

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR

OFICINA LA PAZ



AREA DE ECONOMÍA, POLÍTICA Y EMPRESAS

CURSO ESPECIALIZACIÓN SUPERIOR EN

**“ESTRATEGIAS DE CALIDAD
2007-2008**

**“INTEGRACIÓN DE SISTEMAS DE GESTIÓN
A OTROS ACTUALMENTE EN OPERACIÓN
EN INSTITUCIONES PÚBLICAS”**

LIC. CLAUDIA DORADO ESPADA

La Paz – Bolivia
(2008)

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR

OFICINA LA PAZ



AREA DE ECONOMÍA, POLÍTICA Y EMPRESAS

CURSO ESPECIALIZACIÓN SUPERIOR EN

**“ESTRATEGIAS DE CALIDAD
2007-2008**

**“INTEGRACIÓN DE SISTEMAS DE GESTIÓN
A OTROS ACTUALMENTE EN OPERACIÓN
EN INSTITUCIONES PÚBLICAS”**

ALUMNO: CLAUDIA DORADO ESPADA

TUTOR: ALEJANDRO VAZQUEZ MENDOZA

La Paz – Bolivia
(2008)

Al presentar esta monografía como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de Especialista en Estrategias de Calidad de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta monografía un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo de que se realice cualquier copia de esta monografía dentro las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

También cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar los derechos de publicación de esta monografía, o de partes de ella, manteniendo mis derechos de autor hasta un periodo de 30 meses después de su aprobación.

A mi mami, por todo el apoyo brindado

A mis hijas, por la paciencia y comprensión

*A la Superintendencia de Electricidad y al PROCOIN,
por la oportunidad brindada.*

Índice

I Introducción	1
II Formulación del Problema	3
III Justificación del tema	3
IV Objetivos del trabajo	5
V Generación de Valor Público	5
VI Ley de Administración y Control Gubernamental Boliviano (Ley N° 1178)	8
VII Planificación Estratégica	10
VIII Cuadro de Mando Integral	14
IX Sistema de Gestión de la Calidad (ISO 9000)	19
X Integración de los Sistemas de Gestión	24
XI Conclusiones y Recomendaciones	29
XII Bibliografía	31

Índice de Gráficos

Planificación Estratégica	12
Adaptación del Cuadro de Mando Integral para Instituciones Públicas o sin Fines de Lucro	15
Cuadro de mando integral	16
Definición de las Relaciones Causa- Efecto de la Estrategia	18
Ciclo de Mejora Continua	21
Modelo de un Sistema de Gestión de Calidad Basado en Procesos	22
Mapa de Procesos Estratégicos	22
Estructura del Sistemas de Gestión Integrado	25

Índice de Tablas

Estructura de los Requisitos de la Norma ISO 900:2000 _____	24
Análisis de los Principios de la Norma ISO 9000 y su Enfoque en el Cuadro de Mando Integral _____	25

I. Introducción

Tal cual lo traduce la Ley 1178, la principal función de las entidades públicas bolivianas es la generación de valor a la sociedad en las que se desenvuelven. La generación de valor se visualiza, en el corto plazo, en la calidad y pertinencia de los servicios o productos públicos expresados en resultados. En una perspectiva de más largo plazo, aumenta la importancia de la creación de valor público basada en la capacidad de las organizaciones públicas para lograr cohesión e integración social.

Las instituciones públicas bolivianas, están sujetas a la implementación del “Sistema de Gestión y Control Gubernamental”, establecido por la Ley 1178, cuyo principal objetivo es “desarrollar la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado”. Este sistema esta orientado a la planificación, coordinación, ejecución y control de los recursos, enfocados al logro de resultados.

Asimismo, en el contexto internacional se han desarrollado varias metodologías de administración de la calidad y gestión estratégica, que pueden complementar y apoyar a la implementación y seguimiento del sistema de gestión y control gubernamental boliviano, a fin de lograr resultados más eficientes que tomen en cuenta factores estratégicos y organizacionales que permitirán alcanzar los objetivos relacionados con la misión, es decir, con el cumplimiento con el mandato institucional.

Bajo un enfoque sistémico, la implementación de sistemas de gestión de calidad y la implementación de una gestión estratégica en entidades públicas requerirá la implementación de una gestión única, combina e integrada, que enmarque las intenciones y propósitos que tiene la organización en elementos visionales sinérgicamente enmarcados en los criterios de eficiencia y eficacia, que establece la Ley N° 1178.

En la primera parte e trabajo se desarrolla el concepto de valor público, identificando los elementos importantes que lo componen, los desafíos que se presentan para su generación,

el impacto de los resultados en consideración de la doble dimensión de usuarios a los que se orienta; todo esto con la finalidad de lograr un desarrollo social sostenible.

Posteriormente se presenta el modelo de gestión gubernamental boliviano, desarrollando los elementos fundamentales que componen su estructura y resaltando el enfoque sistémico que considera dos tipos de sistemas; los sistemas operativos, que ejecutan los procesos claves que conforman la razón de ser de toda institución, y los sistemas de administración, conformados por procesos que permiten la planificación, organización y control de las actividades.

En la tercera parte se presenta el modelo básico que sigue un proceso sistemático de planificación estratégica, el despliegue de la estrategia y el cuadro de mando integral como sistema que permite relacionar de manera definitiva la estrategia con su ejecución y control. En el desarrollo del cuadro de mando integral se presenta los principales instrumentos en lo que se apoya, considerando la relación entre las perspectivas: cliente, financiera, procesos internos y de aprendizaje y apoyo.

En la cuarta parte del trabajo se presenta el sistema de gestión de la calidad de acuerdo a la Norma Internacional ISO 9000, explicando los ocho principios que la conforman, el proceso del ciclo de calidad, las etapas de relacionamiento con los usuarios de los productos o servicios, y los requisitos que se deben cumplir para una adecuada implementación.

En la quinta parte se presenta un modelo que integra el sistema de gestión estratégico, el sistema de gestión de la calidad y el modelo de gestión gubernamental boliviano, conformando un sólo sistema de gestión. La integración toma como base la planificación estratégica y el ciclo de mejora continua, considerando tres componentes básicos para su implementación: elementos de revisión inicial, elementos estratégicos y elementos operativos.

Finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones emergentes al trabajo desarrollado.

II. Formulación del problema

El modelo de gestión gubernamental, a pesar del enfoque sistémico que emplea, es insuficiente para generar valor público, tomando en cuenta que tiene una visión de corto plazo (1 año) y no toma en cuenta aspectos vitales para cualquier organización como ser: la planificación estratégica, el enfoque en la sociedad a la que se debe, la mejora continua, el papel fundamental que tiene la alta dirección y la gestión adecuada de los recursos humanos (funcionarios públicos).

Esta situación determina que la implementación de sólo el sistema de gestión gubernamental no contribuya de manera directa a la generación de valor público, por lo que es necesario fortalecer el Sistema de Administración y Control Gubernamental Boliviano, integrando elementos fundamentales del sistema de gestión de la calidad (ISO 9000) y de la gestión estratégica (Cuadro de Mando Integral), para la generación de valor público, promoviendo así el logro de un desarrollo social sostenible.

III. Justificación del tema

Justificación académica

El presente trabajo comprende la aplicación de conceptos, técnicas y herramientas desarrolladas durante los módulos de la Especialización Superior en Estrategias de Calidad, aplicando con mayor énfasis y profundidad los conceptos y metodologías utilizadas en los módulos de: planificación estratégica, gestión por procesos y sistemas de gestión de la calidad.

Justificación económico-social

El trabajo tendrá un impacto directo para la sociedad, dado que buscará fortalecer el modelo de gestión que aplican las instituciones públicas, empleando un enfoque estratégico que se oriente al uso adecuado de los recursos para proporcionar productos y servicios de calidad. De esta forma se generará valor público que se verá reflejado en el desarrollo social, equitativo y sostenible del país.

Justificación metodológica

El método de investigación a ser aplicado será el inductivo, partiendo del estudio de hechos individuales concretos (sistemas de gestión), para la conclusión de un hecho general (integración de sistemas de gestión), es decir, que se partirá del análisis de lo particular para llegar a lo general.

El tipo de investigación a emplear será exploratorio “tema o problema de la investigación poco estudiado”¹ y posteriormente descriptivo “selecciona una serie de cuestiones y se mide cada una de ellas independientemente, para así describir lo que se investiga”²

Justificación legal

El presente trabajo involucrará el análisis de la Ley 1178 (Ley de Administración y Control Gubernamental) y la evaluación de la Norma Internacional de la Calidad ISO 9000:2000 (Sistemas de Gestión de la Calidad).

IV. Objetivos del trabajo

Objetivo General

¹ Roberto Hernandez Sampieri, Carlos Fernández Collao,y Pilar Baptista Lucio.,Metodología de la Investigación. Colombia, McGraw-Hill.1997, 59p.

² Roberto Hernandez Sampieri, Carlos Fernández Collao,y Pilar Baptista Lucio.,Metodología de la Investigación. Colombia, McGraw-Hill, 1997, 60p.

Integrar sistemas de gestión estratégicos y sistemas de gestión de la calidad, a fin de fortalecer el modelo de administración y control desarrollado en Bolivia, y de esta manera generar valor público.

Objetivos Específicos

- Identificar los elementos importantes del valor público.
- analizar el sistema de gestión gubernamental boliviano (Ley N° 1178).
- Analizar los elementos de una planificación estratégica, traducidos en el cuadro de Mando Integral.
- Analizar el Sistema de Gestión de Calidad (Norma ISO 9000).
- Proponer una integración de los sistemas de gestión estratégico, de gestión de la calidad y de gestión gubernamental boliviano.

V. Generación de Valor Público

Una definición general de valor, es entendido como el “grado de utilidad o aptitud de las cosas, para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar o deleite”³. Bajo esa definición, el valor tiene que ver con bienestar y preferencias.

En las instituciones públicas, las preferencias son colectivas, percibidas por la sociedad en su conjunto, donde se presentan múltiples interesados y visiones contrapuestas.

Los autores Nelly y Muers, señalan que el valor público se refiere al “valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones. En una democracia, este valor es definido en última instancia por el público mismo. El valor es determinado por las

³ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 22ª edición, 2001, pag 2267.

preferencias ciudadanas expresadas a través de una variedad de medios reflejados a través de las decisiones de los políticos/as electos/as”.

Por tanto, las sociedades producen más valor cuando garantizan la mayor y mejor calidad de vida de sus miembros.

En ese contexto, se genera valor público a través 4 elementos importantes como son:

- La identificación de problemas relevantes, para luego concebir respuestas y/o soluciones a esas dificultades, lo cual favorece tanto a beneficiarios del servicio y comunidad en general;
- La apertura de nuevas oportunidades para generaciones actuales y futuras;
- Mediante procesos que construyen comunidad, ciudadanía, democracia; y,
- A través de procesos públicos que demuestran el buen uso de los recursos públicos, lo que equivale a un buen gobierno.

Las instituciones públicas tienen como desafíos generar valor público por medio de su gestión, tomando en cuenta:

- Recursos limitados o escasos;
- Los ciudadanos tienen voz determinante sobre lo que se debería hacer, por lo que se responde a varios mandantes (democracia);
- Las personas tienen múltiples roles en su relación de intercambio con las instituciones públicas, por lo que éstas deben dar servicios pertinentes y de calidad a los clientes y beneficiarios, informando, respondiendo, rindiendo

cuentas y tratando a todos con el respeto correspondiente a su condición de ciudadanos.

Los resultados no deben entenderse como entrega de productos y servicios únicamente, sino, deben estar concentrados en los impactos de estos productos y, particularmente, en la calidad de los procesos que los producen.

Por lo que, se requiere un ejercicio coordinado y estratégico de múltiples funciones institucionales que buscan que los productos y servicios que se generan respondan de manera valiosa, eficaz y eficiente a problemas de la ciudadanía, promoviendo así el logro de un desarrollo social sostenible.

Es necesario implementar procesos de mejora de calidad de los servicios públicos, tomando en cuenta los resultados detrás de los productos.

En las instituciones públicas, debe tenerse en cuenta que hay doble dimensión de usuarios, como se expone a continuación:

- Por un lado, está el usuario individual de los servicios públicos. En este contexto, el valor público puede asociarse al grado de satisfacción de este usuario individual en relación al servicio público.
- Por otro lado, está el usuario –ciudadano y los representantes de éstos en el gobierno. Desde esta otra óptica complementaria a la anterior, la creación del valor público emerge de la satisfacción colectiva con los servicios públicos en general y, especialmente, con la percepción de contar con instituciones públicas que aseguren eficiencia, responsabilidad y equidad.

El funcionamiento de la dinámica institucional de la gestión pública se halla enmarcado por la Ley 1178. Esta normativa regula los Sistemas de Administración y de Control de los

recursos del Estado y su relación con los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública.

VI. Ley de Administración y Control Gubernamental Boliviano (Ley N° 1178)

La Ley N° 1178 fue aprobada el 20 de julio de 1990, para modificar estructuralmente la organización y funcionamiento del aparato estatal boliviano, a través de un modelo de administración y control que asegure el funcionamiento de las entidades del sector público, a fin de que puedan alcanzar un grado de desempeño que satisfaga las necesidades y expectativas de la sociedad.

La finalidad de la Ley es:

- **Lograr la administración eficaz y eficiente de los recursos públicos**, a través de la programación, organización, ejecución y control de la captación y uso de los recursos, para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, objetivos, programas, prestación de servicios y proyectos del sector público.
- **Generar información que muestre con transparencia la gestión**, mediante la producción de de información útil, oportuna y confiable en todos los niveles de administración pública, para una racional toma de decisiones y un efectivo control del logro de los objetivos.
- **Lograr que todo servidor público asuma plena responsabilidad por el desempeño de sus funciones**, donde se debe rendir cuenta no sólo de los objetivos a que fueron destinados los recursos que le fueron confiados, sino también de la forma y resultado de su aplicación.

- **Desarrollar la capacidad administrativa en el sector público**, a través de la implantación y adecuado funcionamiento de sistemas administrativos y el establecimiento de mecanismos de control para impedir, identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado.

La Ley N° 1178 aplica un enfoque sistémico debido a que considera los sistemas de administración y operación como un todo funcional, donde el intercambio de insumos y productos, y la interacción e interrelación permanente, son la regla del funcionamiento **en todas las instancias**.

Los sistemas operativos, son aquellos cuyos procesos tienen la finalidad de transformar los insumos en productos o servicios finales, contribuyendo directamente a los objetivos y metas de la entidad. El tipo de productos de los sistemas operativos dependen de la naturaleza y atribuciones de las entidades públicas

Los sistemas de administración son aquellos cuyos procesos y productos permiten la administración de las entidades; es decir, apoyan en la planificación, organización, ejecución y control de las actividades y en la utilización y combinación de los recursos disponibles para producir los bienes y servicios, contribuyendo indirectamente a los objetivos y metas de la entidad.

Los sistemas de administración y control que regula la Ley están agrupados por actividades de la siguiente manera:

- Para programar y organizar las actividades:
 - Sistema de programación de operaciones
 - Sistema de organización administrativa
 - Sistema de presupuestos

- Par ejecutar las actividades programadas:
 - Sistema de administración de personal
 - Sistema de administración de bienes y servicios
 - Sistema de tesorería y crédito público
 - Sistema de contabilidad integrada

- Para controlar la gestión:
 - Sistema de control gubernamental integrado por el control interno y control, externo posterior

Para cada sistema se han establecido Normas Básicas Generales, que sirven de marco para que cada entidad elabore los Reglamentos Específicos que determinen el funcionamiento de cada uno de los sistemas, de acuerdo a la naturaleza de sus actividades.

VII. Planificación Estratégica

La planificación estratégica determina la dirección y ritmo que debe tomar una organización, manejando el cambio hacia la visión ideal de lo que la organización será y deberá ser en un futuro. Es un “proceso que involucra a todos los miembros de una organización en el desarrollo de coincidencias entre el estado actual de la misma y su misión, visión y valores fundamentales, con el propósito de centrar el interés en las actividades tácticas en el momento presente y futuro”⁴.

La planificación estratégica eficaz es un proceso sistemático, que de forma general sigue un modelo básico:

⁴ Dona Summers, Administración de la Calidad, Prentice Hall, 2006, pag. 111.

- Los líderes primero analizan la misión, visión y valores de la entidad u organización a la cual representan, pudiendo redefinir o reafirmar las mismas, que constituyen la base de toda planificación.

La misión define la razón de ser de una organización o institución, justificando la existencia de esa entidad.

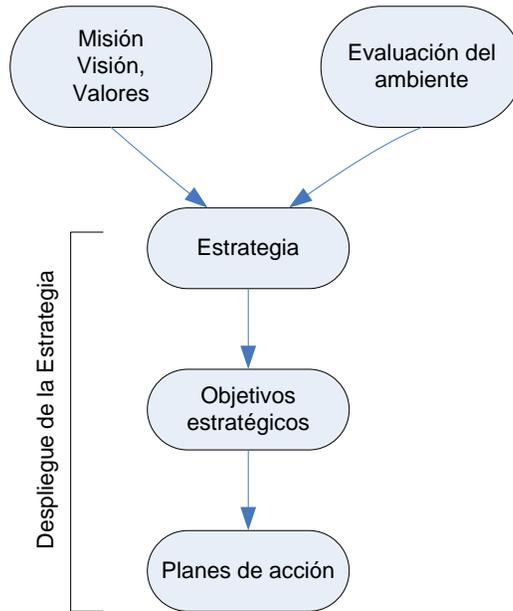
La visión es una declaración del futuro, que describe qué trata de ser o hacia dónde se dirige la organización o institución.

Los valores definen las actitudes, comportamientos y políticas que debe desarrollar en todos los niveles la organización, en el camino hacia la visión.

- Evaluación ambiental de factores críticos en que se debe enfocar la estrategia, por lo general se realiza a través del análisis de la matriz FODA, que examina los factores internos y externos en los que se desenvuelve la organización (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas).
- Desarrollo de la estrategia que establece la dirección que debe tomar la organización para alcanzar la misión y la visión. Este concepto planteado por Robert S. Kaplan y David P. Norton nos dice: “Las estrategias son las únicas formas sostenibles que tienen las organizaciones para crear valor”⁵.
- Formulación de los objetivos estratégicos que determinan lo que la organización debe cambiar o mejorar a fin de implementar eficazmente la estrategia
- Elaboración de los planes de acción que determinan lo que se debe hacer para alcanzar los objetivos estratégicos.

⁵ Robert S. Kaplan, David P. Norton, La Organización Focalizada en la Estrategia, Gestión 2000, 2005, pag.14.

Planificación Estratégica



Fuente.- Administración y Control de la Calidad, James R. Evans, William M. Lindsay

Para un adecuado despliegue de la estrategia se debe considerar los siguientes aspectos:

- Las metas de la organización deben estar ligadas o alineadas con las metas de la institución, tanto en equipo como de manera individual. Todos deben tener la capacidad de contestar la pregunta ¿Qué significa la estrategia en términos tales que yo pueda emprender una acción?
- Asignación adecuada de los recursos a fin de realizar mejoras y cambios en aquellas áreas que son críticas para la ventaja estratégica.
- Sistemas de medición adecuados en el nivel operativo a fin de implementar con éxito la estrategia.

Las prácticas principales para la planificación estratégica que comparten las organizaciones eficientes son:

- Los directivos, los funcionarios e incluso los clientes y proveedores participan de forma activa en el proceso de planificación.
- Tener sistemas de planificación sistemática para el desarrollo y despliegue de estrategias, a fin de optimizar el uso de recursos, asegurar la disponibilidad de funcionarios capacitados y garantizar el enlace entre los requisitos a corto y largo plazo
- Reunir y analizar gran variedad de datos relativos a los factores externos e internos como instrumentos del proceso de planificación estratégica.
- Alinear los planes de acción a corto plazo con los objetivos estratégicos y desafíos de las organizaciones a largo plazo, y los comunican a toda la empresa utilizando los indicadores para el seguimiento del progreso.
- Derivar los planes de recursos humanos de los objetivos y planes de acción estratégicos.

Las entidades públicas normalmente tienen bastante dificultad para definir claramente su estrategia. Entienden su actual misión como algo ya dado en su normativa de creación, por lo que, se orientan a realizar su trabajo con mayor eficiencia, reducción de costos, incurrir en menos defectos y con mayor solvencia y celeridad.

La mayoría de las instituciones públicas se enfocan con mayor atención a la excelencia operativa; sin embargo, las instituciones públicas también pueden ser estratégicas y construir una ventaja competitiva a través de una orientación de su estrategia a la generación de valor público, con un enfoque en la sociedad y excelencia del desempeño operativo.

VIII. Cuadro de Mando Integral

Es un sistema de administración y medición estratégica que permite relacionar de manera definitiva la estrategia y su ejecución, empleando objetivos e indicadores que no deben estar restringidos sólo al área financiera. De este modo, los resultados financieros serán fruto de la sumatoria de acciones generadas por personas a través del uso de las mejores tecnologías, que vinculadas a las mejores prácticas y procesos internos de la organización lograrán maximizar la propuesta de valor ofrecida al cliente. Este proceso se denomina “crear valor a través de activos intangibles”.

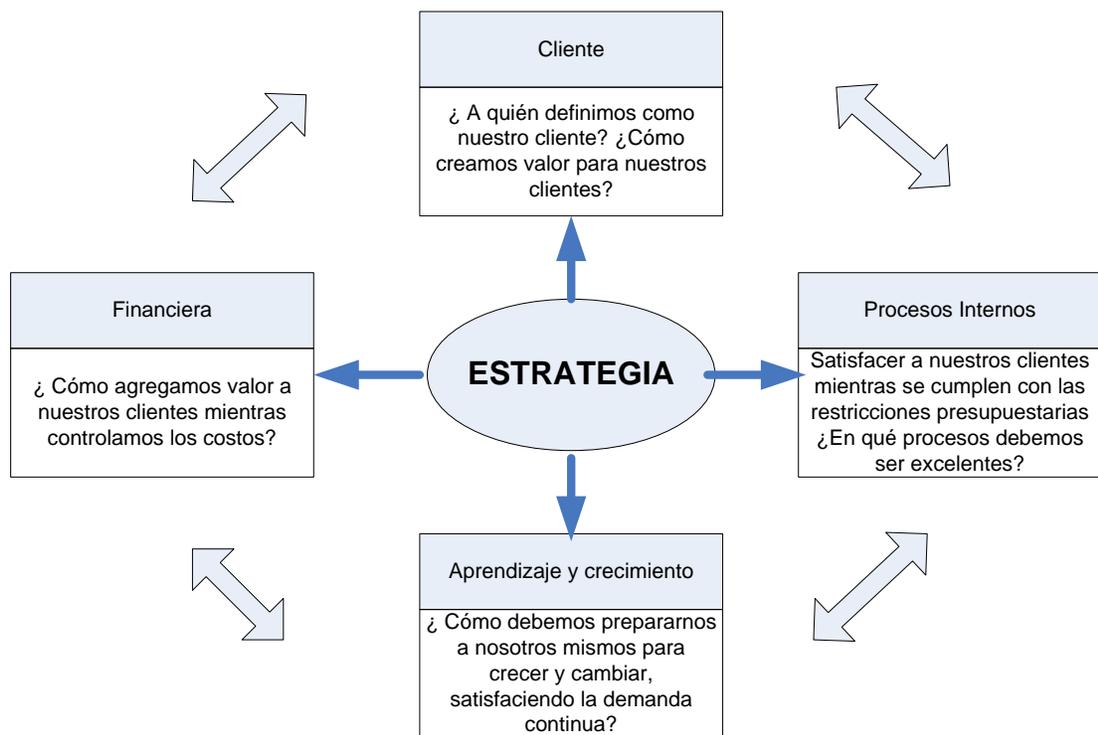
Ofrecer una visión integrada y balanceada de la organización y permite el desarrollo de la estrategia de forma clara. Esto se logra a través de objetivos estratégicos identificados en cuatro perspectivas:

- **Perspectiva financiera:** Es la más importante para las organizaciones con fines de lucro, midiendo los resultados finales que ofrecen a los accionistas en función a la rentabilidad, crecimiento del ingreso, recuperación de la inversión y otros. En cambio las organizaciones públicas son responsables por la administración de los fondos, pero esta no es su máxima aspiración.
- **Perspectiva del cliente:** En las organizaciones con fines de lucro los clientes representan las fuentes que proporcionarían el componente de ingresos de los objetivos financieros. Para las instituciones públicas la atención está centralizada en los clientes y satisfacer sus necesidades para cumplir con la misión.
- **Perspectiva de procesos internos:** Tanto las instituciones u organizaciones con fines de lucro y las públicas, enfocan la atención en el desempeño de los procesos internos clave que impulsan el negocio.

- **Perspectiva aprendizaje y crecimiento:** De igual forma, tanto las instituciones u organizaciones con fines de lucro y las públicas, dirigen la atención hacia los fundamentos de éxito en un futuro, que comprenden las personas, la infraestructura de la organización, tecnología que se usa y el clima en el que se trabaja, representando de esta manera los activos intangibles de la organización

En el siguiente gráfico se muestra la aplicación de las perspectivas del cuadro de mando integral a las instituciones públicas y a las organizaciones sin fines de lucro.

Adaptación del Cuadro de Mando Integral para Instituciones Públicas o Sin Fines de Lucro



Fuente: Primerus Consulting – Diarios y Revistas

El cuadro de mando integral se convirtió en una herramienta para gestionar la estrategia a través de la identificación de los objetivos e indicadores correctos y alineándolos con la visión y estrategia de la organización. Proporciona un medio para establecer los objetivos y distribuir los recursos para la planificación a corto plazo, comunicando la estrategia, alineando las metas departamentales y personales con las estrategias, vinculando los premios con el desempeño y proporcionando retroalimentación para el aprendizaje organizacional. Transforma la visión estratégica en resultados y valores que son esperados por dueños y clientes, y en caso de las instituciones públicas por la sociedad en general.



Fuente.- Elaboración Propia

Para gestionar adecuadamente la estrategia es necesario:

- Traducir la estrategia a términos operativos
- Alinear la organización con la estrategia
- Hacer que la estrategia sea el trabajo diario de todo el mundo
- Hacer de la estrategia un proceso continuo
- Movilizar el cambio mediante el liderazgo de los directivos

La aplicación de la estrategia requiere que todos los funcionarios, y unidades de operación y apoyo, estén alineados y vinculados a la estrategia.

Las organizaciones actuales necesitan un lenguaje que les permita comunicar la estrategia, así como los procesos y sistemas que les ayuden a implantarla y obtener información y

retroalimentación sobre ella. El éxito viene de hacer que la estrategia sea el trabajo diario de todo el mundo.

Los instrumentos en los que se apoya el cuadro de mando integral son: el mapa estratégico y el tablero de control.

Mapa estratégico

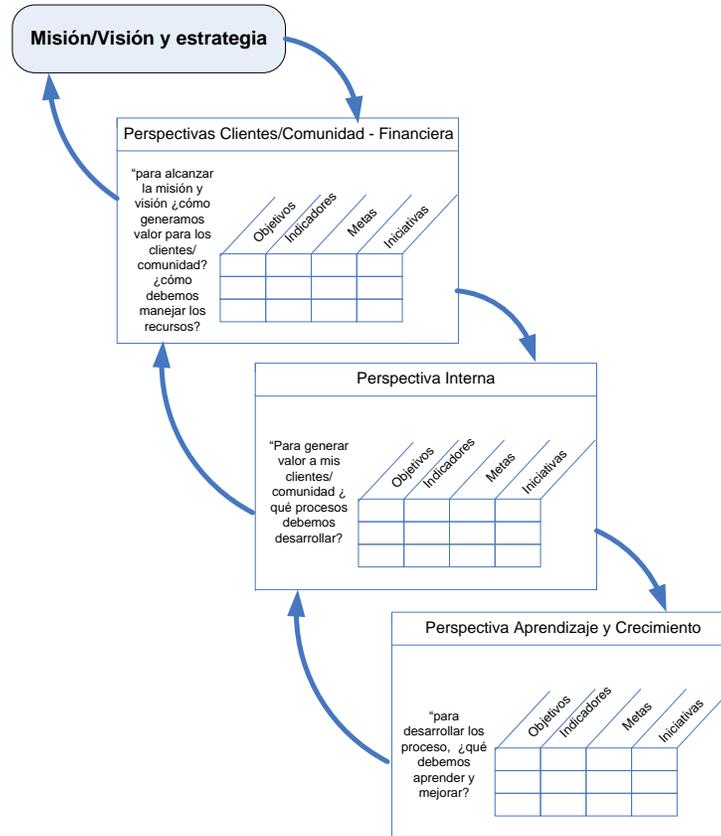
Es la representación visual de los objetivos para lograr la estrategia. Sirven para que las organizaciones vean su estrategia de forma coherente, integrada y sistemática, mostrando la transformación de los activos intangibles en resultados tangibles. El proceso de construcción se debe realizar de arriba hacia abajo, definiendo claramente la estrategia desde la perspectiva de los clientes, (financiera, procesos internos y factores de crecimiento y aprendizaje).

Las instituciones públicas no tienen por objetivo fundamental el alcanzar el éxito financiero, por lo que los clientes, beneficiarios o la sociedad se encuentran en la parte más alta de la jerarquía.

Tablero de control

Describe cada uno de los objetivos establecidos en el mapa estratégico, incluyendo los indicadores que miden el valor del éxito o fracaso de un objetivo, las metas que son los compromisos establecidos con respecto al valor de los indicadores y las iniciativas que establecen los planes de acción claves para alcanzar esas metas. Los objetivos establecen el “qué” se quiere alcanzar y las iniciativas reflejan el “cómo”.

Definición de las Relaciones Causa - Efecto de la Estrategia



Medición y análisis de la información

Las instituciones deben construir su sistema de medición seleccionando indicadores significativos que ordenen las estrategias y los planes de acción, a fin de garantizar la concentración en los indicadores correctos para apoyar la estrategia.

Es importante resaltar que “Los indicadores adecuados deben ser sencillos, medibles, relacionados (a los requisitos de los clientes y entre ellos) y a tiempo”.⁶

⁶ James R Evans, William M.Lindsay, Administración y Control de la Calidad, sexta edición, Thomson, 2005, pag. 390

Una vez realizada la medición no bastará con reportar las cifras y mostrarlas en gráficas y tablas, los datos requieren un examen de los hechos y datos para proporcionar las bases necesarias a fin de brindar la información adecuada, a las personas correctas en el momento oportuno.

Los cuadros de mandos integrales no deben ser una simple suma de indicadores organizados en cuatro perspectivas. Los mejores cuadros de mando reflejan y proporcionan una forma lógica y completa de describir una estrategia, comunicando claramente los resultados deseados y las hipótesis sobre cómo obtenerlos. Permiten que todas las unidades y empleados de la organización comprendan la estrategia y definan su contribución al alinearse a ella.

IX. Sistema de Gestión de la Calidad (ISO 9000)

Los sistemas se definen como “el conjunto de elementos interrelacionados que logran un objetivo específico”⁷. La norma ISO 9000 define la gestión como “actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización”⁸. En consecuencia, el sistema de gestión de la calidad se define como “sistema de gestión para dirigir y controlar una organización respecto a la calidad”⁹.

El modelo de gestión de calidad ha ido evolucionado desde 1987, partiendo de un concepto de control, posteriormente se orientó al aseguramiento, para llegar a la actualidad al concepto de gestión.

El modelo estudia la posibilidad de aumentar la eficacia de las organizaciones, a través del mejoramiento continuo y eficiencia de los procesos como componentes de los sistemas de gestión.

⁷ Diana Milena Castillo Pinzon, Juan Carlos Martínez Tobo, Enfoque para Combinar e Integrar la Gestión de los Sistemas, ICONTEC, 2006, Pag. 13

⁸ Norma Técnica Colombiana NTC-ISO 9000, Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC), 15 de diciembre de 2000, pag.10

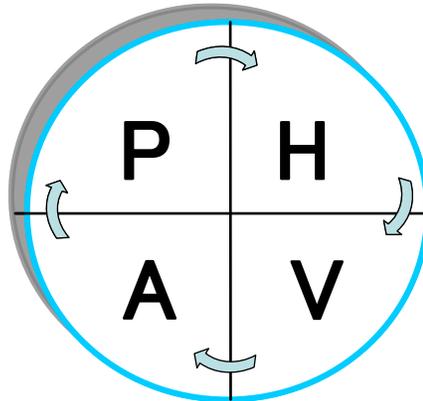
⁹ Norma Técnica Colombiana NTC-ISO 9000, Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC), 15 de diciembre de 2000, pag.11

El sistema definido en la norma ISO 9000 se cimienta adecuadamente a partir de ocho principios:

- 1) **Enfoque al cliente.** El cliente es el objetivo central del sistema. Se busca su satisfacción o exceder sus expectativas, como parte del mejoramiento continuo.
- 2) **Liderazgo.** Es el segundo principio que establece que los líderes determinan la unidad de propósito y la orientación de la organización, para el cumplimiento de los objetivos del sistema.
- 3) **Participación del personal.** El personal es la esencia, el elemento innovador y la clave en la mejora de la organización, razón por la cual se le debe permitir participar activamente en el buen desarrollo de los procesos.
- 4) **Enfoque en procesos.** Los procesos son el elemento básico de gestión y la combinación integrada.
- 5) **Enfoque sistémico.** La identificación, entendimiento y gestión de los procesos interrelacionados como sistema, contribuye a la eficacia y eficiencia de una organización por el logro de sus objetivos.
- 6) **Mejora continua.** Siempre existe una mejor forma de hacer las cosas.
- 7) **Toma de decisiones basada en hechos y datos.** En gestión para tomar decisiones con objetividad y soporte, se debe partir del análisis de la información.
- 8) **Relación mutuamente beneficiosa entre la organización y el proveedor.** Una organización y sus proveedores son interdependientes, una relación mutuamente beneficiosa aumenta la capacidad de ambos para crear valor

Los procesos se gestionan aplicando el concepto desarrollado por el Dr. W. Edwards Deming, conocido como el ciclo o rueda de la calidad: Planificar, Hacer, Verificar y Actuar (PHVA).

Ciclo de la Calidad - Mejora Continua

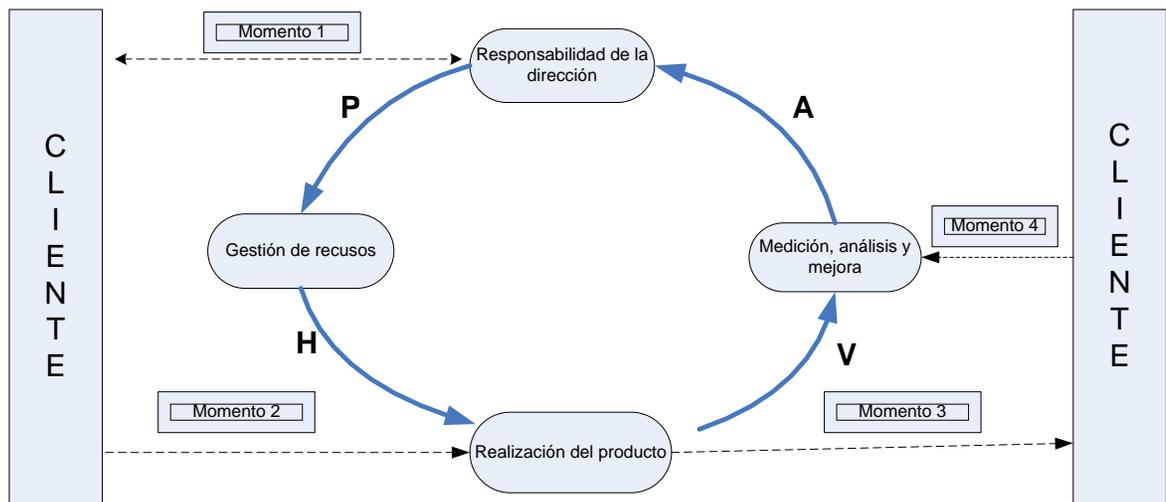


Fuente: Enfoque para combinar e integrar sistemas de gestión

Lo que implica que los procesos deben contar con una planificación, resultado del despliegue de los objetivos de la organización al nivel correspondiente, la ejecución de lo establecido, la verificación de que en realidad se hizo lo que se planificó y la toma de decisiones en relación a los resultados, las tendencias y las oportunidades.

El sistema de gestión de calidad basado en procesos, descrito en la Norma ISO 9000, y la relación con los clientes a través de momentos, se ilustra en el siguiente gráfico:

Modelo de un Sistema de Gestión de Calidad Basado en Proceso



Fuente.- Castillo Pinzon Diana Milena, Martínez Tobo Juan Carlos, Enfoque para combinar e integrar sistemas de gestión

Los momentos de relación macro con el cliente son cuatro:

- En el primero se identifican las necesidades y expectativas de los clientes.
- En el segundo, se identifican los requisitos del producto o prestación del servicio.
- En el tercero, se entrega el producto terminado o se presta el servicio y se mantiene permanente comunicación externa con el cliente.
- Finalmente en el cuarto, se retroalimenta o toma la percepción del cliente, en relación con la capacidad de la organización en el cumplimiento de sus necesidades y expectativas.

La implantación de un sistema de gestión de la calidad requiere el cumplimiento de requisitos establecidos en la Norma ISO 9001, los mismos que pueden ser aplicados en todas las organizaciones sin importar su tipo, su tamaño y producto suministrado.

De forma general los requisitos se agrupan en cuatro secciones principales:

- Responsabilidad de la dirección. Se ocupa de lo que la dirección debe hacer para garantizar un sistema eficaz.
- Asignación de recursos. Asegura que la organización proporciona los recursos suficientes de personal, instalaciones y capacitación.
- Realización del producto. Se refiere al control del proceso de producción y prestación del servicio desde que se recibe el pedido, pasando por el diseño, adquisición del material necesario, la manufactura o prestación del servicio, la distribución y el servicio posterior.
- Medición, análisis y mejora. Se enfoca hacia los procedimientos de control para asegurar la calidad en los productos y procesos, el análisis de datos relacionados con la calidad y la corrección, prevención y mejora.

En el siguiente cuadro se presenta la estructura de los requisitos que establecidos en la Norma ISO 9001:2000.

<u>Estructura de los Requisitos de la Norma ISO 9001:2000</u>
Sección 4: Sistema Administración de la calidad
4.1 Requerimientos generales
4.2 Requerimientos de documentación
Sección 5: Responsabilidad de la dirección
5.1 Compromiso de la dirección
5.2 Enfoque al clientes
5.3 Política de la calidad
5.4 Planificación
5.5 Responsabilidad, autoridad y comunicación
5.6 Revisión por parte de la dirección
Sección 6: Administración de recursos
6.1 Provisión de recursos
6.2 Recursos humanos
6.3 Infraestructura
6.4 Entorno laboral
Sección 7: Realización de productos y/o servicios
7.1 Planificación de la realización de productos
7.2 Procesos relacionados con el cliente
7.3 Diseño y desarrollo
7.4 Compras
7.5 Provisión de productos y servicios
7.6 Control de equipos para supervisión y medición
Sección 8: Medición, análisis y mejora
8.1 Principios generales
8.2 Supervisión y medición
8.3 Control de producto no conforme
8.4 Análisis datos
8.5 Mejora

Fuente: Norma ISO 9001

X. Integración de los Sistemas de Gestión

Existen diversos sistemas que contribuyen al desarrollo una adecuada gestión de las empresas y entidades, el presente trabajo analizó la Ley de Administración y Control Gubernamental, la planificación estratégica apoyada en el cuadro de mando integral y el sistema de gestión de la calidad de acuerdo a la Norma ISO 9000, identificando elementos en común, complementarios y concordantes que permitirán una de integración y reforzamiento del proceso de gestión de las instituciones públicas.

Para mostrar la relación y elementos en común que se presentan entre la Norma ISO 9000 y la filosofía del cuadro de mando integral, la siguiente tabla presenta el enfoque que el cuadro de mando integral les da a los principios de la norma.

Análisis de los Principios de la Norma ISO 9000 y su Enfoque en el Cuadro de Mando Integral

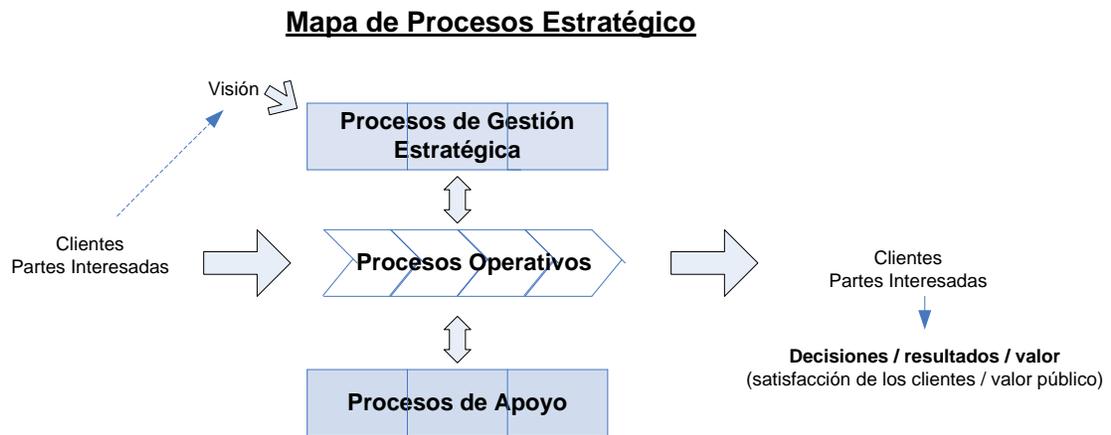
Principios de ISO 9000	Enfoque del BSC
Enfoque al cliente	El CMI proporciona una política estratégica alineada al Cliente definida en su perspectiva de Cliente
Liderazgo	El CMI es una filosofía avanzada de Dirección Empresarial donde el liderazgo empresarial y de personal es determinante.
Participación del personal	El CMI necesita de la participación de todos en sus procesos de implementación y ejecución/ control
Enfoque basado en procesos	El CMI es un proceso de mando empresarial al que tributan los demás procesos de la empresa. Su análisis integral permite ver a la empresa desde un espectro más amplio
Enfoque de sistemas	En el CMI las relaciones causales establecidas entre objetivos permiten analizar la empresa desde una visión sistémica
Mejora continua:	El CMI es un proceso de aprendizaje y sus efectos conducen auténticos procesos de mejora continua de la gestión
Enfoque basado en hechos para la toma de decisión	El CMI pone especial atención en la evaluación de la eficiencia y eficacia de los objetivos empresariales así como en la toma de decisiones
Relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor.	El CMI mediante su perspectiva de procesos internos, realiza un profundo análisis de la cadena del valor de la empresa afectando la cadena del valor de los proveedores lo que induce a la negociación con estos para un mejor desempeño.

Fuente.- Artículo el balaced Scorecard, la ISO 9000 y su gestión por procesos

El cuadro de mando integral tiene plena concordancia con el sistema de gestión basado en la Norma ISO 9000. Sin embargo, la diferencia radica en que el sistema de gestión de la calidad formaliza las actividades de una entidad respecto a la calidad, mientras que el cuadro de mando incide directamente en el trabajo estratégico.

Para poder integrar estos sistemas primero se debe definir el planeamiento estratégico para luego determinar cómo se realizará la implementación y mejora del sistema de gestión. Se debe partir de la definición de los objetivos estratégicos y la estructuración del mapa estratégico de los procesos, los mismos que estarán concentrados en las perspectivas de procesos internos y de crecimiento y aprendizaje del cuadro de mando integral, y los sistemas operativos y de administración establecidos por Ley de Administración y Control Gubernamental, que rige a las instituciones públicas.

Una institución pública que aplique el cuadro de mando integral y la Norma ISO 9000 deben considerar para la gestión de sus procesos la visión institucional, que a su vez debe considerar el cumplimiento de los requisitos de los clientes y las partes interesadas, para generar resultados orientados a la satisfacción de los clientes y consecuente generación de valor para los mismos, como se representa el siguiente gráfico:



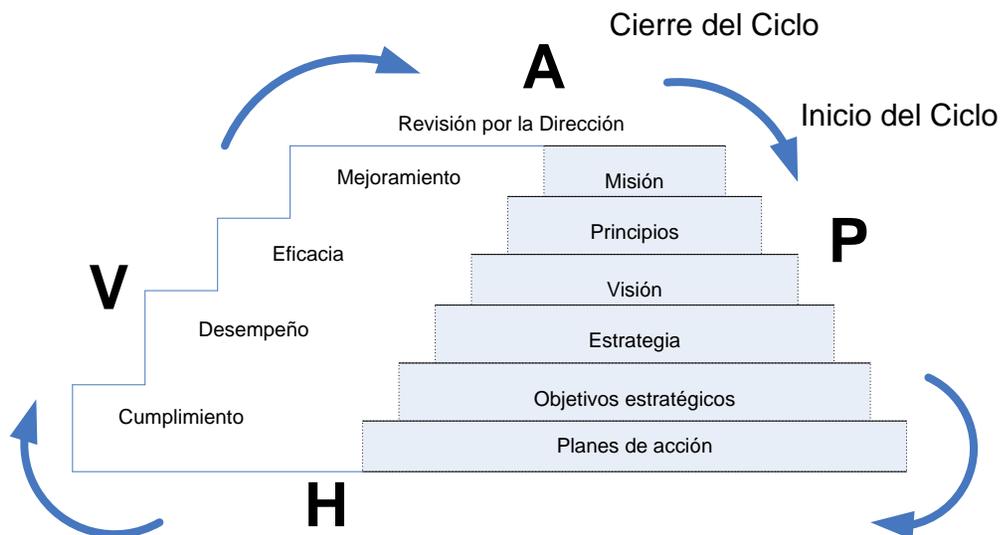
Fuente.- Elaboración propia

Al elaborar el mapa de procesos se debe cuidar que los mismos no representen sólo la interacción de procesos, ni una descripción de los requisitos de la normativa, más bien debe presentar una relación de causa y efecto, considerando los procesos que aporten valor y la obtención de resultados de desempeño y eficacia, lo que equivale el alcanzar los resultados planificados, considerando que la calidad y el valor agregado (valor público) se crea en los

procesos. La gestión efectiva de procesos permite ofrecer a los clientes elementos de una atractiva propuesta de valor.

Para el sistema de gestión integrado la base de la implementación será la planificación estratégica, reflejada en el cuadro de mando integral, donde se determinan y despliegan los objetivos y planes de acción alineados a la estrategia institucional. El sistema de gestión de la calidad desarrollará adecuadamente los procesos necesarios para la implementación de los planes de acción, por medio del ciclo de mejora continua (ciclo PHVA). El siguiente gráfico muestra la estructura de un sistema integrado de gestión:

Estructura del Sistema de Gestión Integrado



Fuente: Enfoque para combinar e Integrar la Gestión de Sistemas

Es difícil pensar en una organización o sistema sin considerar el concepto de interacción desarrollado a partir de la estrategia, la secuencia e intercambio que existe entre cada uno de los elementos operativos que la componen. El sistema de gestión integrado contará con tres componentes básicos:

- Elementos de revisión inicial, que identifica los requisitos legales relacionados con los productos o servicios. Para identificarlos es necesario plantearse las siguientes preguntas ¿qué requisitos son aplicables?, ¿cómo se accede a los requisitos?, ¿cómo se identifican los requisitos?, ¿cómo se actualizan estos requisitos?, ¿cómo se apropian los cambios a los requisitos?, ¿cómo se comunica a la institución en cada uno de sus procesos?
- Elementos estratégicos, hacen referencia a las estrategias, objetivos y acciones definidos en el cuadro de mando integral, que determinan el norte de la institución y las actividades que se deben desarrollar hasta alcanzar los resultados esperados.
- Elementos operativos, centran la atención en la implementación de la estrategia, aplicando los principios de un sistema de gestión de la calidad, donde se destacan tres componentes básicos antes de la verificación y cierre del ciclo: componente humano y de recursos, componente documental, y componente operativo u operacional de la gestión, para manejar situaciones normales y rutinarias, anormales y no rutinarias y de emergencia.

En esta etapa se incluye el despliegue de los objetivos a cada uno de los procesos de dirección, operación y de apoyo, cadena de valor, de las instituciones. En la cadena se controlan los resultados (tablero de control) para realizar la evaluación relacionada con el cumplimiento, desempeño, la eficacia y el mejoramiento continuo.

Este sistema integrado permitirá la obtención de los objetivos perseguidos por la Ley de Administración y Control Gubernamental, logrando la administración eficaz y eficiente de los recursos públicos; generando información que muestre con transparencia la gestión; obteniendo que todo servidor público asuma plena responsabilidad por el desempeño de sus funciones; y, desarrollando la capacidad administrativa en el sector público.

XI. Conclusiones y Recomendaciones

La generación de valor público está orientado al interés colectivo y al interés particular de los ciudadanos, lo que obliga a un establecimiento de políticas racionales ante peticiones ciudadanas y de estructuras administrativas flexibles e integradas para incrementar la capacidad de respuesta a las exigencias y demandas sociales

Siendo que la función del Estado es el bienestar social, las instituciones públicas deben brindar un mejor y eficiente servicio, traducido en la generación de un valor público. Una manera de generar Valor Público es reforzar el Sistema de Gestión, orientando su accionar a los beneficiarios y comunidad en general, dando lugar a un sistema integrado que buscará un desarrollo adecuado de los procesos necesarios para la implementación de planes de acción, por medio de un ciclo de mejora continua.

La principal falencia del sistema de gestión gubernamental boliviano es la carencia de una planificación estratégica que permita guiar todas las acciones de la institución hacia la obtención de un valor público, el implementar un sistema integrado a través de la aplicación del Cuadro de Mando Integral y los requisitos establecidos en la norma ISO 9000, permitirá reforzar los alcances previstos por la Ley N° 1178.

Al efectuar el análisis de los elementos del sistema de gestión gubernamental, sistema de gestión estratégico y el sistema de gestión de la calidad, se observaron elementos en común que facilitan su integración, en un solo sistema general. Los elementos en común identificados son: a) Enfoque en el cliente; b) Enfoque sistémico; c) Enfoque por procesos; d) Liderazgo; e) Involucramiento de todo el personal; f) Necesidad de evaluación y retroalimentación de los resultados; g) Establecimiento de acciones de mejora; h) Toma de decisiones en base a datos; i) Asignación adecuada de recursos, entre otros.

La base para la implementación del sistema de gestión integrado es la planificación estratégica, que se será apoyada en su ejecución por el sistema de gestión de la calidad, dentro del ciclo de mejora continua (ciclo PHVA).

El sistema de gestión integrado presentará resultados que pueden ser auditados y revisados por la dirección, considerará el ciclo de mejora continua (PVHA), contará con indicadores de procesos enlazados con los indicadores de resultados, además alineará y gestionará adecuadamente los procesos, considerando las relaciones causa y efecto en la cadena de valor para los clientes.

Antes de concluir, es preciso señalar, que el adecuado funcionamiento del sistema de gestión integrado se requerirá:

- Liderazgo organizacional, que genere sentido y propósito a la organización, alineando las metas y objetivos de la institución, los procesos y la manera como los funcionarios realizan sus actividades cotidianas, comunicando claramente las estrategias y planes a todos los niveles de la institución.
- Profesionalización de los funcionarios públicos, lo que supone una formación específica a las funciones de gestión.
- Implantación de un sistema de responsabilidad compartida en la consecución de los objetivos previstos. Lo que implica nuevas formas de relación y comunicación.

XII. Bibliografía

- Castillo Pinzón Diana y Juan Carlos Martínez Tobo, *Enfoque para Combinar e Integrar la Gestión de Sistemas*, Colombia, ICONTEC, 2006.
- Evans James y Lindsay William, *Administración y Control de la Calidad*, México, Thomson, , 2005.
- Kaplan Robert y David Norton, *La Organización Focalizada en la Estrategia*, España, Ediciones Gestión 2000, 2001.
- Summers Donna, *Administración de la Calidad*, México, Prince Hall, 2006
- Fernández de Velazco José Antonio, *Gestión de la Calidad Orientada a los Procesos*, España, Escuela Superior de Gestión Comercial y Marketing ESIC, 1999.
- *Ley de Administración y Control Gubernamental (Ley N° 1178)*, Gaceta Oficial de Bolivia, de 20 de julio de 1990.
- Norma Técnica Colombiana NTC-ISO 9000, *Sistema de Gestión de la Calidad. Fundamentos y Vocabulario*, Colombia, ICONTEC, 2002.
- Norma Técnica Colombiana NTC-ISO 9001, *Sistema de Gestión de la Calidad. Requisitos*, Colombia, ICONTEC, 2002.