

La Administración de Calidad Total la Mejor Alternativa para Implantar INTRAGOB en la Administración Pública Federal

Investigación

Mario Alberto Alba Caballero, M.A.

Profesor Investigador de la Facultad de Ingeniería, candidato a Doctor en Administración, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Manuel Nava N° 8, Zona Universitaria, San Luis Potosí, S.L.P., C.P. 78290, tel. 01 (444) 8262330-37, Fax: 01 (444) 8262336, e-mail: malba30@hotmail.com

Resumen

En este artículo se muestran antecedentes para comprender la iniciativa del Expresidente de México (2000-2006) de implantar en la Administración Pública Federal (APF) un modelo de calidad total llamado INTRAGOB. Con base en los resultados alcanzados a fines del penúltimo año de gobierno de esa administración, se decidió identificar los criterios de un sistema de administración de calidad total (ACT) a partir de la literatura, analizar los criterios implícitos y explícitos señalados por INTRAGOB para su implantación y comparar los criterios encontrados en ambos modelos, con lo que se definió el modelo de ACT que pudiera facilitar el proceso de implantación. Se presenta brevemente una descripción de la APF, la ACT en el sector público e INTRAGOB. El método utilizado fue cualitativo con aplicación de análisis de contenido interpretativo para la descripción del contenido manifiesto tanto en 99 documentos de la ACT como en los de INTRAGOB. Como resultado de la investigación se propuso un modelo fácilmente comprensible y con explicación teórica que puede generalizarse para el sector público¹. Se concluyó que es mejor alternativa considerar el modelo de la ACT en la APF.

Palabras clave

INTRAGOB, administración de calidad total, administración pública federal, cambio.

Abstract

In this article are showed antecedents to understand the initiative of the Ex-president of Mexico to implant in the federal public management (APF) a model of total quality called INTRAGOB. With base in the reached results by the end of the penultimate year of government of that administration, that were not

¹ Basado en la investigación que para obtener el grado de Doctor en Administración, realizó el autor, con el título: "Modelo teórico del comportamiento organizacional para la implantación de INTRAGOB en los organismos públicos federales" *Con beca-estudios CONACYT*.

flattering, was decided to identify the elements of a management system of total quality (ACT) from Literature, to analyze the implicit and explicit elements indicated by INTRAGOB its implantation and to compare the elements found in both models, with which the ACT model was defined that could facilitate the process of implantation. A description of the APF appears briefly, the ACT in public sector and INTRAGOB. The used method was qualitative with application of analysis of interpretative content for the description of the manifest content in documents of INTRAGOB and 99 documents of the ACT. As resulting from the investigation, easily seted out a comprehensible model and with theoretical explanation, that can become general for the public sector. One concluded that it is better alternative to consider the model of the ACT in the APF.

Keywords

INTRAGOB, total quality management, federal public management, change.

Introducción

Los países tienen en gran medida, el control directo sobre su destino. No obstante, no todo el éxito depende de sus recursos naturales. De acuerdo a Richardson [1], existen países que se encuentran en caos debido a fallas en la calidad de su gobierno, la calidad de las políticas públicas y la calidad de las instituciones, ya que estos tres factores son los que determinan el éxito o el fracaso y México, como dice Jaime [2], aún cuenta con viejos hábitos, antiguas conductas, un desempeño muy malo, bajo crecimiento y baja productividad, lo que deja ver que el gobierno mexicano no ha transformado en su totalidad la naturaleza del actuar gubernamental, que se traduce en resultados no deseados. Lo anterior se reflejó en los diagnósticos realizados en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) en los años 2001 y 2004, donde los resultados no fueron muy halagadores, encontrándose la existencia de duplicidad de funciones; una carga fuerte de actividades y falta de equidad en el trabajo; falta de

definición de objetivos, responsabilidades y funciones; falta de medición de resultados, retroalimentación y seguimiento y poco apoyo de la alta administración. Estos escenarios no permitan cumplir eficientemente con las disposiciones establecidas, colocando a la APF en circunstancias de alta crítica por parte de los ciudadanos [3].

Lo anterior, reflejó la importancia de implantar un sistema de calidad total para la APF que sustentara y potenciara la capacidad del gobierno para resolver los problemas sociales y dar respuesta a las expectativas de los ciudadanos. Con base en lo anterior, en el año 2001 el Ejecutivo Federal en turno, se comprometió a implantar sistemas de calidad en todas las dependencias y entidades federales a través del Modelo de Calidad Total INTRAGOB (INTRAGOB), para transformar a la APF en un gobierno con una imagen confiable, transparente e innovadora, dirigiendo su política de calidad hacia la calidad de los servicios, la integridad de los Servidores Públicos y la percepción de la sociedad respecto a la confiabilidad y eficacia de la APF². En el mes de noviembre de 2005, los registros de la Oficina de Innovación y Calidad Gubernamental (OICG), mostraron que de los 228 organismos de la APF, solamente 5 dependencias (Secretarías de Estado) de las 19 existentes y 11 entidades (paraestatales) de las 209 existentes, desarrollaron actividades de INTRAGOB, tanto en sus oficinas centrales, como en el interior del país, lo que representó el 7% del total. Cuando el autor revisó el contenido del documento oficial de INTRAGOB, éste contaba con un lenguaje muy técnico y poco apropiado para las dependencias y entidades de la APF, a pesar de su similitud con el modelo de la administración de calidad total (ACT), situación que influyó en los resultados anteriores.

Ante este escenario que se describe, ví la necesidad de llevar a cabo una investigación para identificar los criterios explícitos e implícitos de INTRAGOB y los criterios de la administración de calidad total (ACT) que no están contenidos en INTRAGOB para que éste funcione como un modelo de esta naturaleza y proponer un modelo teórico de ACT que pudiera facilitar el proceso de implantación de la calidad en los organismos públicos de la APF.

Por lo anterior, se generaron las siguientes preguntas de investigación: 1) Considerando que INTRAGOB es un sistema de administración de calidad total, ¿cuáles otros criterios además de los señalados por el mismo, son necesarios para implantar un sistema de esa naturaleza?; 2) ¿Cuál es el modelo propuesto de ACT para implantar exitosamente la

calidad total en el sector público, bajo el enfoque teórico de la administración de calidad total? Por lo tanto, los objetivos fueron: 1) identificar los criterios de un sistema de ACT a partir de la literatura revisada, así como de la experiencia del autor como auditor líder en calidad certificado y como consultor en organizaciones del sector público; 2) analizar los criterios señalados por INTRAGOB para su implantación; 3) comparar los criterios encontrados en ambos modelos para determinar cuáles de ellos pudieran ser necesarios para implantar INTRAGOB en la APF como un sistema de ACT; y, 4) elaborar el modelo teórico de ACT que facilite el proceso de implantación de la calidad en la APF.

A pesar de que con un gobierno de calidad se generan expectativas de mayores oportunidades, de crecimiento, de desarrollo personal y profesional, y de confianza en las instituciones públicas entre la ciudadanía, sólo el 7% de las dependencias y entidades adoptó INTRAGOB, sin embargo, si el objetivo y sentido del cambio administrativo del sector público es establecer un gobierno capaz de crear y agregar valor con más enfoque a la comunidad y al servicio de los ciudadanos, se requiere de una metodología viable, clara y poderosa, como lo es la ACT, ya probada con éxito en el sector privado. Por lo anterior, esta investigación es de suma importancia para la APF, ya que el modelo propuesto en este trabajo, contribuirá con sus objetivos y facilitará el proceso de implantación de la calidad total en todas sus dependencias y entidades.

Asimismo, es de vital importancia conocer los factores de la ACT con base en la revisión de literatura, para contar con una secuencia lógica que el personal comprenda y relacione con su quehacer diario, de manera que también facilite dicho proceso. De igual forma, al realizar esta investigación, se contribuye al conocimiento de la administración de la calidad en la administración pública, lo que favorecerá a la APF en su interés por implantar sistemas de calidad adecuados a sus principales características.

La administración pública federal y la administración de calidad total

Cuando se habla de organización, ésta se ve como el eje de desarrollo económico y social, produciendo bienes y servicios, a través de un conjunto de personas que actúan juntas con los recursos necesarios para alcanzar un objetivo común [4]. Las organizaciones públicas con sus características burocráticas, ofrecen abundantes bienes y servicios. Pese a ello, son acusadas de ineficiencia, rigidez, inflexibilidad e incompetencia, entre otras, incluyendo al sistema federal, quien suministra los bienes y servicios públicos que la sociedad demanda, [5]. Este sistema

² Debido al cambio de la administración federal en el año 2006, INTRAGOB fue suspendido, creándose el Programa de Mejoramiento de la Gestión en la Secretaría de la Función Pública.

tiene su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se le da al Estado (Gobierno de la República) la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable. La APF es dividida en centralizada (Presidencia de la República, secretarías de estado, departamentos administrativos y la Consejería Jurídica) y paraestatal (organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos) de acuerdo a la Ley Orgánica emitida por el H. Congreso de la Unión. La calidad en el gobierno es uno de los aspectos que contribuyen a mejorar la competitividad [6], sin embargo, éste no dispone de las herramientas necesarias para realizarlo, ni de tareas concretas y opera de acuerdo con una serie de técnicas administrativas inapropiadas [4]. Por ello, requiere actuar con inteligencia y dejar atrás prácticas y supuestos obsoletos, así como conocer qué se debe mantener y qué modificar, para emprender un proceso de transformación que garantice buenos resultados [7].

La calidad definida de múltiples maneras y orientada a conocer y cumplir las necesidades explícitas e implícitas de los clientes para alcanzar su satisfacción [8]; [9] y [10], se opera con un sistema de administración de calidad total, que significa desarrollar una estrategia con principios guía para administrar, asegurar y mejorar sistemáticamente los procesos de trabajo, para garantizar en toda la cadena de valor, la entrega de mejores productos y servicios al cliente final [11]; [12]; [SEPLADE] [13]; [10]; [14] y [15]. Con esta base, los gobiernos han dirigido sus esfuerzos para alcanzar resultados de calidad aceptables y el gobierno mexicano no es la excepción. Están planteando sus problemas de otra forma, con un nuevo sistema de valores; están transformando sus estructuras organizativas y sus procesos; y están buscando un desempeño más eficaz de su personal.

En la figura 1 se ilustran las áreas necesarias que constituyen la ACT, considerando que es una estrategia de la organización para hacer bien las cosas, ser competitiva y próspera [10]; [16]. Ésto implica que cada criterio que se observa, debe ser visto fácilmente y en forma general, para posteriormente darle el énfasis apropiado a cada uno de ellos. Se puede observar que todos los criterios son interdependientes

y que deben existir en su totalidad para asegurar que se cumplan tanto la filosofía como las prácticas de la ACT y se desarrolle la cultura de calidad deseada. Para mejorar la calidad del desempeño en todos los procesos, productos y/o servicios, se deben ofrecer los medios para propiciar la participación de los empleados, dar satisfacción a los clientes y no menos importante, alcanzar la competitividad deseada [10]. Aquí se observa, que cada uno de los criterios que influyen en la ACT, se encuentran contenidos en INTRAGOB.

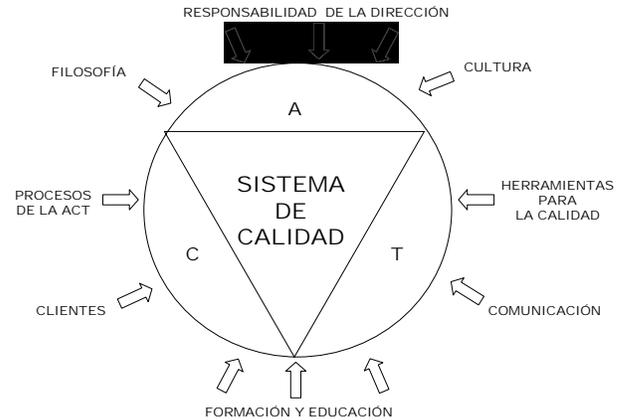


Figura 1. Influencia de la administración de calidad total

Fuente: James, P. [10]. Gestión de la Calidad Total. Un texto introductorio. España. Prentice Hall.

De acuerdo a la literatura revisada, la ACT se puede agrupar en cinco criterios de sistema, como se observa en la Figura 2, donde los cinco criterios que la forman deben tener un equilibrio efectivo para aceptar los cambios. Se puede observar que todos los criterios son interdependientes y que deben existir en su totalidad para asegurar el cumplimiento del modelo. Asimismo, cada criterio incluye una serie de prácticas, que ya han sido aplicadas con éxito en el sector privado [14]; [10]. Sin embargo, en el sector público se han encontrado algunos obstáculos al tratar de implantarlas, debido a la falta de un enfoque hacia el cliente y al desconocimiento y la creencia de que solo se aplica la calidad al sector privado. También se pueden ver reflejados los criterios de INTRAGOB, así como los componentes de los subcriterios.

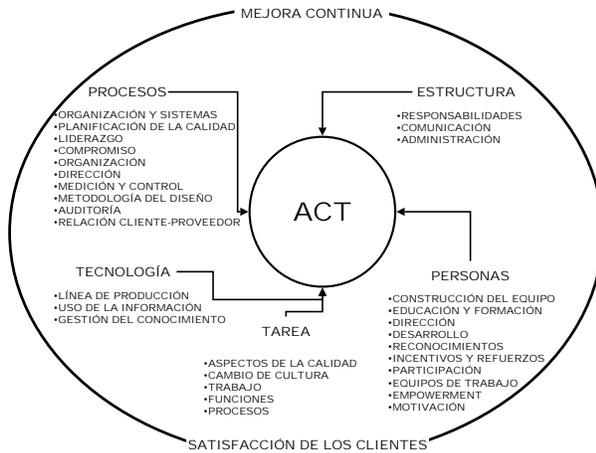


Figura 2. Criterios del sistema de ACT
Fuente: Aportación del autor

Se puede apreciar que los criterios que influyen en la ACT de la Figura 1, en forma general, están comprendidos en la figura 2, y como ambas figuras contienen los mismos criterios y subcriterios de INTRAGOB, significa que éste es similar a la ACT y que por lo tanto, se deben considerar los criterios para la implantación del modelo de calidad para la APF.

Por otro lado, autores como Terziovsky, et al. [11], Oakland [16] y Scharitzer y Korunka [17], entre otros, agregan que para que un sistema de ACT se implante con éxito, se requiere del compromiso de la dirección para la obtención de resultados de calidad. Lo anterior implica un cambio en toda organización, si se desea sobrevivir a las necesidades del entorno que la rodea [18];[19] y [6]. Como cambiar una organización no es tarea fácil y aún lo es menos cambiar al personal, la alta dirección se ve obligada a ser sutil con el cambio y a dirigirlo a todos los miembros de la organización, considerando el sistema como un todo integrado y no como algo superficial [18]. Se debe recordar que todo cambio debe ser medido durante todo el proceso, ya que proceso que no se mide, no se controla, lo que no se controla, no se mejora y lo que no se mejora, desaparece.

INTRAGOB una posible solución a la necesidad de cambio

De acuerdo a Sánchez, Rincón y González [20], el Ejecutivo Federal en turno al comprometerse a implantar INTRAGOB, éste fue orientado a satisfacer plenamente las expectativas y necesidades de los clientes y ciudadanos, principalmente. Por ello, sus objetivos se encaminaron a reflejar la calidad de los procesos, productos y servicios que ofrece la APF y a dignificar la imagen de los servidores públicos. Para cumplir con estos objetivos, se establecieron

directrices con énfasis en la mejora continua, la innovación y la consolidación de una cultura de calidad. INTRAGOB promovió el empleo de prácticas acordes a las características de cada dependencia o entidad y su entorno [20], por lo que se conformó de ocho criterios que a su vez se subdividieron en subcriterios que representaban las características fundamentales de todo sistema organizacional. Estos criterios y subcriterios tal y como INTRAGOB los presentó, se muestran en la Tabla 1. El enfoque del modelo basó su acción en la planificación y el diseño del sistema, y su implantación se fundamentó en la aplicación práctica de lo planeado, así como en su evaluación.

Nº	CRITERIO	SUBCRITERIOS
1.0	SATISFACCIÓN DEL CLIENTE Y CIUDADANO	1.1 Conocimiento de necesidades y expectativas de los clientes y ciudadanos 1.2 Relación integral con los clientes y ciudadanos
2.0	LIDERAZGO	2.1 Desarrollo de una visión, misión y sistema de valores 2.2 Desarrollo e implantación del sistema de gestión de la dependencia 2.3 Motivación y apoyo al personal 2.4 Administración de la relación con la esfera política y la sociedad en general
3.0	DESARROLLO DEL PERSONAL Y DEL CAPITAL INTELLECTUAL	3.1 Sistemas de Trabajo 3.2 Desarrollo de competencias 3.3 Calidad de Vida
4.0	GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN, DEL CONOCIMIENTO Y DE LA TECNOLOGÍA	4.1 Gestión de la información 4.2 Gestión del conocimiento 4.3 Gestión de la tecnología
5.0	PLANEACIÓN	5.1 Planeación estratégica 5.2 Planeación operativa
6.0	GESTIÓN Y MEJORA DE PROCESOS	6.1 Desarrollo de servicios y procesos 6.2 Gestión y mejora de los procesos
7.0	IMPACTO EN LA SOCIEDAD	7.1 Impacto social 7.2 Promoción de la cultura de integridad y transparencia
8.0	RESULTADOS	8.1 Valor creado para el personal y la dependencia 8.2 Valor creado para los clientes, ciudadanos y la sociedad

Tabla 1. Criterios y Subcriterios del Modelo de Calidad INTRAGOB

Fuente: adaptada de Sánchez, A.; Rincón, M.; González, F. [20]. Modelo de Calidad INTRAGOB. Presidencia de la República. Innovación y Calidad Gubernamental. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental {en red}. Disponible en la página Web: <http://www.innova.gob.mx/ciudadanos/>

La plataforma de despliegue de INTRAGOB se apoyó en principios orientados a optimizar los procesos y servicios que permitieran satisfacer a los clientes al menor costo [20]. Estos principios son satisfacción del cliente y ciudadano, calidad en el servicio, calidad de vida en el trabajo, comunicación organizacional, uso eficiente de los recursos, respeto al entorno, integridad, transparencia y honestidad, mediciones, mejora continua, y pensamiento sistémico, mismos que soportan los criterios y subcriterios de INTRAGOB y orientan los esfuerzos de mejora continua en los productos y servicios que las dependencias del gobierno federal deben brindar a sus clientes y ciudadanos.

Método

Para dar respuesta a las preguntas de investigación, este trabajo se realizó con un enfoque analítico cualitativo interpretativo, con aplicación de análisis de contenido para la descripción objetiva del contenido expreso de lo que INTRAGOB y la ACT manifiestan. Se realizó un análisis documental del Modelo de Calidad INTRAGOB 2005 y la literatura revisada de la ACT y se aplicó la propia experiencia como auditor líder en calidad certificado y consultor en sistemas de calidad en el sector público. Se definieron y se analizaron los textos escritos expresados en los criterios documentales disponibles en su estado original, con el fin de interpretar y realizar inferencias, así como las características específicas de los mismos, tal y como lo mencionan Pérez [21] y Hernández, Fernández y Baptista [22]. Se diseñó la investigación dentro del contexto particular del estudio, bajo una estrategia que consistió en identificar los criterios aplicados para implantar la ACT en cada documento revisado, así como el contenido textual que presentó INTRAGOB, para obtener la información deseada y responder de manera práctica y concreta a las preguntas de investigación.

Para el análisis de INTRAGOB se utilizaron los mismos criterios y subcriterios que el modelo expresa, bajo las normas establecidas por el mismo, que para el análisis de contenido fueron considerados como categorías y subcategorías respectivamente y que sirvieron de base para clasificar las unidades de análisis, la recolección de los datos y el análisis de éstos. Además, se pretendió ser objetivo en los juicios y analizar y expresar correctamente la información, interpretándose los significados de los documentos con base en el contexto mismo de los textos como lo propone de Miguel [23]. Se consideró además, la conveniencia de recurrir a la validez del contenido de los documentos mencionados, por considerarlos adecuados para el estudio realizado. Para lograr una mayor precisión en los resultados, la información

recolectada se contrastó con la literatura revisada para este trabajo y la experiencia del autor, de tal manera que se llevó a cabo un control cruzado entre éstas.

Para identificar los criterios necesarios para la implantación de la ACT, se analizaron 99 documentos³ con el fin de identificar y clasificar las prácticas que cada uno de los autores recomienda para llevarla a cabo exitosamente en una organización. Esta información se asentó en el formato de tabla que se presenta en la Figura 3, donde en la primera columna se registró cada práctica recomendada y en los renglones, el autor o el documento revisado, correspondiente a cada práctica. Al final del análisis, se procedió a calcular las frecuencias correspondientes y a agrupar los criterios afines para la implantación de la ACT, con los que se determinó cuáles de ellos eran los necesarios para implantar INTRAGOB.

PRÁCTICAS DE LA ACT	AUTORES/ DOCUMENTOS			

Figura 3. Formato de Tabla para la relación de prácticas de la ACT y autores consultados.

Fuente: autor

Para determinar los criterios de INTRAGOB contenidos en la ACT, se procedió a colocar el plano de análisis, mismo que correspondió a INTRAGOB. Posteriormente, se transcribió la información obtenida de las prácticas recomendadas para INTRAGOB para cada criterio y subcriterio, procediéndose al análisis de éstas, a través del análisis de contenido propuesto por Spradley [24], con el propósito de determinar los criterios contenidos de INTRAGOB en el marco de la ACT. Después, se dividieron los contenidos en porciones o unidades temáticas llamadas bits de información, transcribiéndose en hojas post it, obteniéndose 199 de ellos y donde 8 correspondieron a la cultura, el enfoque sistémico, la efectividad y la competitividad. A continuación, se identificaron los temas o categorías generales para clasificar la información obtenida, considerándose los criterios agrupados para implantar la ACT, utilizándose de igual manera, hojas post it para cada categoría. Consecutivamente y utilizando los mismos post it, se analizaron los bits de información y se agruparon o asociaron en subcategorías de acuerdo a su naturaleza y contenido y con base en todos los criterios que conforman la ACT, para llegar al establecimiento de los términos de cobertura de las categorías generales.

³ Para obtener esta información, si está Usted interesado, favor de solicitarla a la dirección malba30@hotmail.com, ya que por su amplia extensión, no es posible anexarla a este documento. Sin embargo, en las referencias aparecen algunos de ellos.

Por último, se tomaron los datos base para compararlos con el marco de la ACT.

De la misma forma explicada en el párrafo anterior, se llevó a cabo el análisis de los criterios de la ACT, con el fin de comparar ambos resultados y determinar los criterios faltantes en INTRAGOB para que éste se implante como un sistema de ACT, para lo cual se colocó el plano de análisis, que correspondió al contenido de la ACT y se transcribieron las categorías, que fueron los criterios agrupados por afinidad de la ACT. Posteriormente, se transcribieron como subcategorías, cada uno de los componentes de los criterios agrupados de la ACT y se cuantificaron los ítems (bits) identificados con éstas a partir de las prácticas recomendadas para implantar la ACT, obteniéndose 1065 de ellos y donde 63 correspondieron a la cultura, el enfoque sistémico, la efectividad y la competitividad. Por último, se cuantificó el número de bits encontrados para cada categoría, con lo que se tomaron los datos para compararlos con el marco de INTRAGOB. Para concluir, se procedió a obtener las frecuencias absolutas y relativas a partir de los resultados obtenidos, con el fin de poder relacionarlos. Para llevar a cabo lo anterior, los resultados cuantificados de las categorías identificadas de los criterios de INTRAGOB contenidos en la ACT y los criterios de la ACT, se procesaron con apoyo del programa Excel, obteniéndose la frecuencia absoluta de ambos resultados, así como la frecuencia relativa correspondiente, con base al total de bits identificados (191 y 1002, respectivamente), con la que posteriormente se compararon. Se consideró conveniente comparar las frecuencias relativas solamente, debido a que éstas provienen de un número muy diferente de documentos. Posteriormente, se definieron los criterios faltantes de INTRAGOB, con respecto a los criterios de la ACT. Por último y con base en los resultados, se propuso el modelo más adecuado para asegurar la implantación exitosa de INTRAGOB como un sistema de ACT.

Resultados

Los resultados obtenidos del análisis de los 99 documentos de la ACT y su frecuencia relativa para cada práctica establecida por los autores estudiados, se muestran a continuación:

El 62.6% de los autores estudiados (autores) menciona que el objetivo principal es satisfacer las demandas de los clientes y lograr la satisfacción del mismo; el 51.5% de los autores dice que debe darse un enfoque al cliente en toda la organización. Cabe mencionar que estas prácticas están consideradas en las Figuras 1 y 2, así como en las directrices de INTRAGOB.

El 41.4% de los autores recomienda fomentar el trabajo en equipo para la mejora de la calidad; el 29.3% de los autores menciona que se deben definir principios guía para fijar el rumbo de la organización y las estrategias para lograr los abjetivos (estas dos prácticas se consideran en la Figura 2); el 37.4% de los autores sugiere brindar calidad en el servicio; el 10.1% de los autores comenta que es necesario contar con una filosofía organizacional (estas dos prácticas son considerados en las Figuras 1 y 2); el 32.3% de los autores dice que es de suma importancia aplicar el liderazgo y contar con el compromiso de la alta dirección (estas prácticas son consideradas en las Figuras 1 y 2, así como en las directrices de INTRAGOB); el 23.2% de los autores menciona que toda organización debe ajustarse a los cambios del entorno (considerado en la Figura 1).

Por otro lado, el 32.3% de los autores manifiesta que en la organización se requieren miembros competentes, mientras que el 29.3% de los autores recomienda que se utilicen todas las herramientas y métodos de calidad; el 32.3% de los autores sugiere capacitar al personal y apoyarlo en su desarrollo; el 27.3% de los autores dice que se deben generar productos y servicios útiles a los clientes; con base en lo anterior, el 25.2% de los autores manifiesta que se debe mejorar el desempeño y lograr resultados de calidad; el 27.3% de los autores sugiere evaluar el desempeño del personal (todas las prácticas anteriores son consideradas en las Figuras 1 y 2). El 27.3% de los autores mencionan que se debe instituir un sistema de medición y seguimiento para todas las etapas del proceso (esta práctica es considerada en la Figura 2 y en las directrices de INTRAGOB); el 20.2% de los autores sugieren establecer un programa de reconocimiento e incentivos para aquellos que hayan puesto su mejor esfuerzo y obtenido los mejores resultados en sus tareas; el 1% de los autores sugieren auditorías de calidad y llevar a cabo acciones correctivas y preventivas (las prácticas anteriores son consideradas en la Figura 2).

El 17.2% de los autores menciona que es importante que los resultados de las mediciones que se realicen, aseguren que los datos recopilados sean precisos y significativos; el 17.2% de los autores manifiesta la necesidad de reducir errores; el 41.4% de los autores sugiere la mejora continua de los procesos de trabajo; el 25.2% de los autores dice que deben mejorar continuamente los resultados (estas prácticas son consideradas en la Figura 2 y en las directrices de INTRAGOB). Asimismo, el 24.2% de los autores manifiesta que se debe tener una comunicación constante entre los directivos y los empleados, tanto en forma vertical como horizontal, para el buen entendimiento de las funciones que se realizan en la organización (esta práctica es

considerada en las Figuras 1 y 2, así como en las directrices de INTRAGOB); el 20.2% de los autores sugiere involucrar a todo el personal en las actividades de la organización, sobre todo, en tiempos de cambio o crisis como lo menciona (esta práctica no se considera en ninguna figura); el 24.2% de los autores recomienda fortalecer (empowerment) al personal (esta práctica es considerada en la Figura 2).

El 23.2% de los autores manifiesta que es fundamental la planificación de la calidad en la organización; el 19.2% de los autores sugiere que deberá definirse la visión, la misión, los valores, la política de calidad y los objetivos de la organización; el 11.1% de los autores sugiere establecer lineamientos bajo el marco legal establecido (estas prácticas son consideradas en la figura 2); el 16.2% de los autores sugiere utilizar los recursos con que se cuenta; el 22.2% de los autores recomienda analizar la estructura organizacional (estas prácticas son consideradas en la Figura 2, así como en las directrices de INTRAGOB); el 8.1% de los autores recomienda aprovechar la tecnología existente (esta práctica es considerada en la Figura 2); el 20.2% de los autores indica que se deben definir las responsabilidades de cada uno de los miembros de la organización; el 5% de los autores sugiere dejar claros los niveles jerárquicos y el diseño organizacional; el 5% de los autores recomienda el cumplimiento estricto de las tareas (estas prácticas son consideradas en la Figura 2). Asimismo, es de considerarse según el 22.2% de los autores, la relación e involucramiento con los proveedores internos y externos; el 3% de los autores recomiendan contar con insumos de calidad; el 14% de los autores sugieren cumplir eficientemente los requisitos solicitados por el cliente (estas prácticas son consideradas en la Figura 2, así como en las directrices de INTRAGOB).

Respecto al personal, el 15.2% de los autores mencionan que es muy importante considerar las actitudes, los valores, las creencias; el 14.1% de los autores manifiestan la importancia de aprovechar las experiencias y las habilidades de cada persona. El 10.1% de los autores dice que estos aspectos influyen en el comportamiento y de igual manera éste influye en las actitudes. El 4% de los autores manifiesta que es necesario que al iniciar el cambio, se comprometa al sindicato para que no se obstaculicen las actividades de la organización (estas prácticas no son consideradas en ninguna figura). El 17.2% de los autores considera que es primordial que la organización establezca un programa de motivación para todo el personal; el 8.1% de los autores sugiere buscar la satisfacción de todo el personal, para mantener el espíritu de servicio. Se encontró también, que el 40.4% de los autores se manifiesta a favor del enfoque en procesos; 6.1% de los autores sugieren definir bien el contexto del trabajo, así como determinar las actividades del

trabajo y las del personal. El 20.2% de los autores manifiesta definir claramente la responsabilidad en los procesos; el 4% de los autores indica que se deben estandarizar los trabajos para disminuir la variabilidad en los resultados (todas estas prácticas son consideradas en la Figura 2).

El 41.4% de los autores se expresaron a favor de la mejora continua; el 14.1% de los autores dice que se debe innovar para contar con una ventaja competitiva (estas prácticas son consideradas en la Figura 2, así como en las directrices de INTRAGOB); el 13.1% de los autores manifiesta que se debe seguir el proceso de benchmarking; igualmente, el 18.2% de los autores considera que la elaboración de un proceso que controle los registros creados (estas prácticas no están consideradas en ninguna figura); el 18.2% de los autores sugieren la aplicación de los procesos anteriores para generar un aprendizaje (esta práctica es considerada en la Figura 2).

El 11.1% de los autores sugiere que para que se desarrolle el sistema de ACT en la organización, ésta debe verse con un enfoque sistémico; el 21.2% de los autores considera desarrollar una cultura de calidad; el 8.1% de los autores sugieren no hacer de lado la tecnología existente; el 19.2% de los autores mencionan que con un enfoque holístico, se lograrán las metas y los objetivos establecidos por todos y por lo tanto, se alcanzará la efectividad, la flexibilidad y la productividad y competitividad de la organización (estas prácticas son consideradas en la Figura 2, así como en las directrices de INTRAGOB).

De igual manera, se analizaron las prácticas recomendadas para implantar INTRAGOB, a partir del contenido textual del documento correspondiente, en cada criterio y subcriterio que lo conforman, obteniéndose de la misma forma que para la ACT, las frecuencias relativas. Las frecuencias relativas para las prácticas de la ACT y las frecuencias relativas para INTRAGOB se compararon para determinar los faltantes en este último. Cabe hacer mención, que al comparar las frecuencias relativas de ambos resultados, se realizó una suma algebraica de ambas. Sin embargo, como las prácticas recomendadas para la ACT se agruparon por su afinidad, no se perdió de vista cada uno de esos componentes, que al mencionarlos, complementan la explicación. Con base en lo anterior, se encontró lo siguiente: el 16.7% de las prácticas de planificación en INTRAGOB, están contenidas en las prácticas de la ACT, solamente que presenta poco énfasis en las políticas organizacionales. De igual manera, el 9.4 % de las prácticas de comunicación y retroalimentación, de la estructura organizacional (presenta poco énfasis en las responsabilidades, demanda del trabajo del personal y las actividades del personal) y de la medición y evaluación (presenta poca importancia en la medición

del desempeño, el análisis de los datos y en las acciones correctivas y preventivas), se encuentran contenidas en la ACT. Asimismo, se encuentran contenidas en la ACT, el 8.9% de las prácticas de la mejora continua, el 7.3% de las prácticas de capacitación, el 6.3% de las prácticas de liderazgo (presenta deficiencias en el compromiso de la alta administración, la definición de los principios guía y la determinación de estrategias).

Se halló además, que el 6.3% de las prácticas de procesos (presenta deficiencias en procedimientos documentados) y el 6.3% de los criterios de la evaluación del cliente (presenta deficiencias en la satisfacción del mismo), se encuentran contenidas en la ACT. Continuando, el 5.2 % de las prácticas del personal, el 3.7% de las prácticas de involucramiento y de la motivación y el 2.1 % de las prácticas del desempeño, se encuentran contenidas en la ACT. Por último, se encontró que el 1.6% de las prácticas de equipos de trabajo, reconocimientos e incentivos, involucramiento cliente-proveedor y el 0.5% de las prácticas del empowerment, se encuentran contenidas en la ACT.

Con base en estos resultados, se pudo determinar que todas las prácticas de INTRAGOB están contenidas en la ACT. Sin embargo, INTRAGOB da menos importancia relativa respecto a la ACT, en las prácticas correspondientes a equipos de trabajo, desempeño, empowerment, involucramiento cliente-proveedor, mejora continua, capacitación, liderazgo, evaluación del cliente y reconocimientos e incentivos. Asimismo, se encontraron prácticas de la ACT que INTRAGOB no incorpora y que son importantes para su implementación, siendo éstos el benchmarking, la reducción continua de errores, el comportamiento del personal, la filosofía organizacional, los lineamientos y normas y el compromiso sindical. Con base en el análisis anterior, lo manifestado por los autores estudiados y la experiencia del autor, se elaboró el modelo propuesto con la secuencia lógica de los criterios para una exitosa implantación de INTRAGOB, como un modelo de ACT, bajo el enfoque teórico de la ACT y que se presenta en la Figura 4. Cabe mencionar, que el modelo propuesto es genérico, referido a cualquier organización y que en este caso particular, puede ser aplicado en una organización de la APF.

De acuerdo al modelo propuesto, el proceso de implantación se inicia con el liderazgo en toda la organización aplicado por la alta administración, así como por los mandos medios, quienes deberán contar con el conocimiento y la determinación de implantar el sistema de ACT y con el compromiso con la nueva

filosofía y los principios con los que trabajará la organización para lograr la satisfacción de los clientes (enfoque en el cliente). La alta administración y los mandos intermedios deberán definir la situación actual a través de un diagnóstico organizacional, que servirá de base para precisar, después del análisis de los resultados, si es factible llevar a cabo el proceso de cambio dentro del marco de la ACT

Posteriormente, la alta administración y los mandos medios deberán definir la misión, visión, valores y la política de calidad, con los cuales se orientarán las acciones, así como de llevar a cabo reuniones constantes de información para comunicar a todo el personal lo que es y será la organización con esta nueva filosofía. A continuación, se identifican los procesos de trabajo que agregan valor a la organización y se definen los procedimientos necesarios para desarrollar todas las actividades en conjunto con el personal considerado como dueño de los procesos, para posteriormente presentarlos para su revisión y entendimiento con el personal que no participó en su definición.

Las actividades anteriores, serán la plataforma para la planificación del proceso de implantación y la determinación de la estructura organizacional requerida para dar cumplimiento a los objetivos, con lo cual se definirán los programas y proyectos necesarios para llevar a cabo el proceso. Cabe hacer mención que es importante ir observando el cambio en la cultura organizacional, así como las actitudes y el comportamiento de todos los trabajadores, para que si es el caso, se reorienten las acciones hacia la participación individual y grupal y se logre el involucramiento. Asimismo, es conveniente utilizar la tecnología existente en el desarrollo del proceso. Es importante destacar que para llevar a efecto el trabajo con una mejor calidad, se deberán establecer programas de capacitación y entrenamiento y dar fortalecimiento (empowerment) a los trabajadores, para mejorar los procesos de toma de decisiones de la organización y la metodología para solución de problemas. Por último, se debe recordar que el sistema de ACT debe tener un enfoque sistémico, donde todas las áreas de la organización interactúen entre sí para asegurar la calidad de los resultados, de los proveedores y del desempeño de la organización. Se deberá medir el desempeño, sin olvidar el reconocimiento y motivación del personal, que podrá modificar el comportamiento que conllevará a mejores resultados. Es importante que a la entrega del producto o servicio, se solicite la evaluación por parte del cliente, lo que a la vez retroalimentará a la dirección para corregir si es el caso y mejorar continuamente.

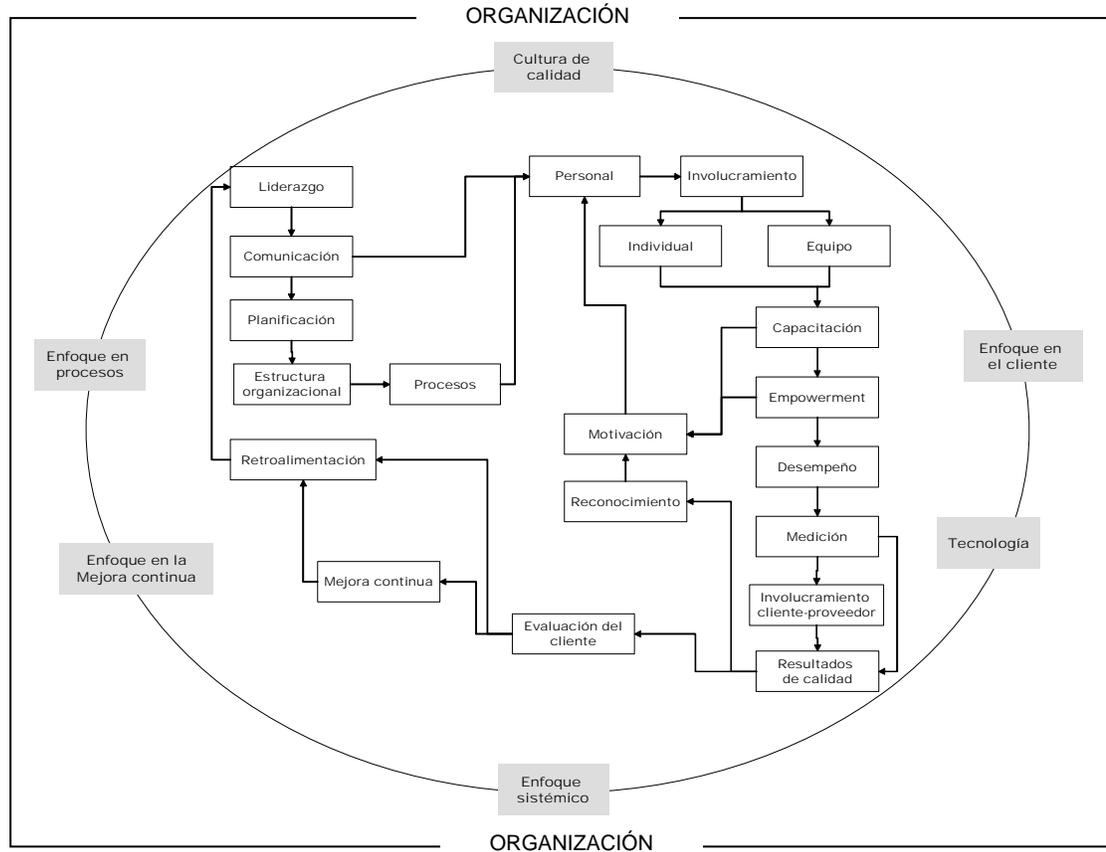


Figura 4. Modelo teórico propuesto para la exitosa implantación de INTRAGOB como un sistema de ACT.
Fuente: Aportación del autor

Conclusiones y recomendaciones

La presente investigación se realizó con la convicción de que INTRAGOB era un modelo de calidad total tan eficiente como la ACT. Sin embargo, su contenido estaba provisto de un lenguaje técnico y un sinnúmero de requisitos, lo que dificultó su implantación. Con el propósito de buscar un modelo que facilitara las cosas en la implantación de INTRAGOB, esta investigación nos dio el conocimiento para reforzar la administración de la calidad, así como para comprender el significado de un modelo de calidad total en el sector público, su aplicación y su compromiso. Se generó un documento producto del análisis de la literatura de la ACT, que contiene la contribución de 99 investigaciones realizadas en el tema y que sirvió de base para identificar las deficiencias existentes entre este modelo e INTRAGOB. Además, del análisis anterior resalta lo siguiente:

1. Es factible considerar para la implantación de INTRAGOB, el modelo de ACT que presenta la Figura 3.
2. Todos los criterios de INTRAGOB están contenidos en la ACT, por lo que

3. Como resultado de la investigación, se propuso un modelo fácilmente comprensible y con explicación teórica, que puede generalizarse para toda la APF.
4. Los componentes que no se mencionan en INTRAGOB a pesar de ser necesarios para fortalecer el modelo son: el benchmarking (componente de la mejora continua), la reducción continua de errores (componente de la mejora continua), el comportamiento del personal (componente del personal), la filosofía organizacional (componente de planificación), los lineamientos y normas (componentes de planificación) y el compromiso sindical (componente de liderazgo).

5. La ACT es mejor alternativa que INTRAGOB para un sistema de calidad en el sector público.
6. Las actividades relacionadas con la alta administración para llevar a efecto la implantación de INTRAGOB, son fundamentales para lograr el éxito.

Fue significativo encontrar el enfoque hacia los resultados esperados como la satisfacción del cliente, la mejora continua, la calidad, el crecimiento y desarrollo personal, el rendimiento y la productividad. Por su importancia, esta investigación, que analiza la experiencia de la implantación de sistemas de calidad, debe ser tomada en consideración para la implantación de otros programas. Asimismo, deja ver que si se manejan programas como INTRAGOB o como la ACT, se logrará la mejora de la prestación de servicios

en las dependencias y entidades de la APF. Por ello, es de esperarse que continúe en un futuro el programa de calidad total en el sector público, ya que así se podrá proporcionar certidumbre a los ciudadanos en cuanto a las actividades de las instituciones de gobierno, la calidad de sus servicios y el cambio de actitud de los servidores públicos. Si se quiere que el gobierno tenga éxito, se requiere una nueva manera de concebirlo y visualizarlo, ya que si no se cuenta con nuevas ideas e iniciativas que respondan a las nuevas necesidades, internas y externas, los servidores públicos del gobierno federal no tendrán más alternativa que aferrarse a los antiguos esquemas. El reto es crear el ambiente y construir los medios para sumar a todos los servidores públicos en el proceso de cambio. Por ello, INTRAGOB aunque no fue la mejor alternativa, fue un gran paso en la transformación de la APF.

Referencias

- [1] Richardson, R. (2005). ¿Cómo Impulsar las Reformas? En *Las Reformas Estructurales que México Necesita*. Damm, A.; Gutiérrez, A. Primera reimpression. México. CECSA.
- [2] Jaime, E. (2005). Reforma del Estado ¿Para Qué? En *Las Reformas Estructurales que México Necesita*. Damm, A.; Gutiérrez, A. Primera reimpression. México. CECSA.
- [3] Secretaría de la Función Pública. (2007). *Programa de Mejoramiento de la Gestión* {en red}. Disponible en la página Web: http://www.serviciosdecalidad.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=15&dir=DESC&order=name&limit=10&limitstart=10
- [4] Chiavenato, I. (2004). *Comportamiento Organizacional*. La Dinámica del Éxito en las Organizaciones. México. Thomson.
- [5] Díaz, M. (2002). *Federalismo Fiscal y Asignación de Competencias: una Perspectiva Teórica*. Economía, Sociedad y Territorio. Volumen III. Número 11. pp. 387-407.
- [6] Laboucheix, V. (2001). *Tratado de la Calidad Total*. México. Limusa. Noriega Editores Estado de San Luis Potosí. México. Industrias Gráficas del Tangamanga.
- [14] Gunasekaran, A. (1999). Enables of total quality management implementation in manufacturing: a case study. *Total Quality Management*. Vol. 10. Número 7. p87.
- [15] Hackman, R.; Wageman R. (1995). Total quality management: empirical, conceptual, and practical issues. *Administrative Science Quarterly*, Número 40, p309
- [7] Sexton, W. (1999). *Teorías de la Organización*. Séptima reimpression. México. Editorial Trillas
- [8] Crosby P. (2000). *La calidad y Yo Una Experiencia de Vida*. México: Prentice Hall Hispanoamericana.
- [9] Kano N. (1996). *Guide to TQM in Service Industries, Hong Kong*. Asian Productivity Organization
- [10] James, P. (2004). *Gestión de la Calidad Total. Un texto introductorio*. España. Prentice Hall.
- [11] Terziovsky, M.; Sohal, A.; Samson, D. (1996). Best practice implementation of total quality management: multiple cross-case analysis of manufacturing and service organizations. *Total Quality Management*. Vol. 7. Número 5.
- [12] Nwabueze, U.; Kanji, G.K. (1997). The implementation of total quality management in the NHS: how to avoid failure. *Total Quality Management*. Vol. 8. Número 5. p265.
- [13] Secretaría de Planeación del Desarrollo (SEPLADE). (2000). *Sistema de Calidad San Luis*. Programa de Mejoramiento Integral de la Calidad del Gobierno del
- [16] Oakland, J. (1991). The European Centre for Total Quality Management. *Total Quality Management*. Vol. 2. Número 3.
- [17] Scharitzer, D.; Korunka, Ch. (2000). New public management: evaluating the success of total quality management and change management interventions in public services from the employees' and customers' perspectives. *Total Quality Management*, Vol. 11, Número 7, pS941.

- [18] Mink, O.; Esterhuysen, P.; Mink, B.; Owen, K. (1993). *Change at work. A comprehensive management process for transforming organizations*. San Francisco. U. S. A. Jossey-Bass Publishers
- [19] Kanter, R. (1995). *Mastering Change. In Learning Organizations*. Kofman, F.; Senge, P.; Kanter, R., M. Productivity Press.
- [20] Sánchez, A.; Rincón, M.; González, F. (2005). *Modelo de Calidad INTRAGOB*. Presidencia de la República. Innovación y Calidad Gubernamental. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental {en red}. Disponible en la página Web: <http://www.innova.gob.mx/ciudadanos/>
- [21] Pérez, S. (2002). *Investigación Cualitativa. Retos e Interrogantes. I y II. Métodos*. Tercera Edición. Madrid. España. Editorial La Muralla, S.A.
- [22] Hernández S., R.; Fernández C., C.; Baptista L., P. (2002). *Metodología de la Investigación*. Tercera Edición. México. Ed. Mc. Graw Hill.
- [23] De Miguel, S. (2000). Proceso Metodológico de una Investigación en Animación Sociocultural. En Pérez, G. (2000). *Modelos de Investigación Cualitativa en Educación Social y Animación Sociocultural. Aplicaciones Prácticas*. Madrid. España. NARCEA, S.A.
- [24] Spradley, J. (1979). *The Ethnographic Interview*. Florida, E.U.A.: Harcourt College Publishers.
- Artículo recibido:** 19 de febrero de 2008
- Aceptado para publicación:** 30 de mayo de 2008