

# REPUBLICA DEL ECUADOR

## INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

### XXXI CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD Y DESARROLLO, CON MENCIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA Y GERENCIA EMPRESARIAL



### EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA POR PROCESOS EN EL INSTITUTO NACIONAL DE PATRIMONIO CULTURAL.

Tesis presentada como requisito para optar al Título de Máster en Seguridad y Desarrollo con mención en Gestión Pública y Gerencia Empresarial.

Autor: Lcda. Adm. Emp. Lorena Fernanda Narváez Sevilla  
Asesor y Director: Dr. Enrique Gómez Santillán

Quito, junio 2005



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

## **AGRADECIMIENTO**

**Al Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, por haberme dado la oportunidad de enfrentar este importante reto profesional.**

**Al Instituto de Altos Estudios Nacionales, por haberme permitido ampliar el conocimiento sobre la realidad de nuestro país, y fortalecer la capacidad profesional, experiencias que serán aplicadas en beneficio del país.**

**A mi padre con profundo cariño, quien guió profesionalmente e hizo posible la culminación del presente trabajo de investigación.**

**Especial reconocimiento al Doctor Enrique Gómez Santillán, Asesor de Tesis.**



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

## DEDICATORIA

**A mis hijos: Juan Fernando y Danny, que son mi inspiración permanente y la felicidad de mi vida, y quienes durante esta etapa, han sabido comprender y brindarme su apoyo y amor incondicional.**

**A mi madre, que en cada instante supo darme la fortaleza y el amor que necesité.**

## INDICE DE CONTENIDOS

### CAPITULO I.

- 1. INTRODUCCIÓN 12
- 2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA 12
- 3. JUSTIFICACION 14

### CAPITULO II

- 1. GESTION DE LA CALIDAD 16
  - 1.1. Fundamentos de la Calidad..... 16
  - 1.2. Objetivos de calidad ..... 18
  - 1.3. La filosofía de la calidad ..... 19
  - 1.4. Enfoques de la Calidad ..... 20
    - Enfoque de la calidad basado en el producto ..... 20
    - Enfoque de la calidad basado en el proceso ..... 20
    - Enfoque de la calidad basado en el usuario ..... 21
    - Enfoque de la calidad basado en el valor ..... 21
  - 1.5. Organización para la Calidad ..... 22
  - 1.6. Características de las organizaciones que desarrollan la filosofía de la Calidad Total ..... 23
  - 1.7. Principios de la Calidad ..... 24
    - Liderazgo ..... 24
    - Enfoque al Cliente ..... 26
    - Participación del Talento Humano ..... 29
    - Enfoque Sistémico ..... 29
    - Enfoque de Procesos ..... 30
    - El Mejoramiento Continuo ..... 31
- 2. GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 38
  - 2.1. Contexto Internacional ..... 38
  - Plan de Modernización de la Administración Pública en 2000 / 2001 140

LA AGENCIA BUROCRÁTICA .....	41
2.2. Contexto Nacional .....	44
▪ Modernización en el Sector Público y Calidad, Eficiencia y Eficacia de Bienes y Servicios .....	44
3. ENFOQUE SISTEMICO DE LA GESTION	50
3.1. Conceptos Básicos de Sistema .....	52
3.2. IMPORTANCIA DE LOS SISTEMAS.....	55
3.3. Elementos del Sistema .....	56
▪ Entradas o Insumos (inputs) .....	56
▪ Proceso .....	56
▪ Salidas o Productos (outputs).....	57
▪ Regulador .....	57
▪ Retroalimentación (feedback):.....	57
3.4. Clasificación de los Sistemas .....	58
▪ Sistemas cerrados .....	58
▪ Sistemas abiertos .....	58
3.5. La Organización como un Sistema Abierto.....	59
▪ Características de las organizaciones como sistemas abiertos .....	60
3.6. Modelos de Organizaciones .....	62
3.7. La Organización como Sistema .....	63
▪ Subsistemas que forman la Empresa .....	63
3.9. La Organización como un Sistema Abierto	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
▪ Características de las organizaciones como sistemas abiertos .....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
▪ Modelos de las organizaciones	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
4. ADMINISTRACION FUNDAMENTADA EN PROCESOS	68
4.1. Componentes de la Organización Orientada a Procesos .....	69
4.2. Gestión de los Procesos de una Organización .....	70
▪ Gestión de una Organización .....	70

4.3. Ventajas de Enfocarse en Procesos.....	72
4.4. Evolución de los Procesos.....	75
4.5. Concepto de Procesos .....	76
4.6. Tipos de Procesos .....	78
4.7. Elementos de un Proceso.....	83
4.8. Requisitos de un Proceso.....	84
4.9. Dimensiones de Valor.....	85
4.10. Estructura Organizacional Actual.....	87
▪ La Organización.....	90
▪ Tipos de Organización.....	96
4.11. Cultura y Cambio Organizacional.....	110
▪ Conceptos de cultura organizacional.....	111
▪ Características de la Cultura Organizacional.....	113
▪ Funciones de la Cultura Organizacional .....	116
▪ Como Desarrollar una Cultura Organizacional .....	118
▪ Importancia de la Cultura Organizacional.....	120
▪ Valores Organizacionales.....	121
▪ Importancia de los Valores .....	122
4.12. Clima y Cambio Organizacional .....	122
▪ Clima Organizacional.....	122
▪ Características del Clima Organizacional .....	124
▪ El cambio Organizacional.....	126
▪ Fuerzas del Cambio.....	127
▪ Punto de Partida para el Cambio.....	128
▪ El Proceso de Cambio .....	128
▪ Cambio organizacional para una mayor competitividad .....	132

### CAPITULO III

1. OBJETIVOS	134
1.1. Objetivo General.....	134
1.2. Objetivos Específicos .....	134
2. HIPÓTESIS	135

2.1. Hipótesis principal .....	135
2.2. Hipótesis Secundarias.....	136
3. METODOLOGÍA	139
<u>CAPITULO IV</u>	
1. RESULTADOS DE LA ENCUESTA	141
2. RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS	157
<u>CAPITULO V</u>	
1. CONCLUSIONES	169
2. RECOMENDACIONES	177
BIBLIOGRAFÍA	182
<u>ANEXOS</u>	
ANEXO 1.- Formato para la encuesta de opinión	184
INSTRUCCIONES PARA CONTESTAR LAS PREGUNTAS.....	185
ANEXO 2.- Formato para la entrevista a funcionarios de SENRES.	189
AUTORIZACION DE PUBLICACION	191

## INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Iniciativas para la Reforma de Modernización del Estado.....	39
Tabla 2. Características de los tipos de agencia pública .....	41
Tabla 3. Diferencias entre una Organización Centrada en Funciones y una Centrada en Procesos .....	74
Tabla 5. Proceso y tiempo de trabajo de los servidores públicos del INPC. Quito, 2005. ....	142
Tabla 6 . Conocimiento del plan estratégico y de la visión misión y objetivos del INPC. Quito 2005 .....	143
Tabla 7. Opinión sobre la difusión, cumplimiento del plan estratégico y adecuación de reglamentos. Quito 2005.....	144
Tabla 8. Opinión sobre la implementación y características de la gestión de la estructura por procesos. Quito, 2005 . ....	146
Tabla 9. Opinión sobre la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios y relación con clientes externos. Quito, 2005.....	147
Tabla 10. Opinión sobre la organización, coordinación y liderazgo. Quito 2005. ....	149
Tabla 11. Opinión sobre la gestión de recursos humanos. Quito, 2005. ....	150

Tabla 12. Opinión sobre coordinación de procesos y optimización de recursos. Quito 2005.....	151
Tabla 13. Opinión sobre servicios sustantivos y atención a los usuarios. Quito 2005. ....	153
Tabla 14. Opinión sobre comportamiento de los recursos humanos y cultura organizacional .....	154
Tabla 15. Opinión sobre comportamiento de los recursos humanos y cultura organizacional .....	156

## INDICE DE FIGURAS

Figura 1. El Ciclo de Control .....	35
Figura 2. Jerarquía de los procesos.....	81
Figura 3. Nuevo esquema organizacional.....	88
Figura 4. Organización lineal o militar .....	99
Figura 5. Organización funcional de Taylor.....	100
Figura 6. Organización lineo funcional.....	103
Figura 7. Organización staff.....	104
Figura 8. Organización por comités .....	106
Figura 9. Organización Matricial .....	107
Figura 10. Estructura organizacional por procesos.....	110
Figura 11. Construcción de la cultura organizacionalõ õ õ õ õ õ .	119

## GLOSARIO DE TERMINOS

**Actividad.**- Conjunto de procedimientos y tareas que tienen lugar dentro de los procesos.

**Benchmarking.**- Emulación; es la técnica de estudio de la competencia.

**Cadena de Valor.**- La cadena de valor desgrega a la empresa en sus actividades estratégicas relevantes para comprender el comportamiento de los costos y las fuentes de diferenciación existentes y potenciales.

**Calidad Total.**- Gestión Total de la Calidad (TQM), es una forma de pensar y de actuar que conduce a la excelencia y que mueve a hacer bien todos los trabajos en la empresa; implica a todo el personal y todo el personal de la empresa.

**Cliente.**- La persona u organización, externa o interna a la empresa, que recibe el resultado de algún trabajo.

**Competitividad.**- La capacidad para identificar oportunamente cambios en las necesidades y expectativas del cliente y dar respuestas concretas a estos cada vez a mayor velocidad.

**Conducta.**- Conjunto de reacciones de un individuo ante determinada situación.

**Cultura organizacional.**- Conjunto de ideas, actitudes y sentimientos, etc., que conforman la ideología de una empresa en lo relativo a la calidad.

**Eficacia.**- Es definida como el grado en que los outputs actuales del sistema se corresponden con los outputs deseados.

**Eficiencia.**- Se define como la relación entre outputs e inputs actuales.

**Estrategia.**- Conjunto de habilidades necesarias para conseguir un fin. Considera las condiciones necesarias para el éxito.

**Gestión.-** Período de tiempo en que una o varias personas o un departamento tratan de lograr un objetivo.

**Insumo.-** Suministro de un proveedor próximo para su transformación en una salida.

**Macro procesos.-** Constituyen cada una de las actividades macro de la Cadena de Valor Genérico de una organización.

**Misión.-** Parte del plan estratégico que responde a la pregunta ¿por qué existe la organización?.

**Organización.-** Manera en que un estado, una administración o un servicio están constituidos

**Proceso.-** Un proceso es una serie de actividades vinculadas que toma entradas, agregando valor para el cliente interno o externo, y generando una salida o producto.

**Producción.-** Acto de aportar valor añadido a los insumos.

**Producto.-** El resultado de la producción, sea de bienes físicos o de servicios que tiende a satisfacer una necesidad del mercado.

**Proveedor.-** Persona u organización, interna o externa a la empresa, que nos suministra algún bien o servicio.

**Salida.-** Producto resultante de la transformación.

**Servicio.-** Producto intangible, resultado de una actividad, que tiende a satisfacer una necesidad de un cliente.

**Sinergia.-** Concepto sistémico que establece que el todo es mayor que la suma de las partes o, al menos diferente de ella.

**Sistema.-** Es un conjunto de dos o más elementos que satisfacen las siguientes tres condiciones:

- El comportamiento de cada elemento tiene un efecto sobre el comportamiento del conjunto.
- La conducta de sus elementos y sus efectos sobre el conjunto son interdependientes.

- Si se forman subgrupos de elementos, cada uno tienen un efecto sobre el comportamiento del conjunto, y ninguno tiene efecto independiente sobre él.

**Subproceso.-** Es el resultado de la disgregación a un nivel inferior de un proceso particular.

**Táctica.-** Conjunto de habilidades necesarias para dirigir un asunto. Considera las condiciones operativas para asegurar el éxito.

**Tareas.-** Son las actividades de la microvisión del proceso, que normalmente están a cargo de un individuo.

**Valor.-** Grado de utilidad o aptitud de las cosas, para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar o deleite.

**Valor agregado.-** Incremento neto del valor de uso de un producto, como consecuencia del trabajo incorporado.

**Variables.-** Es cualquier característica o cualidad observable (capaz de variar) en una persona, objeto o hecho.

**Visión.-** Parte del Plan Estratégico que ayuda a la organización a concentrarse en el futuro, normalmente a un plazo de tres a cinco años, dependiendo del tipo de institución.

# CAPITULO I

## INTRODUCCIÓN, PROBLEMA, Y JUSTIFICACION

### 1. INTRODUCCIÓN

Las disposiciones constitucionales del país, manifiestan que el Estado debe garantizar que los servicios públicos prestados en las instituciones del sector público ecuatoriano deben responder a: los principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad y calidad, así como también a los principios de modernización fundamentados en la racionalización y eficiencia administrativa. Para cumplir con estos principios se plantea un nuevo enfoque en la Administración del Sector Público, fundamentado en la filosofía de Gestión por Procesos, que sustituye al enfoque tradicional basado en el modelo funcional.

Para cumplir con este fin, desde el año pasado el Gobierno Ecuatoriano inició un proceso de modernización para que, las instituciones del sector público se acojan a estructuras organizacionales por procesos.

La presente tesis tiene como objetivo evaluar los resultados de la aplicación de esta nueva estructura, para poder emitir recomendaciones que permitan alcanzar los propósitos planteados.

## **2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

En el Ecuador se ha venido implementando en los últimos quince años procesos de reforma y modernización del Estado, cuyos principios se basan en la racionalización y eficiencia administrativa. Lo que se traduce en la capacidad para optimizar la utilización de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, mediante el uso racional de los sistemas administrativos que permitan mejorar el nivel de gestión de la Administración Pública, a fin de responder con los requerimientos y demandas nacionales.

Por este motivo, se propone una administración del sector público fundamentada en la filosofía de Gestión por Procesos, diseñando estructuras organizacionales que respondan a esta filosofía en las entidades del sector público. Se considera que esta lógica es más eficiente, mejor y más integral que las estructuras planas o jerárquicas.

Este planteamiento ha sido propuesto desde hace varios años, y con la creación en el año 1998 de la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional (OSCIDI), como órgano rector de la administración de los recursos organizacionales y humanos del sector público, se impulsaron los estudios correspondientes para su aplicación. En el año 2003, se suprime la OSCIDI y se crea la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y de Remuneraciones del Sector Público (SENRES), organismo dependiente de la Presidencia de la República que continúa con el trabajo y asesoramiento técnico a las instituciones públicas para continuar con los estudios e implementación de las estructuras organizacionales por procesos. Hasta el momento, ya se encuentran diseñadas casi el 100% de las estructuras por procesos de las instituciones del sector público.

A pesar de que este nuevo enfoque de gestión por procesos ya ha sido legalizado en las instituciones públicas mediante las Resoluciones Administrativas emitidas por el órgano rector, aún no se han implementado, y no existe una evaluación de resultados en términos de mejoramiento en el desempeño de las organizaciones del sector público ecuatoriano.

El Instituto Nacional de Patrimonio Cultural también se encuentra inmerso en este proceso, y al igual que en otras instituciones, no existe una evaluación para determinar si éste va por buen camino y tiene perspectivas de lograr brindar servicios de calidad con mayor eficiencia, eficacia. Por este motivo, es importante este momento evaluar cual es la situación de reforma institucional que vive el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, así como los factores internos y externos que favorecen o limitan su aplicación.

### **3. JUSTIFICACION**

Con los resultados de esta investigación se pueden formular recomendaciones para mejorar la implementación y operativización de la estructura organizacional por procesos, y la metodología utilizada se podría aplicar en otras instituciones públicas que se encuentran inmersas en este mismo proceso.

La razón por la que se ha decidido realizar esta investigación, es porque la investigadora labora en el área de Gestión de Recursos Humanos del INPC, y ha evidenciado las quejas frecuentes de los clientes externos e internos sobre la calidad de los productos y la eficiencia y eficacia de los procesos.



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Este estudio interesa a las autoridades del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, toda vez que pretende identificar las limitaciones y los factores que influyen positiva o negativamente en la implementación de la estructura por procesos, y recomendar los mecanismos más adecuados para superar estos factores vulnerables. Los resultados del estudio pueden ser útiles también para otras instituciones y particularmente para la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y de Remuneraciones del Sector Público (SENRES), tanto por la similitud de situaciones, así como por las metodologías de evaluación, que podrán ser utilizadas en otras instituciones públicas que se encuentran en este mismo proceso.

## CAPITULO II

# MARCO TEÓRICO Y DOCUMENTAL

### 1. GESTION DE LA CALIDAD

Cualquier empresa pretende producir bienes o prestar servicios para las personas y tal objetivo se cumple en la medida en la cual dichos bienes o servicios respondan a las necesidades del consumidor o cliente. Por lo tanto, la calidad y el consumidor-usuario o cliente son conceptos estrechamente relacionados. No es posible definir calidad sin pensar en aquellos que usarán el mismo, en los clientes del servicio que son quienes en última instancia juzgarán el producto. Ya que cumplir con normas o especificaciones, no es suficiente para brindar calidad.

La Gestión de la Calidad es primordial para enfrentar un escenario cada vez más competitivo, en este sentido las organizaciones del Sector Público pueden aplicar procesos dirigidos hacia la Calidad.

#### **1.1. Fundamentos de la Calidad**

Es muy simple detectar cuando un bien o servicio no posee calidad, como ocurre actualmente en el Sector Público, en donde se da una serie de: reclamaciones, conflictos, insatisfacción de la comunidad. Entonces cuando se quiere implantar una Gestión de la Calidad está fundamentada por una lista interminable de ~~NOs~~ lo que no hacer, como no proceder, lo que no se debe presentar; pero ¿Quién define lo que es calidad?; sumado a lo anterior se exige que las Organizaciones brinden bienes y servicios de calidad.

**Eduard Deming**, aunque no indica explícitamente una definición de calidad, la describe como **un grado predecible de uniformidad y confiabilidad a bajo costo y acorde con el mercado**

**Feigenbaun**, opina que **la calidad es una forma de gerenciar la empresa**

**Joseph Jurán**, **la calidad es adecuación al uso**

**Crosby**, **la calidad es cumplir requisitos**

**Kauro Ishikawa**, conocido profesor de este campo y padre de los círculos del control de calidad, define calidad de producto como **un producto que sea el más económico, el más útil y siempre satisfactorio para el consumidor**

**Hernando Mariño**, define la calidad como **la satisfacción permanente de las necesidades y expectativas de los usuarios, clientes y consumidores internos y externos de una empresa**

**ISO 9000-2000**, calidad, es la facultad de un conjunto de características inherentes de un producto, sistema o proceso para cumplir con requerimientos de los clientes y otras partes interesadas

Entonces, cualquier producto o servicio que satisfaga plenamente las necesidades de todos aquellos que están involucrados con el proceso, presenta calidad. Este concepto de calidad es flexible, se adapta a los cambios históricos, socioculturales y económicos de varios ambientes y engloba todos los tipos de organizaciones (empresas privadas y públicas, instituciones sin fines lucrativos, microempresas o multinacionales de gran porte, y otras.)

La razón de ser de cualquier organización pública o privada con o sin ánimo de lucro, productora de bienes o servicios es la satisfacción de las

personas, del ser humano. Si no hay calidad no hay mercado, no existiría la empresa, ni los empresarios, habrá desempleo o inestabilidad laboral. Por eso la calidad es la razón de ser de cualquier organización. La calidad la hacen las personas y es para las personas. No limitando el concepto de calidad al producto o servicio.

Calidad significa calidad de vida, calidad de la información, calidad de la organización, calidad de los recursos humanos, calidad de la estrategia, calidad de los procesos administrativos.

Entonces, la calidad total es todo el conjunto de acciones o actividades ejecutadas en una organización para garantizar permanentemente las políticas y objetivos de calidad establecidos, buscando el mejoramiento sistemático de las necesidades y expectativas de los clientes internos y externos de la organización, con la participación y para el beneficio de toda la organización y de la sociedad.

De esta manera, una empresa no debe limitarse solamente a garantizar la calidad de nuevos productos o de los existentes, debe lograr un cambio de mentalidad en toda su estructura orgánica para pensar en mejorar la calidad sistemáticamente en todas sus actividades, es decir desde la oportuna llamada telefónica hasta el establecimiento de una estrategia corporativa.

## **1.2. Objetivos de calidad**

La aplicación de la calidad en una organización tiene un objetivo principal; satisfacer la necesidad de las personas. Este objetivo incluye otros, como son el desarrollo de los bienes o servicios, la reducción de costos y el mayor compromiso de los colaboradores, entre otros.

Los objetivos de calidad son metas específicas, alcanzables, definidas y cuantificables que sirven de base para la planificación y hacia los cuales debe dirigirse la acción.

El establecimiento de objetivos de calidad difiere de una organización a otra; no tiene sentido compararse con la competencia pues hay diferencias esenciales de una a otra. Lo saludable es compararse consigo mismo de acuerdo con el desempeño propio

En materia de calidad, deben existir dos tipos de objetivos:

- Los destinados a mantener el statu quo, previniendo la desviación de un nivel de desempeño que se considera adecuado, es decir, mantener el estado de control, y;
- Los que buscan mejorar el actual nivel de actuación cambiando sustancialmente el estado de cosas.

Considero que estos dos tipos de objetivos son esenciales, sin embargo difieren en la forma de atacar. Es necesario que todos los departamentos participen activamente en el establecimiento de los objetivos de calidad, contando así con el compromiso y la participación de toda la organización, evitando que los objetivos sean una lista elaborada por un solo grupo, y se incentive la participación activa del equipo.

### **1.3. La filosofía de la calidad**

Es el trabajo que se aplica en una organización, a través del cumplimiento de estándares establecidos, para todas las actividades administrativas y productivas. Pero, aunque todos utilizamos la palabra calidad, no todos la usamos en el mismo sentido ni con la misma finalidad. Para el productor o

proveedor de un servicio, calidad significa fundamentalmente qué y cómo es ese producto, es decir, suele referirse a la calidad en términos de efectividad.

Para el cliente, en cambio, lo importante es para que le sirve el producto o servicio y si respondió a sus necesidades y expectativas, lo que podemos definir tanto en términos de su satisfacción como de utilidad percibida del producto o servicio por el cliente. Para el caso de la Administración Públicas, lo importante es la relación costo-beneficio y lograr que los ciudadanos confíen en la Administración.

#### **1.4. Enfoques de la Calidad**

- **Enfoque de la calidad basado en el producto**

Es una estrategia de diseño basada en el bien o servicio, la calidad está determinada como una variable precisa y medible, y las diferencias en calidad reflejan las diferencias en la cantidad de cierto ingrediente o atributo poseído por el bien o servicio.

Este enfoque considera que la calidad solamente se sostiene en las características del bien, pero el punto de vista del cliente es cambiante respecto a la aceptación de estas características.

- **Enfoque de la calidad basado en el proceso**

La estrategia de fabricación busca asegurar que se minimicen las desviaciones de las especificaciones del diseño, ya que estas reducen la calidad del bien producido o del servicio entregado. Esta estrategia se

caracteriza por el aumento de la calidad enfocado hacia unos costos más bajos

Este enfoque es interno a la organización, pero es indiferente a las necesidades del cliente, por lo que se dará una debilidad en el proceso de fabricación del bien o generación del servicio.

#### ▪ **Enfoque de la calidad basado en el usuario**

La calidad solamente la define el usuario. Se considera que los clientes-usuarios individuales tienen diferentes gustos y necesidades, y los artículos o servicios que mejor satisfacen sus preferencias son considerados como los que poseen una mayor calidad percibida.

La calidad es totalmente personal, ~~es~~ una simple y no analizable propiedad que aprendemos a reconocer solo a través de la experiencia+ (Garvin, 1988).

#### ▪ **Enfoque de la calidad basado en el valor**

Los consumidores han estado condicionados a aceptar que la calidad de un producto está determinado por el precio, a más precio mayor calidad. Ahora, lo que se trata de desarrollar es una estrategia de precios, con bienes y servicios de bajo precios y alta calidad.

Entonces, la calidad se puede definir como una relación valor-precio, que incluye una relación satisfacción-esfuerzo.

El cliente valora de nuestro bien o servicio:

**Conformidad con las especificaciones:** que tiene que ver con el tiempo entre fallas, puntualidad de entrega y tiempo de entrega.

**Conveniencia de uso:** que se refiere al cumplimiento de propósito en apariencia, estilo, durabilidad y fiabilidad; soporte en eficacia del servicio, cumplimiento de garantías y publicidad inequívoca; impresiones en atmósfera, imagen, estética y trato; valor en relación precio/utilidad.

%Calidad es satisfacer o superar las expectativas del cliente a un costo que le signifique valor+Harrington.

## 1.5. Organización para la Calidad

Durante toda la existencia, los seres humanos han tenido en mente la idea de buscar formas de organizarse para realizar sus actividades. Hoy finalizado el siglo XX vivimos en una sociedad de organizaciones en la cual buscan su realización profesional y humana. Buscar la disposición adecuada de las diferentes partes de la empresa para que esta pueda funcionar eficaz y eficientemente es una necesidad primaria en la organización. De esta manera a través del tiempo se han probado varias estructuras organizativas con variados enfoques. Algunas organizaciones han probado estructuras más flexibles y participativas y otras han ensayado varias combinaciones incluyendo desde luego la desorganización.

Ha sido muy común utilizar el %organigrama%o y %a Descripción de funciones+. Mediante el organigrama se indica el aspecto general desde la estructura de la organización. Es una representación gráfica de las distintas funciones en la cual se presenta la dependencia funcional y eventual. La descripción de la función, independiente de las personas, fija

la razón de ser, la finalidad y las tareas principales de cada cargo como también los vínculos con las demás unidades, estas herramientas han sido útiles para definir responsabilidades dentro de un departamento, sin embargo no son adecuadas para definir responsabilidades interfuncionales.

La tendencia actual es la de estructurar organizaciones más planas donde las diferencias de todo tipo no sean abismales.

Esto significa que las acciones para obtener la calidad pueden ser adoptadas en todo tipo de organización que ofrece al mercado bienes, servicios o informaciones dirigidas a la atención de las necesidades de los diversos grupos de los clientes-usuarios; como son los clientes-proveedores, la sociedad, los colaboradores y el Estado.

La organización debe prepararse para la calidad total, pensando en los clientes internos y en el usuario final ¿Que tal si en lugar de contar con un organigrama tradicional colocamos a la cabeza de cada unidad organizacional a su cliente? de esta forma los verdaderos jefes son el cliente interno y el usuario final. La evaluación del desempeño la haría aquel o aquellos clientes internos y el usuario final receptor del bien o servicio y no el jefe tradicional de cada unidad.

## **1.6. Características de las organizaciones que desarrollan la filosofía de la Calidad Total**

Algunas características de las organizaciones que desarrollan la filosofía de la calidad total son:

La calidad es un elemento importante de la misión de la organización y por lo tanto parte intrínseca de su filosofía empresarial; consecuentemente existe el compromiso del nivel directivo de la empresa de asumir papeles protagónicos, considerando la calidad como una de sus obligaciones y no del personal técnico u operativo de la misma.

Este compromiso se ve reflejado en liderazgo, asignación de recursos humanos, financieros, materiales, tecnológicos, seguimiento de la política y de los objetivos de calidad. Esto conlleva a que las autoridades se preocupen más por evaluar las actividades y los medios para la obtención de resultados con una visión a largo plazo en su estrategia hacia calidad total, en lugar de la tradicional preocupación por el mejoramiento continuo en la calidad del producto, midiendo los resultados por señales de alarma: quejas y reclamos del mercado, devoluciones, costos de calidad, etc.

Otra característica de la Dirección es el establecimiento de un plan estratégico a largo plazo. Para alcanzar metas mediante un proceso de planificación, donde los objetivos no sean de cada unidad, sino deben ser congruentes en un todo con los de la institución. La organización debe cuidar de sobre manera el servicio a los clientes, invertir recursos para mejorar el perfil de la organización.

## **1.7. Principios de la Calidad**

- **Liderazgo**

Los líderes, establecen la unidad de propósito y dirección de la organización. Ellos pueden crear y mantener el desarrollo interno en el que los integrantes de la organización se vean totalmente involucrados en alcanzar los objetivos de la organización.

Desarrollar y entender las necesidades y expectativas de los consumidores.

Asegurarse de que los objetivos de la organización están enlazados con las necesidades y expectativas de los consumidores.

La comunicación de las necesidades y expectativas de los consumidores a través de toda la organización midiendo la satisfacción del cliente, y actuando en función de los resultados

Los líderes, son los encargados de movilizar y encauzar los esfuerzos de la organización, deben ser un ejemplo y referente para el resto de miembros de la organización. Planean y desarrollan el plan estratégico de la Institución y tienen la obligación de transmitir su impulso al resto de la organización.

El líder, ha de tener los suficientes conocimientos técnicos, información de calidad y experiencia, para que sus acciones conduzcan al éxito. Al líder se le sigue, porque entiende, es modelo y referente al que todos respetan, sus decisiones no son cuestionadas. El líder puede exigir, pero no mandar, y los liderados, son más propensos a intentar implicarse en la obtención de los objetivos. Es ejemplo y fortaleza para todo el colectivo, que se esforzará por estar a su nivel de exigencia.

Se puede concluir que son muchas las capacidades de las que debería de estar dotado un líder, en la organización, ha de ser imaginativo, diligente, esforzado, con conocimiento de la institución, ha de saber involucrar al resto del grupo en la consecución de los objetivos, y sea acatado su mandato y dirección.

El Líder consigue que cada miembro trabaje y aporte lo mejor de sí mismo en la lucha por alcanzar un objetivo común. Es una persona que mira a largo plazo, que marca unos objetivos muy ambiciosos para la

organización y que consigue ilusionar a su equipo en la búsqueda de los mismos.

Liderazgo significa GRANDEZA, que a su vez significa el RENUNCIAR A LA MEDIOCRIDAD para SIEMPRE.

Considero que este principio de la calidad constituye un elemento importante, toda vez que la necesidad de que exista un líder en una organización es evidente y real, y ésta aumenta conforme los objetivos del grupo son más complejos y amplios.

#### ▪ **Enfoque al Cliente**

Las organizaciones, dependen de los consumidores, es por eso que deben de entender las necesidades presentes, deben adaptarse a las necesidades e incluso sobrepasar las expectativas de sus clientes.

Dado que la técnica de los procesos y miembros de la organización están siempre muy próximos al óptimo. Es necesario mejorar la calidad del bien o servicio con otros procedimientos.

Todo en la organización, esta orientado hacia sus clientes y estas dependen de la aceptación y consumo de sus bienes o servicios por parte de los consumidores. Esta necesidad, da origen al principio de la *orientación hacia el cliente*.

Entonces, se hace necesario conseguir la satisfacción del consumidor, cubrir sus necesidades, y satisfacer sus expectativas. A cambio, el consumidor se identificará con la organización, y estará predispuesto a mantener su nivel de implicación hacia la misma.

El éxito de la organización depende de entender y satisfacer las necesidades y expectativas actuales y futuras de los clientes y usuarios finales actuales y potenciales.

Para satisfacer las necesidades y expectativas de los clientes y usuarios finales una organización debe:

- Identificar a todos sus clientes y usuarios finales y mantener una respuesta equilibrada a sus necesidades y expectativas.
- Traducir las necesidades y expectativas identificadas en requisitos,
- Comunicar los requisitos a través de toda la organización y
- Enfocarse en la mejora de los procesos para asegurar la creación de valor para los clientes y usuarios finales identificados.

Para satisfacer las necesidades y expectativas del cliente y usuarios finales, la dirección de una organización debe:

- Entender las necesidades y expectativas de sus clientes, incluso aquellas de los clientes potenciales
- Determinar las características claves del producto para los clientes y usuarios finales.
- Identificar y evaluar su oferta de productos o servicios.
- Identificar oportunidades, debilidades y ventajas competitivas futuras.

A continuación se describen algunos ejemplos de necesidades y expectativas del cliente y usuario final, en relación con los productos de la organización:

- Conformidad

- Seguridad de funcionamiento
- Disponibilidad
- Entrega
- Actividades posteriores a la realización
- Precio y costos del ciclo de vida
- Seguridad del producto
- Responsabilidad legal por el producto, e
- Impacto ambiental

La dirección debe considerar los beneficios potenciales de establecer alianzas estratégicas interinstitucionales con organizaciones afines, a fin de crear valor para ambas partes. Una alianza estratégica debe basarse en una estrategia conjunta, compartiendo conocimientos, así como beneficios y responsabilidades.

Cuando se establecen alianzas estratégicas, una organización debe:

- Establecer conjuntamente un entendimiento claro de las necesidades y expectativas de los clientes.
- Establecer conjuntamente un entendimiento claro de las necesidades y expectativas de las organizaciones aliadas.
- Establecer metas que aseguren oportunidades para continuar las alianzas.

Al considerar su relación con la sociedad, la organización debe:

- Demostrar su responsabilidad para con la salud y la seguridad.
- Considerar el impacto medio ambiental, incluyendo la conservación de energía y recursos naturales
- Identificar los requisitos legales y reglamentos aplicables, e

- Identificar los impactos actuales y potenciales en la sociedad en general y en la comunidad local en particular de sus productos, procesos y actividades

*La alta dirección debe asegurarse de que los requisitos del cliente se determinan y se cumplen con el propósito de aumentar la satisfacción del cliente.*

### ▪ **Participación del Talento Humano**

Las personas, a todos los niveles, son la esencia de la organización, y su completo desarrollo, permite que sus habilidades, sean usadas en beneficio de ésta.

Para que exista participación del talento humano, **es necesario que las máximas autoridades estén comprometidas y entiendan que todos serán afectados por la calidad del producto que reciben**, por lo tanto, es importante satisfacer al cliente interno, para fomentar su participación. La organización debe identificar las necesidades y expectativas del personal en aspectos como el reconocimiento, la satisfacción en el trabajo y el desarrollo personal. Tal atención ayuda a asegurarse de que el compromiso y la motivación del personal sean tan fuertes como sea posible.

### ▪ **Enfoque Sistémico**

Un sistema es un conjunto de elementos que se interrelacionan, interactúan, se aglomeran, se afectan recíprocamente a lo largo del

tiempo y operan con un propósito en común, en consecuencia, acciones que afectan a un elemento causan reacciones de los otros.

*Para dirigir y operar una organización con éxito es necesario gestionarla de manera sistémica y transparente. La teoría general de sistemas, desarrolla modelos conceptuales de las relaciones entre las diferentes partes que integran un todo y su medio ambiente, es decir permiten realizar análisis y síntesis de la organización en un medio complejo y dinámico.*

## ▪ **Enfoque de Procesos**

El nuevo enfoque de la Administración del Sector Público, se fundamenta en la filosofía de Gestión por Procesos, en sustitución del enfoque tradicional basado en el modelo funcional. Esto significa un importante cambio pues los procesos tienen su inicio a partir de la demanda de un determinado cliente (externo o interno) y termina en la satisfacción de esa demanda.

Cuando la dirección se centra en el rendimiento funcional, los resultados globales están por debajo del nivel óptimo pues su gestión se realiza de forma independiente, sin mirar el contexto del proceso.

Las organizaciones sirven a los clientes mediante procesos que cruzan los niveles funcionales y departamentos, los procesos se encuentran fraccionados y no se gestionan de acuerdo a los requerimientos de sus clientes

Por ello, si queremos comprender y mejorar una organización, tenemos que identificar, administrar y controlar sus procesos interrelacionados, de manera que se convierta en el mecanismo de integración del trabajo.

En los siguientes capítulos se estudiarán los principios de la calidad: enfoque sistémico . teoría de sistemas y administración por procesos, toda vez que constituyen uno de los principios fundamentales y relacionados que permiten sustentar este estudio.

## ▪ El Mejoramiento Continuo

**El mejoramiento continuo o kaizen**, es un conjunto de conceptos, técnicas y procedimientos, mediante las cuales la organización debe buscar el mejoramiento en todos sus procesos productivos y de apoyo.

El mejoramiento continuo constituye el quehacer en todas las acciones diarias, por más pequeñas que sean, que permiten que los procesos y la organización en su conjunto sean más competitivas.

La idea que mejor representa el concepto de calidad es, precisamente, la de la **mejora continua**. Cualquier plan de calidad, o de sistema de calidad, tiene como objetivo último introducir mejoras en la estructura, en los procesos de trabajo y, en los resultados o productos que se alcanzan.

Para llevar a cabo este proceso de mejora continua tanto en un área determinada como en toda la empresa, se debe tomar en consideración que dicho proceso debe traer beneficios y ser: económico y acumulativo.

### **Conceptos**

El mejoramiento continuo debe ser un objetivo permanente de una organización.

*La administración de la calidad total requiere de un proceso constante, que será llamado Mejoramiento Continuo, donde la perfección nunca se logra pero siempre se busca+ Edwards Deming<sup>1</sup>*

*Mejorar un proceso, significa cambiarlo para hacerlo más efectivo, eficiente y adaptable, qué cambiar y cómo cambiar depende del enfoque específico del empresario y del proceso+ James Harrington<sup>2</sup>*

La mejora de la calidad es *parte de la gestión de la calidad orientada a mejorar su eficacia y su eficiencia+ ISO 9000:2000<sup>3</sup>*

Entonces, el mejoramiento continuo son las acciones emprendidas en toda la organización para incrementar la eficacia y eficiencia de las tareas, actividades y procesos, con el objetivo de generar beneficios adicionales tanto para la organización, como para sus clientes.

### **Metas**

- Específicas
- Medibles
- Alcanzables
- Realistas
- Tiempo determinado.

---

<sup>1</sup> Documento SENRES, Nuevo enfoque de la Gestión Pública 2004.

<sup>2</sup> HARRINGTON, H. James. (1997). Administración total del mejoramiento continuo. La nueva generación. Editorial Mc, Graw Hill Interamericana, S.A., Colombia.

<sup>3</sup> Norma Internacional ISO 9000. Traducción Certificada, ISO Copyright 2000

La importancia del mejoramiento continuo radica en que su aplicación puede contribuir a mejorar las debilidades y afianzar las fortalezas de la organización.

A través del mejoramiento continuo se logra ser más productivos y competitivos en el mercado al cual pertenece la organización, hasta llegar a ser líderes.

### ***Ventajas del Mejoramiento Continuo***

- Se concentra el esfuerzo en ámbitos organizativos y de procedimientos puntuales.
- Consiguen mejoras en el corto plazo y los resultados son visibles.
- Si existe reducción de productos defectuosos, trae como consecuencia una reducción en los costos.
- Incrementan la productividad y dirige a la organización hacia la competitividad.
- Contribuye a la adaptación de los avances tecnológicos a los procesos y su gestión.
- Permite eliminar procesos repetitivos, lo que apoya tanto a una reducción de costos como de tiempos de ciclo.

### ***Desventajas del Mejoramiento Continuo***

- Cuando el mejoramiento se concentra en un área específica de la organización, se pierde la perspectiva de la interdependencia que existe entre todos los miembros de la organización.

- Requiere de un cambio en toda la organización, ya que para obtener el éxito es necesario la participación de todos los integrantes de la organización y a todo nivel.
- En algunos casos hay que hacer inversiones importantes.

### ***El Equipo de Mejora Continua***

- Son órganos de participación de la mejora constante de la calidad. Su actuación se sustenta en el reconocimiento de que la calidad es de competencia de todos y que quienes mejor conocen los procesos de trabajo son quienes los realizan diariamente.
- Los equipos de mejora tienen como misión identificar, analizar y proponer soluciones a ineficiencias del propio trabajo o actividad, en aras a una mejora constante de la calidad.
- Pueden estar constituidas por personas de diferentes unidades y perfiles profesionales, lo que cuenta es el análisis que realizan de sus propios procesos de trabajo y las propuestas que logran llevar adelante para mejorar dichos procesos.

### ***Principios del Mejoramiento de la Calidad***

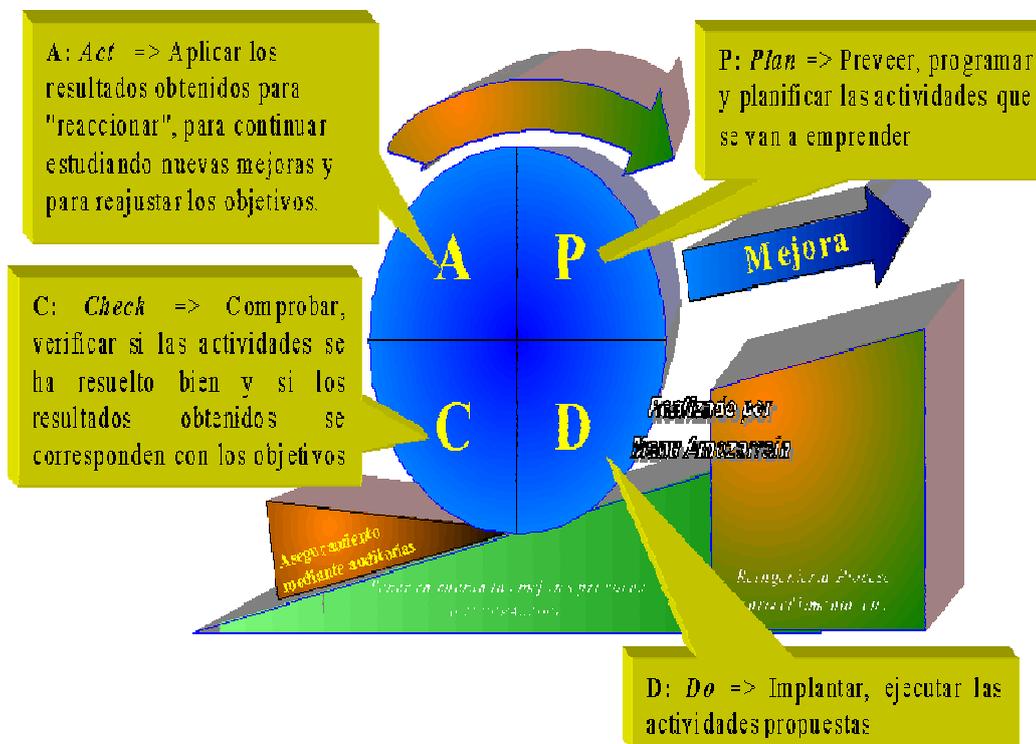
- a) Identificar con precisión las necesidades y expectativas de los clientes y su grado de satisfacción
- b) Los productos deben estar diseñados para satisfacer los requerimientos de los clientes.
- c) Los productos y los servicios son el resultados de los procesos.
- d) La calidad debe obtenerse en todos los procesos de la organización en una cadena de clientes-proveedores internos y externos.

- e) Se debe eliminar el despilfarro, eliminando actividades que no agreguen valor.
- f) Las decisiones deben ser tomadas basándose en hechos y datos.
- g) La calidad la logran las personas, por lo tanto es necesario creer en la gente, respetarle y desarrollarle.
- h) La calidad ante todo es una responsabilidad de las autoridades.

### El Ciclo de Control

Método específico para conducir el mejoramiento de procesos, en el cual se planea un cambio para la resolución de un problema específico+.

Figura 1. El Ciclo de Control



Fuente: [http://personalesjet.es/amasarían/Estructura\\_procesos.htm](http://personalesjet.es/amasarían/Estructura_procesos.htm)

**Planear (Plan).**- Determinar metas y objetivos y los métodos para alcanzar las metas.

**Hacer (Do).**- Dar educación y capacitación a los servidores que van a ejecutar ese trabajo y realizar el trabajo.

**Verificar (Check).**- Verificar los efectos de la realización

**Actuar (Act).**- Empezar la acción apropiada para corregir o mejorar.

Para que el ciclo PHVA funcione eficientemente deberá ser aplicado de forma metódica y sistemática.

Pero existen varios factores que impiden el control y las mejoras que resultan del manejo del círculo de control se den:

- Pasividad entre las autoridades, los que evaden las responsabilidades
- Personas que piensan que todo marcha bien y que no existe ningún problema
- Personas egocéntricas que piensan que su organización es con mucho la mejor
- Personas que piensan que la mejor manera de hacer algo y la más fácil es aquella que conocen.
- Personas que solo piensan en si mismas o en su propia división
- Personas que no tienen oídos para las opiniones de otras
- Personas que anhelan destacarse, pensando siempre en sí mismos.

*Todos estos se constituyen en problemas para la organización, siendo éstos cualquier resultado indeseable de un trabajo o proceso.*

Se puede distinguir los siguientes tipos de problemas:

Problemas de eliminación.- Son los problemas que deben ser eliminados totalmente al realizar una mejora. Estos pueden ser: Tiempos de espera, Transporte innecesario, duplicación de revisiones, entre otros.

Problemas de reducción.- Son aquellas donde toda disminución es deseable, pero hay un mínimo nivel necesario. Por ejemplo tenemos: Costos, inventario, tiempos de entrega, etc.

Problemas de incremento.- Son problemas donde todo aumento en su nivel es deseable. Así tenemos Nivel de satisfacción de los clientes usuarios, rendimientos, productividad, entre otros.

Solucionar un problema significa mejorar el mal resultado hasta un nivel razonable, las causas del problema se investigan llevando en cuenta los hechos. La relación causa-efecto se debe analizar con bastante precisión, evitando tomar decisiones sin fundamento, basadas en la imaginación o especulación, pues este tipo de actuación lleva a cometer errores, causando el fracaso y retraso en la mejora y planificando el ataque al problema para impedir que reaparezcan las fuentes causantes del hecho indeseable.

La búsqueda de la excelencia comprende un proceso que consiste en aceptar un nuevo reto cada día, dicho proceso debe ser progresivo y continuo y debe incorporar a todas las actividades que se realicen en la empresa en todos los niveles, la aplicación exitosa de este proceso implica el mejoramiento de la calidad del producto/servicio entregando a los clientes y el aumento en los niveles de desempeño del recurso humano a través de la capacitación continua.

### ***Toma de decisiones basadas en hechos.***

Las decisiones eficaces se basan en el análisis de datos y la información, es decir la toma de decisiones del nivel directivo deben sustentarse en datos veraces y concretos.

### ***Relaciones de mutuo beneficio con los proveedores***

Una organización y sus proveedores son interdependientes, y una relación mutuamente beneficiosa aumenta la capacidad de ambos para crear valor. Es importante que existe una adecuada interrelación entre la organización y sus proveedores, que en este caso se convierten eventualmente en clientes de la empresa, es importante una relación armónica, toda vez que esto genera mutuo beneficio tanto a la empresa como a sus proveedores.

## **2. GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

### **2.1. Contexto Internacional**

El Estado moderno debe caracterizarse por sus resultados y por sus prácticas. Resultados que mejoren la calidad de vida de la ciudadanía y que sean la consecuencia de prácticas transparentes y legítimas acotadas a principios económicos racionales. El reclamo social respecto de un Estado mejor es incuestionable para cualquier agenda política y para cualquier gestión de gobierno que pretenda superar los tradicionales obstáculos a la eficiencia de la gerencia pública.

La modernización del Estado es ya una iniciativa generalizada en los países más desarrollados y se hace amplia en no pocos países de ingresos medios o emergentes. Estas iniciativas de reformas o de modernización estatal en la mayoría de los países centrales y en algunos latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Bolivia, México) se sustentan en documentos o textos políticos, muchos de los cuales adoptan un nombre simbólico y despliegan en sus textos las características esenciales de la reforma.

Entre las iniciativas de modernización del Estado que han alcanzado mayor difusión por su experiencia, pueden citarse las indicadas en la siguiente tabla:

**Tabla 1. Iniciativas para la Reforma de Modernización del Estado**

<b>PAIS</b>	<b>Denominación de la iniciativa para la reforma o modernización del Estado</b>
Alemania	%El Estado Flaco+a partir de 1995-1997
Canadá	%En pro del Estado Adecuado+a partir de 1996. En ella se identifican 4 objetivos: clarificación de roles de gobierno; reasignación de recursos a nuevas prioridades; respuesta a nuevas demandas ciudadanas; gobierno con menos déficit y deuda
Dinamarca	%Una nueva visión del Sector Público+en 1993 y %Bienestar para los Ciudadanos+en 1995
Francia	%Plan de Modernización del Estado+en 1995
Reino Unido	%Continuidad y Cambio+en 1994
Irlanda	%Un mejor Gobierno+en 1990
USA	%Revisión de la Gestión Nacional+en 1993 y el %Reinventing Government+

---

México	%Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 . 2000+y %Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental+en 2001
Argentina	%Plan de Modernización de la Administración Pública+en 2000 / 2001
Brasil	%Plan Director de la Reforma del Estado+iniciado 1995 en el cual se define un esquema de estructura de gobierno compatible con una mayor flexibilización de las agencias estatales en cuanto a objetivos, métodos y relación gobierno . organizaciones sociales.
España	%Plan de Modernización de la Administración General del Estado+iniciado en 1992 con antecedentes de diseño de políticas en el estudio del Ministerio para las Administraciones Públicas denominado %Reflexiones sobre la modernización de la Administración General del Estado+ de 1989.

---

Fuente: Guillermo A. Malvicino M.S. %Teoría de la Organización y Administración Pública+de Carles Ramió, 1999.

La modernización del Estado existe ya como un nuevo paradigma multiplicado en numerosas experiencias internacionales que explica una nueva manera de entender a la gestión gubernamental en relación con sus ciudadanos y da cuenta de una nueva manera en la que los ciudadanos conciben al Estado desde sus propios intereses.

El contexto organizacional, de esta nueva dinámica de articulación de intereses entre el Estado Moderno y los ciudadanos, se materializa en entidades públicas más abiertas a los intereses ciudadanos, gerenciadas con criterios de la empresa privada, buscando resultados y una minimización del costo prestacional.

Se puede caracterizar a estas nuevas organizaciones como adaptadas a las exigencias sociales y con explícito reconocimiento de su responsabilidad en cuanto a una adecuada prestación de bienes y servicios que satisfaga las expectativas de una ciudadanía que hace uso

creciente de sus derechos frente al Estado. Una comparación de las características que adquiere este nuevo tipo de agencia pública post burocrática con los rasgos de la agencia burocrática tradicional se presenta en la siguiente tabla.

**Tabla 2. Características de los tipos de agencia pública**

<b>LA AGENCIA BUROCRÁTICA</b>	<b>LA AGENCIA POSTBUROCRÁTICA</b>
Enfoque hacia sus propias necesidades	Enfoque hacia las necesidades del cliente
Definición de su importancia en base a recursos y tareas que desarrolla	Definición de su importancia en base a los resultados que alcanza en favor de sus usuarios
Énfasis en el control de costos por sobre el de resultados	Énfasis en el valor agregado neto
Enfoque en la rutina de los procedimientos	Enfoque en la flexibilidad de los procedimientos según demandas de los usuarios
Compite por su esfera de influencias	Compite por sus negocios
Tendencia a anunciar políticas y planes	Tendencia a comunicarse con sus usuarios para revisar y definir su operación estratégica
Separación entre el pensar y el hacer	Involucramiento del pensar y del hacer para incrementar el valor agregado a usuarios
Énfasis en cumplir con solamente con el presupuesto financiero	Énfasis en cumplir con resultados y calidad de los servicios
Sujeta a control burocrático	Sujeta a control social y político

Fuente: Lic. Guillermo A. Malvicino M.S. Argentina, en base al libro *Teoría de la Organización y Administración Pública* de Carles Ramió, 1999.

Es a partir de la emergencia de estas nuevas organizaciones que surge el tema de la gestión de la calidad en la organización pública como un estilo gerencial nuevo. En los últimos años hemos sido testigos del surgimiento del tema de la **Calidad** con una vitalidad que no reconoce antecedentes inmediatos. Se trata de una nueva vertiente de exigencias, requisitos, metodologías de trabajo, presentación de productos, etc., que viene operando como un instrumento de diferenciación de bienes.

Reconociendo como real y legítimo el incremento de la exigencia de los consumidores finales locales o internacionales en cuanto a bienes y servicios adecuados a sus expectativas, se impone analizar los aspectos que conforman a la **Calidad** y de qué manera es posible planificar hacia el futuro mecanismos útiles y realistas que permitan dar respuesta a este nuevo enfoque en la interrelación cliente-proveedor.

La incursión del ciudadano como unidad de referencia del servicio público y no la burocracia irrepresentativa como beneficiaria primaria de la gestión pública, ubica el tema en el campo de la gestión de la calidad.

En este contexto la **Calidad** es entendida como la capacidad de un bien o servicio de satisfacer las necesidades explícitas o implícitas del usuario inmediato o último beneficiario de ese bien, es decir, el ente (persona física o jurídica) final por el cual se justifica una acción y el que, a su vez, justifica la existencia del proveedor de dicho bien o servicio.

La integración del concepto **Ciudadano . cliente** no debe limitarse a la simple correspondencia del consumidor que opera en cualquier mercado genérico. La relación del ciudadano con el Estado hace que exista un compromiso mucho más complejo y generador que obliga a ser más recíprocos.

López Camps (1998) identifica hasta siete categorías relacionales entre el ciudadano y el Estado que caracterizan a aquél como: beneficiario de prestaciones públicas, consumidor, %produmidor+ (consumidor y productor), usuario, comprador, contribuyente y regulado.

Gestionar la calidad de un servicio el cual da razón de ser a la organización responsable del mismo, implica adoptar los instrumentos gerenciales correspondientes para que de una manera organizada y planificada la organización obtenga resultados previstos o convenidos con terceros y demuestre capacidad de reacción frente a imprevistos en sus procedimientos.

La filosofía de la gestión de calidad asumida y aplicada por varios países del mundo frente a la urgencia de modernizar los Estados, como ejemplo: México, Chile, Colombia, Argentina, entre otros, plantea como base fundamental la creación de sistemas de Gestión de Calidad de las entidades del Estado, como una herramienta de gestión sistemática y transparente que permita dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de servicios a cargo de entidades públicas. El sistema de gestión de la calidad que adopta en las entidades del sector público es un enfoque basado en los procesos.

Los países del mundo ya han adoptado esta filosofía, la administración pública de estos países se basa en la gestión por procesos, cuyo objetivo es avanzar y consolidar la transformación de las instituciones gubernamentales en organizaciones eficientes y eficaces.

## 2.2. Contexto Nacional

El Ecuador, así como los demás países del mundo, no puede distraerse de los cambios que se están produciendo en el mundo actual como efecto de la globalización. La globalización es considerada como un fenómeno que trasciende vertiginosamente las fronteras debido al acelerado desarrollo tecnológico de los países desarrollados, especialmente en el sector de las telecomunicaciones, transportes, informática y energía; sumado a la gran variedad de oferta del consumo mundial, flexibilidad en los precios y aumento en la capacidad de producción. El proceso globalizador obliga a realizar cambios y reformas estructurales a los Estados y a sus sociedades, a fin de lograr mayor productividad, eficiencia y competitividad, y que necesariamente requiere de la incorporación de procesos más competitivos, más eficientes, que permite producir más, a menor costo y con mejor calidad.

El incorporar al país al mundo moderno globalizado implica impulsar un proyecto nacional compartido, en el que no solo se incluya disminución de la administración pública o la apertura de mercados, sino que se incluyan aspectos como: un profundo cambio de actitud mental, respecto a la vida, al trabajo, a la ética, a la moral, al estudio, al ahorro, a la propiedad, a las leyes, al rol de las instituciones y de las personas. Todo lo anterior para alcanzar una mayor eficiencia productiva, gran competitividad nacional e internacional y excelencia en la producción de bienes y servicios que hagan posible el crecimiento sostenido y el bienestar y desarrollo del país.

- **Modernización en el Sector Público y Calidad, Eficiencia y Eficacia de Bienes y Servicios**

El Ecuador en la actualidad se inscribe en una etapa crucial de su proceso de evolución histórica. Frente a la crisis política y económica nacional, es necesario que se tomen las transformaciones pertinentes a fin de lograr un Estado Moderno, pero con características justas y equitativas. Un Estado que se adapte a las exigencias sociales y que tome conciencia de su responsabilidad en cuanto a una adecuada prestación de bienes y servicios de calidad que satisfagan las necesidades de su principal cliente ~~%~~ el ciudadano %.

Uno de los principales sectores que se encuentra en crisis administrativa, política y económica es el sector público. Este sector, que está constituido por diversas instituciones y empresas estatales, es el más urgido a realizar un proceso de transformación y modernización.

En este empeño, los últimos gobiernos han concretado como primeras acciones el marco legal que permita para llevar adelante esta labor. Estas acciones reflejan la urgencia de incorporar a la gestión pública el desarrollo, mantenimiento y mejora en la calidad de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública, para avanzar y consolidar la transformación de las instituciones gubernamentales en organizaciones eficientes y eficaces.

La Constitución Política del Estado, en varios artículos hace referencia a la calidad, eficiencia y eficacia de los bienes y servicios públicos, los mismos que detallo a continuación<sup>4</sup>:

Art. 23. Numeral 7. El derecho a disponer de bienes y servicios, públicos y privados, de óptima calidad; a elegirlos con libertad, así

---

<sup>4</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, Arts. 23,92, 242, 243, 249

como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características.

Art. 92.- La ley establecerá los mecanismos de control de calidad, los procedimientos de defensa del consumidor, la reparación e indemnización por deficiencias, daños y mala calidad de bienes y servicios, y por la interrupción de los servicios públicos no ocasionados por catástrofes, caso fortuito o fuerza mayor, y las sanciones por la violación de estos derechos.

Art. 242.- La organización y el funcionamiento de la economía responderán a los principios de eficiencia, solidaridad, sustentabilidad y calidad, a fin de asegurar a los habitantes una existencia digna e iguales derechos y oportunidades para acceder al trabajo, a los bienes y servicios: y a la propiedad de los medios de producción.

Art. 243.- Numeral 3. El incremento y la diversificación de la producción orientados a la oferta de bienes y servicios de calidad que satisfagan las necesidades del mercado interno.

Art. 249.- Inciso segundo. El Estado garantizará que los servicios públicos, prestados bajo su control y regulación, respondan a principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad; y velará para que sus precios o tarifas sean equitativos.

La Ley de Modernización del Estado, entró en vigencia en 1993, cuyo proceso tiene por objeto incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y productividad en la administración de las funciones que tiene a su cargo el Estado, y establecer los principios y normas generales para regular la

racionalización y eficiencia administrativa, la descentralización, la desconcentración y la simplificación, la prestación de servicios públicos, las actividades económicas y la explotación de los recursos naturales no renovables de propiedad del Estado, por parte de empresas mixtas privadas mediante cualesquiera de las formas establecidas en la Constitución+, y, la enajenación de la participación de las instituciones del Estado en las empresas estatales de conformidad con la Ley.

Este proceso de modernización comprende áreas como :

- a) La racionalización y simplificación de la estructura administrativa y económica del sector público, distribuyendo adecuada y eficientemente las competencias, funciones y responsabilidades de sus entidades y organismos;
- b) La descentralización y desconcentración de las actividades administrativas y recursos del sector público; y,
- c) La desmonopolización y privatización de los servicios públicos y de las actividades económicas asumidas por el Estado u otras entidades del sector público.<sup>5</sup>

Buscar la eficiencia administrativa, es un proceso que se traduce en la capacidad para optimizar la utilización de recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, mediante el uso racional de los sistemas administrativos en los que se de una aceptada correlación entre los objetivos, funciones, instancias y decisiones, para mejorar el nivel de gestión y responder eficientemente a los requerimientos y demandas nacionales. En consecuencia se pretende, con la Ley de Modernización un proceso de eficiencia administrativa y económica del sector público, mediante la definición o redefinición de competencias, finalidades,

---

<sup>5</sup> Ley de Modernización, Capítulo I, Arts: 1,5.

funciones y responsabilidades de las entidades y organismos del sector público, esto implica la fusión, supresión y creación de entidades, por efectos de la reorganización administrativa.

Como se puede evidenciar, existe el marco constitucional y legal que garantiza la implantación, desarrollo, mantenimiento y mejora de la productividad y competitividad en los servicios públicos, cuyo propósito es avanzar y consolidar la transformación de las instituciones, entidades, organismos y empresas gubernamentales en organizaciones eficientes y eficaces.

Se ha analizado brevemente el marco legal que garantiza que las funciones que tiene a cargo el Estado se desarrollen bajo niveles de eficiencia, agilidad y productividad.

Bajo el marco del proceso de Modernización Administrativa del Estado, la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional (OSCIDI), creada en el año 1998 y suprimida en el año 2004, que actualmente se denomina Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES), aplicó nuevos Sistemas de Organización por Procesos y de Desarrollo de Recursos Humanos, a implementarse en las entidades del Sector Público, conforme a las Políticas Públicas establecidas en Resolución No. OSCIDI-2000-032, cuyo objetivo fundamental fue el de implementar en las instituciones públicas el nuevo enfoque de Gestión y Desarrollo de Recursos Humanos, basado en la filosofía de Gestión por Procesos, en sustitución del enfoque tradicional basado en el modelo funcional, y que permite un análisis permanente y mejoramiento continuo de los diferentes procesos institucionales.

Actualmente, la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, fundamenta o ampara el proceso de diseño, reforma e implementación de las estructuras organizacionales por procesos, toda vez que en el literal c), artículo 55, establece a la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES) entre otras la siguiente atribución: *Em* emitir normas e instrumentos de desarrollo administrativo sobre diseño, reforma e implementación de estructuras organizacionales por procesos y recursos humanos, mediante resoluciones que serán publicadas en Registro Oficial a aplicarse en las instituciones, organismos y dependencias del Sector Público.<sup>6</sup>

Uno de los objetivos estratégicos de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, SENRES, constituye propender al desarrollo profesional y personal de los servidores públicos, en búsqueda de lograr el permanente mejoramiento de la eficacia, eficiencia y productividad del Estado y sus Instituciones, mediante el establecimiento, funcionamiento y desarrollo de un Sistema Técnico de Gestión de Desarrollo Institucional.

En esta perspectiva, la SENRES, dentro del marco de los principios constitucionales, Modernización del Estado, y la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público y su Reglamento, como elementos catalizadores del cambio y mejoramiento continuo de las Entidades y Organismos del Estado, ha iniciado en el sector público la fase de diseño de las estructuras organizacionales por procesos, basadas en el enfoque de la gestión por procesos de la calidad total, por lo que en el presente

---

<sup>6</sup> Ley Orgánica Reformatoria a la ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, Art. 55.

trabajo de investigación se plantea realizar una evaluación de la implementación de la estructura organizacional por procesos del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, analizar y verificar el efecto impacto de su implementación, respecto al mejoramiento de la eficiencia, eficacia, calidad, competitividad.

### **3. ENFOQUE SISTEMICO DE LA GESTION**

La vida en sociedad está organizada alrededor de sistemas complejos en los cuales, y por los cuales, el hombre trata de proporcionar alguna apariencia de orden a su universo. La vida está organizada alrededor de instituciones de todas clases: algunas son estructuradas por el hombre, otras han evolucionado, según parece, sin un diseño convenido. Algunas instituciones, como la familia, son pequeñas y manejables; otras, como la política o la industria, son de envergadura nacional y cada día se vuelven más complejas. Algunas otras son de propiedad privada y otras pertenecen al dominio público. En cada clase social, cualquiera que sea nuestro trabajo o intento, tenemos que enfrentarnos a organizaciones y sistemas.<sup>7</sup>

La característica de todo sistema es la complejidad, que es el resultado de la interacción de todos los sistemas con el hombre.

La teoría de la organización y la práctica administrativa han experimentado cambios sustanciales en años recientes. La información proporcionada por las ciencias de la administración y la conducta ha enriquecido a la teoría tradicional. Estos esfuerzos de investigación y de conceptualización a veces han llevado a descubrimientos divergentes. Sin

---

<sup>7</sup> Van Gigch, John P. *Teoría General de Sistemas*. 1998.

embargo, el enfoque de sistemas sirve como base para lograrla convergencia, facilita la unificación de muchos campos del conocimiento.

El primer expositor de la Teoría General de los Sistemas fue Ludwing von Bertalanffy, en el intento de lograr una metodología integradora para el tratamiento de problemas científicos.

La meta de la Teoría General de los Sistemas no es buscar analogías entre las ciencias, sino tratar de evitar la superficialidad científica que ha estancado a las ciencias. Para ello emplea como instrumento, modelos utilizables y transferibles entre varios continentes científicos, toda vez que dicha extrapolación sea posible e integrable a las respectivas disciplinas.

La empresa o institución es todo empeño humano que busca reunir e integrar recursos humanos y no humanos (financieros, físicos, tecnológicos, etc), cuyo fin es lograr el autoabastecimiento y obtener ganancias, produciendo y comercializando bienes y servicios. El autoabastecimiento es un objetivo obvio, mediante éste se garantiza la continuidad del proceso.

La administración pública entendida como un sistema social en el cual inciden las interrelaciones económicas, políticas, sociales y culturales, tiene plena aplicación la teoría de sistemas, la cual facilita entender mejor su comportamiento, al idear ese universo como un sistema, como parte de un sistema o como conjunto de sistemas. El enfoque de sistemas resulta ser uno de los métodos analíticos más adecuados para atender a los procesos dinámicos que caracterizan a los procesos administrativos, ya que el análisis de todas las fases de los mismos, permite encontrar los medios más adecuados para resolver con éxito los problemas que obstaculizan la capacidad de la administración pública.

El enfoque de sistemas aplicado a la administración pública conduce a estudiarlo y analizarlo con una visión multidisciplinaria, que permita apreciarla esquemática como un sistema que implica un medio ambiente, unos insumos en proceso de conversión, unos productos y una retroalimentación.

Esta teoría se fundamenta en la definición de análisis de sistemas y se pretende que los sistemas de la administración pública en general, sean identificados, clasificados, analizados y relacionados con las funciones básicas de la institución, para dar congruencia a la realización de los Objetivos Nacionales Permanentes.

Es indispensable ubicar el cambio de las estructuras y sistemas de la administración pública como un componente fundamental de la estrategia nacional de desarrollo.

### 3.1. Conceptos Básicos de Sistema

- *Un sistema es una reunión o conjunto de elementos relacionados*<sup>8</sup>
- *Un sistema es una red de procedimientos relacionados entre sí y desarrollados de acuerdo con un esquema integrado para lograr una mayor actividad de las empresas*<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> Menshel Richard, Management by System, MacGraw-Hill, pag.10

- *Un sistema es %o un ensamble de partes unidas por indiferencia y que se lleva a cabo por las empresa para lograr así los objetivos de la misma.<sup>10</sup>*
- *%d n sistema se puede definir como un conjunto de elementos, dinámicamente relacionados con interacción, que desarrollan una actividad para lograr un objetivo o propósito, operando con datos, energía, materia, unidos al ambiente que rodea el sistema para suministrar información que conforman las salidas o resultados de la actividad del sistema+<sup>11</sup>*

Es una entidad cuya existencia y funciones se mantienen como en un todo por la interacción de sus partes. Es decir, son partes interconectadas que funcionan como un todo. Esas "partes" pueden ser personas, organizaciones, secciones, sucursales, en definitiva cada una de las diversas "partes" que conforman un todo.

Una diferencia fundamental entre un "sistema" y un "montón" de partes, es que en éstas últimas se pueden quitar o añadir piezas. Si se dividen se logran "montones" más pequeños, mientras que un sistema cambia si se quitan o añaden piezas. Si se divide no se consigue un sistema más pequeño, sino que se logra un sistema defectuoso que muy probablemente no funcionará.

Es preciso lograr que una organización funcione como un "sistema". Un sistema donde las partes estén conectadas y funcionen todas juntas de

---

<sup>10</sup> Place, Irene, Bussiness Report Administrative Análisis, Michigan, pag. 28.

<sup>11</sup> Chavenato Idalberto, Administración de Recursos Humanos, Segunda Edición, Mc.Graw- Hill

manera eficiente. El comportamiento del "sistema" dependerá de cómo se relacionen sus partes, en lugar de "sus propias partes".

Los sistemas pueden abarcar a otros sistemas a los que se les llama subsistemas y estos a otros, la capacidad de dividir a los sistemas depende de nuestras necesidades.

Las propiedades de una organización (sistema), son las propiedades del conjunto, es decir el éxito no está en forma individual en ningún departamento (partes). Estas propiedades del sistema, se llaman "propiedades emergentes", porque emergen cuando el sistema está en funcionamiento. Ejemplo, el espíritu de equipo de las diversas autoridades. Esta propiedad emergente no sirve si está solamente en una de las partes.

¿Cómo sabemos si el sistema funciona? Mediante el "análisis". El análisis es la distinción y separación de las partes de un todo hasta llegar a conocer sus principios o elementos.<sup>12</sup> El análisis sirve para conocer, sin embargo por lo dicho anteriormente, no es posible comprender las propiedades de un sistema entero si lo descomponemos en las diversas partes que lo forman.

El complemento del análisis es la "síntesis". La síntesis es la composición de un todo por la reunión de sus partes. La síntesis sirve para comprender. Existe una sola forma para saber cómo funciona un sistema, y es verlo en acción como un todo.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2005. © 1993-2004 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

<sup>13</sup> Idem

Los sistemas son complejos. Un sistema tiene "complejidad de detalles" cuando hay un gran número de partes distintas (producción, ventas, logística, etc.) y tiene "complejidad dinámica" cuando hay un gran número de conexiones entre las partes (si la producción es eficiente, puedo promocionar con éxito y asegurar las entregas). Es decir, la interacción de las partes, sus relaciones, sus influencias mutuas son más importantes que la cantidad de ellas o el tamaño de las mismas. Cada "parte" puede tener diferentes relaciones, es decir que cada departamento de una organización puede combinarse de múltiples formas. Por lo tanto es erróneo basar la complejidad en el número de partes en lugar de hacerlo en las posibles "formas de combinarlas"

Todas las partes de un sistema (departamentos) son dependientes entre sí. Todas mantienen una interacción recíproca. El modo en que se relacionan unas con otras les da capacidad para influir en todo el sistema. Crear redes de trabajo aporta influencia. Por eso un principio de organización clave es crear redes. Los sistemas complejos poseen infinitos vínculos, es por eso que estos suelen ser muy estables (Multinacionales).

El pensamiento sistémico es un marco conceptual, un cuerpo de conocimientos y herramientas desarrollados para que los patrones totales resulten más claros y para ayudarlos a modificarlos.

### **3.2. Importancia de los Sistemas**

Los sistemas son un medio de acción de resultados, mediante ellos se evita que se pierdan de vista los objetivos primordiales de la empresa, pues de no ser por ellos se caería en divagaciones.

Los sistemas que se elaboran sin haber considerado posibles situaciones de cambio corren el riesgo de quedar obsoletos e inservibles, por eso será necesario hacerles modificaciones paulatinas, cada vez que aparezcan factores que ameriten ajustes, cualesquiera que fueran y que afecten de manera directa a toda la organización.

### 3.3. Elementos del Sistema

Las cosas o partes que componen al sistema, no se refieren al campo físico (objetos), sino más bien al funcional. De este modo las cosas o partes pasan a ser funciones básicas realizadas por el sistema. Es posible enumerarlas en: entradas, procesos y salidas.

- **Entradas o Insumos (inputs)**

Las entradas son los ingresos del sistema que pueden ser recursos materiales, recursos humanos o información. Las entradas constituyen la fuerza de arranque que suministra al sistema sus necesidades operativas.

- **Proceso**

Es el conjunto armónico y fluído de actividades secuenciales, racionales en su desempeño y continuas<sup>14</sup>. El proceso es lo que transforma una entrada en salida, como tal puede ser una máquina, un individuo, una computadora, un producto químico, una tarea realizada por un miembro de la organización, etc.

---

<sup>14</sup> Rojas, Arias Patricio; Metodología de la Planificación Estratégica. Primera Edición. Holding Dine S.A. Quito, 2001

- **Salidas o Productos (outputs)**

Las salidas de los sistemas son los resultados que se obtienen de procesar las entradas. Al igual que las entradas estas pueden adoptar la forma de productos, servicios e información. Las mismas son el resultado del funcionamiento del sistema o, alternativamente, el propósito para el cual existe el sistema.

Las salidas de un sistema se convierten en entrada de otro, que la procesará para convertirla en otra salida, repitiéndose este ciclo indefinidamente.

- **Regulador**

Es el componente que gobierna todo el sistema (niveles directivos)

- **Retroalimentación (feedback):**

La retroalimentación se produce cuando las salidas del sistema o la influencia de las salidas del sistema en el contexto, vuelven a ingresar al sistema como recursos o información.

La retroalimentación permite el control de un sistema y que el mismo tome medidas de corrección en base a la información retroalimentada.

Feed-forward o alimentación delantera:

Es una forma de control de los sistemas, donde dicho control se realiza a la entrada del sistema, de tal manera que el mismo no tenga entradas corruptas o malas, de esta forma al no haber entradas malas en el sistema, las fallas no serán consecuencia de las entradas sino de los proceso mismos que componen al sistema.

El éxito de los sistemas es la medida en que los mismos alcanzan sus **objetivos**.

La falta de éxito exige una revisión del sistema ya que no cumple con los objetivos propuestos para el mismo, de modo que se modifique dicho sistema de forma tal que el mismo pueda alcanzar los objetivos determinados.

### 3.4. Clasificación de los Sistemas

En cuanto a su naturaleza, pueden cerrados o abiertos:

#### ▪ **Sistemas cerrados**

No presentan intercambio con el **medio ambiente** que los rodea, son herméticos a cualquier influencia ambiental. No reciben ningún **recurso** externo y nada producen que sea enviado hacia fuera. En rigor, no existen sistemas cerrados. Se da el nombre de sistema cerrado a aquellos sistemas cuyo comportamiento es determinístico y programado y que opera con muy pequeño intercambio de energía y materia con el ambiente. Se aplica el término a los sistemas completamente estructurados, donde los elementos y relaciones se combinan de una manera peculiar y rígida produciendo una salida invariable, como las máquinas.

#### ▪ **Sistemas abiertos**

El sistema abierto como organismo, es influenciado por el medio ambiente e influye sobre el, alcanzando un equilibrio dinámico en ese sentido.

La categoría más importante de los sistemas abiertos son los sistemas vivos. Existen diferencias entre los sistemas abiertos (como los sistemas

biológicos y sociales, a saber, células, plantas, el hombre, la organización, la sociedad) y los sistemas cerrados (como los sistemas físicos, las máquinas, el reloj, el termóstato):

- El sistema abierto interactúa constantemente con el ambiente en forma dual, o sea, lo influencia y es influenciado. El sistema cerrado no interactúa.
- El sistema abierto puede crecer, cambiar, adaptarse al ambiente y hasta reproducirse bajo ciertas condiciones ambientales. El sistema cerrado no.
- Es propio del sistema abierto competir con otros sistemas, no así el sistema cerrado.

El sistema abierto es un conjunto de partes en interacción constituyendo un todo sinérgico, orientado hacia determinados propósitos y en permanente relación de interdependencia con el ambiente externo.

### **3.5. La Organización como un Sistema Abierto**

Herbert Spencer afirmaba a principios del siglo XX:

"Un organismo social se asemeja a un organismo individual en los siguientes rasgos esenciales:

- En el crecimiento.
- En el hecho de volverse más complejo a medida que crece.
- En el hecho de que haciéndose más complejo, sus partes exigen una creciente interdependencia.
- Porque su vida tiene inmensa extensión comparada con la vida de sus unidades componentes.

- Porque en ambos casos existe creciente integración acompañada por creciente heterogeneidad".

Según la teoría estructuralista, Taylor, Fayol y Weber usaron el modelo racional, enfocando las organizaciones como un sistema cerrado. Los sistemas son cerrados cuando están aislados de variables externas y cuando son determinísticos en lugar de probabilísticos. Un sistema determinístico es aquel en que un cambio específico en una de sus variables producirá un resultado particular con certeza. Así, el sistema requiere que todas sus variables sean conocidas y controlables o previsibles. Según Fayol la eficiencia organizacional siempre prevalecerá si las variables organizacionales son controladas dentro de ciertos límites conocidos.

### ▪ **Características de las organizaciones como sistemas abiertos**

Las organizaciones poseen todas las características de los sistemas abiertos. Algunas características básicas de las organizaciones son:

1. Comportamiento probabilístico y no-determinístico de las organizaciones: la organización se afectada por el ambiente y dicho ambiente es potencialmente sin fronteras e incluye variables desconocidas e incontroladas. Las consecuencias de los sistemas sociales son probabilísticas y no-determinísticas. El comportamiento humano nunca es totalmente previsible, ya que las personas son complejas, respondiendo a diferentes variables. Por esto, la administración no puede esperar que consumidores, proveedores, agencias reguladoras y otros, tengan un comportamiento previsible.
2. Las organizaciones, como partes de una sociedad mayor, y constituidas de partes menores, son vistas como sistemas dentro

de sistemas. Dichos sistemas son complejos de elementos colocados en interacción, produciendo un todo que no puede ser comprendido tomando las partes independientemente. Talcott Parsons indicó sobre la visión global, la integración, destacando que desde el punto de vista de organización, esta era un parte de un sistema mayor, tomando como punto de partida el tratamiento de la organización como un sistema social, siguiente el siguiente enfoque:

- La organización se debe enfocar como un sistema que se caracteriza por todas las propiedades esenciales a cualquier sistema social.
  - La organización debe ser abordada como un sistema funcionalmente diferenciado de un sistema social mayor.
  - La organización debe ser analizada como un tipo especial de sistema social, organizada en torno de la primacía de interés por la consecución de determinado tipo de meta sistemática.
  - Las características de la organización deben ser definidas por la especie de situación en que necesita operar, consistente en la relación entre ella y los otros subsistemas, componentes del sistema mayor del cual parte. Tal como si fuera un sociedad.
3. Interdependencia de las partes: un cambio en una de las partes del sistema, afectará a las demás. Las interacciones internas y externas del sistema reflejan diferentes escalones de control y de autonomía.
  4. Homeostasis o estado firme: la organización puede alcanzar el estado firme, solo cuando se presenta dos requisitos, la unidireccionalidad y el progreso. La unidireccionalidad significa que a pesar de que hayan cambios en la empresa, los mismos resultados o condiciones establecidos son alcanzados. El progreso referido al fin deseado, es un grado de progreso que está dentro de

los límites definidos como tolerables. El progreso puede ser mejorado cuando se alcanza la condición propuesta con menor esfuerzo, mayor precisión para un esfuerzo relativamente menor y bajo condiciones de gran variabilidad. La unidireccionalidad y el progreso solo pueden ser alcanzados con **liderazgo** y compromiso.

5. Fronteras o límites: es la línea que demarca lo que está dentro y fuera del sistema. Podría no ser física. Una frontera consiste en una línea cerrada alrededor de variables seleccionadas entre aquellas que tengan mayor intercambio (de energía, información) con el sistema. Las fronteras varían en cuanto al grado de permeabilidad, dicha permeabilidad definirá el grado de apertura del sistema en relación al ambiente.
6. Morfogénesis: el sistema organizacional, diferente de los otros sistemas mecánicos y aun de los sistemas biológicos, tiene la capacidad de modificar sus maneras estructurales básicas, es identificada por Buckley como su principal característica identificadora.

### 3.6. Modelos de Organizaciones

Schein propone una relación de aspectos que una teoría de sistemas debería considerar en la definición de organización:

- La organización debe ser considerada como un sistema abierto.
- La organización debe ser concebida como un sistema con objetivos o funciones múltiples.
- La organización debe ser visualizada como constituida de muchos subsistemas que están en interacción dinámica unos con otros.
- Al ser los subsistemas mutuamente dependientes, un cambio en uno de ellos, afectará a los demás.

- La organización existe en un ambiente dinámico que comprende otros sistemas.

Los múltiples eslabones entre la organización y su medio ambiente hacen difícil definir las fronteras de cualquier organización.

### **3.7. La Organización como Sistema**

Una organización es un sistema socio-técnico incluido en otro más amplio que es la sociedad con la que interactúa influyéndose mutuamente.

También puede ser definida como un sistema social, integrado por individuos y grupos de trabajo que responden a una determinada estructura y dentro de un contexto al que controla parcialmente, desarrollan actividades aplicando recursos en pos de ciertos valores comunes.

#### **▪ Subsistemas que forman la Empresa**

a) Subsistema psicosocial: está compuesto por individuos y grupos en interacción, está formado por la conducta individual y la motivación, las relaciones del status y del papel, dinámica de grupos y los sistemas de influencia.

b) Subsistema técnico: se refiere a los conocimientos necesarios para el desarrollo de tareas, incluyendo las técnicas usadas para la transformación de insumos en productos.

c) Subsistema administrativo: relaciona a la organización con su medio y establece los objetivos, desarrolla planes de integración, estrategia y operación, mediante el diseño de la estructura y el establecimiento de los procesos de control.

El enfoque clásico centraba la atención de la organización en las áreas, a través de las funciones que determinan la dinámica organizacional en el logro efectivo de los objetivos individuales y departamentales. La teoría administrativa recogía inquietudes alrededor de los grados deseables de centralización y descentralización, al igual que frente a los procesos de comunicación y flujos de información. Pero en la perspectiva moderna, la comunicación tiene que ver con la construcción de significados comunes tendientes a lograr la difusión y apropiación de los conocimientos y datos necesarios para ejecutar las acciones cotidianas, lo cual posibilita el cumplimiento de las metas de la organización. La coordinación está relacionada con la conducción de los procesos organizacionales; y está centrada en el estilo gerencial que oriente la interacción entre los jefes-líderes y los miembros de los grupos naturales y las áreas.

Un análisis organizacional enfoca las relaciones entre los distintos elementos de las organizaciones, los distintos propósitos de los individuos, las distintas tecnologías que coexisten y los distintos roles y procesos. Para aproximarse a una caracterización dinámica se pueden definir las organizaciones a partir de la conceptualización de los siguientes elementos (Etkin y Schvarstein, 1992): identidad, autonomía y relaciones dialógicas.

Las organizaciones poseen una identidad invariante que les permite ser distinguidas como singulares y diferentes de otras similares, esta se referencia en la estructura, es decir en el conjunto de recursos, en las personas y sus relaciones y en los procesos que se definen. Realidad que integra la acción a través de su núcleo vital de conocimientos, el cual le permite superar las perturbaciones a las que se ve sometida.

La identidad está integrada por:

- Una identidad-esquema común a todas las organizaciones similares;
- Una identidad-construcción, producto social resultado de la historia acumulada del quehacer diario. La identidad es percibida de manera distinta por los miembros de la organización (endoidentidad) y por los observadores (exoidentidad).

Todas las organizaciones están integradas directa o indirectamente a otras de mayor jerarquía lo cual en alguna medida restringe los grados de libertad que poseen para su operación.

La Autonomía Organizacional es la capacidad que presentan estas formaciones sociales de gobernarse, reorganizarse y sobrevivir en condiciones diferentes a las de su origen. Con este atributo se trata de caracterizar la variedad de mecanismos internos que tiene la organización para transformar las perturbaciones extremas a partir de sus procesos internos.

### **Dominio Personal**

La gente con alto nivel de dominio personal es capaz de alcanzar coherentemente los resultados que más le importan: aborda la vida como un artista abordaría una obra de arte. lo consigue consagrándose a un aprendizaje incesante.

El dominio personal es una piedra angular de la organización inteligente, su cimiento espiritual. El afán y la capacidad de aprender de una organización no pueden ser mayores que las de sus miembros.

Asombrosamente, pocas organizaciones alientan el crecimiento de sus integrantes.

El dominio personal pone nuestra vida al servicio de nuestras mayores aspiraciones.

### **Modelos mentales:**

Los modelos mentales son supuestos hondamente arraigados, generalizaciones e imágenes que influyen sobre nuestro modo de comprender el mundo y actuar.<sup>15</sup>

Muchas percepciones acerca de mercados nuevos no se llevan a la práctica porque entran en conflicto con poderosos y tácitos modelos mentales.

El fruto de la integración del pensamiento sistémico con los modelos mentales no consistirá sólo en perfeccionamiento de nuestros modelos mentales (lo que pensamos) sino en la modificación de nuestro modo de pensar.

El pensamiento lineal domina la mayoría de los modelos mentales hoy utilizados para decisiones críticas, las organizaciones inteligentes del futuro tomarán decisiones críticas basadas en la comprensión compartida de interrelaciones y patrones de cambio.

### **Construcción de una visión compartida:**

Si una idea sobre el liderazgo ha inspirado a las organizaciones durante miles de años, es la capacidad para compartir una imagen del futuro que se procura crear. Cuesta concebir una organización que haya alcanzado

---

<sup>15</sup> O'Connor, Joseph e Mc. Dermott Ian. Introducción al pensamiento sistémico. Ediciones Urano

cierta grandeza sin metas, valores y misiones que sean profundamente compartidos dentro de la organización.

## **Aprendizaje en equipo**

Cuando los equipos aprenden de veras, no sólo generan resultados extraordinarios sino que sus integrantes crecen con mayor rapidez.

La disciplina del aprendizaje comienza con el diálogo, la capacidad de los miembros del equipo para suspender los supuestos e ingresar en un auténtico pensamiento conjunto. Para los griegos, dia-logos significaba el libre flujo del significado a través del grupo, lo cual permitía al grupo descubrir percepciones que no se alcanzaban individualmente. El aprendizaje en equipo es vital porque la unidad fundamental de aprendizaje en las organizaciones modernas no es el individuo sino el equipo.

La práctica de una disciplina supone un compromiso constante con el aprendizaje. Nunca se llega; uno se pasa la vida dominando disciplinas. Nunca se puede decir: somos una organización inteligente, así como nadie puede decir soy una persona culta. Cuanto más aprendemos, más comprendemos nuestra ignorancia. Una empresa no puede ser excelente, en el sentido de haber alcanzado una excelencia permanente; siempre esta practicando las disciplinas del aprendizaje, al borde de ser mejor o peor.

Las estructuras de las organizaciones deben cambiar de tal forma que éstas se conviertan en organizaciones del conocimiento, donde la gente expande continuamente su aptitud para crear los resultados que desean, donde se cultivan nuevos y expansivos patrones de pensamiento, donde

la aspiración colectiva queda en libertad, y donde la gente continuamente aprender a aprender en conjunto.

Arie de Geus, jefe de planificación de Royal Dutch/Shell, ha declarado: %la capacidad de aprender con mayor rapidez que los competidores quizá sea la única ventaja competitiva sostenible+

Si consideramos actualmente las nuevas condiciones de los mercados, ya no es posible depender de las ordenes impartidas por el gran estratega, las organizaciones que cobrarán relevancia en el futuro, serán las que descubran cómo aprovechar el entusiasmo y la capacidad de aprendizaje de la gente en todos los niveles de la organización.

Las organizaciones inteligentes son posibles porque en el fondo todos somos aprendices, nunca una organización empieza siendo extraordinaria, debemos aprender a generar resultados extraordinarios.

#### **4. ADMINISTRACION FUNDAMENTADA EN PROCESOS**

La eficiencia de las organizaciones depende de que tan eficientes son sus procesos. La mayoría de las empresas y las organizaciones que han tomado conciencia de esto han reaccionado ante la ineficiencia que representa las organizaciones departamentales, con su nichos de poder y su inercia excesiva ante los cambios, potenciando el concepto del proceso, con un foco común y trabajando con una visión de objetivo en el cliente.

Estamos caminando hacia una sociedad donde el conocimiento va a jugar un papel de competitividad de primer orden. Y donde desarrollar la destreza del "aprender a aprender" y la Administración del conocimiento,

a través de la formación y sobre todo de las experiencias vividas, es una de las variables del éxito empresarial.

La Administración del conocimiento se define como un conjunto de procesos por los cuales una empresa u organización recoge, analiza, didáctica y comparte su conocimiento entre todos sus miembros con el objetivo de movilizar los recursos intelectuales del colectivo en beneficio de la organización, del individuo y de la Sociedad.

Un resultado deseado se alcanza más eficientemente cuando las actividades y los recursos se gestionan como un proceso, pues los procesos tienen su inicio a partir de la demanda de un determinado cliente (externo o interno) y termina en la satisfacción de esa demanda.

La Gestión por Procesos es la forma de gestionar toda la organización basándose en los Procesos. Entendiendo estos como una secuencia de actividades orientadas a generar un valor añadido sobre una ENTRADA para conseguir un resultado, y una SALIDA que a su vez satisfaga los requerimientos del Cliente

## 4.1. Componentes de la Organización Orientada a

### Procesos

**Organigrama por procesos:** Identificar, nombrar e interrelacionar procesos.

**Equipos de procesos:** Auto-dirigidos. Recursos Humanos que realizar un proceso. Enfoques y medidas comunes.

**Dueños de proceso:** Recursos Humanos con responsabilidades globales del diseño y desempeño del proceso. Asesores de los equipos de procesos.

**Centros de excelencia:** Grupos de talentos críticos para el desempeño del proceso.

**Administrador General:** Líder que mediante visión, estrategia, motivación e intervención une toda la organización.

## 4.2. Gestión de los Procesos de una Organización

### ▪ Gestión de una Organización

Una organización, con o sin fines de lucro, es un ente vivo dentro de la sociedad, que pone en movimiento los flujos de energía, dinero y capacidades humanas, transformando los recursos en bienes y servicios que requiere el entorno social.

En otras palabras, una organización es un sistema abierto, un conjunto de recursos, subsistemas, procesos, procedimientos y acciones que permiten el comportamiento adaptable al entorno. Este enfoque sistémico permite reunir y organizar los elementos del sistema, así como sus interacciones con miras a una mayor eficacia de la acción<sup>16</sup>.

La coordinación de este conjunto constituye el fundamento básico de la articulación y del control para garantizar la vigencia de las lógicas individuales y de las colectivas que concurren en un todo para materializar sus propósitos.

---

<sup>16</sup> Mejía, Francisco. *Gestión Tecnológica*. Editora Guadalupe. Bogotá. 1998. p. 40.

La gestión, entonces, es una forma de dar continuidad a las organizaciones, ya que se ocupa de contribuir a mejorar el nivel de satisfacción de sus miembros, al igual que del diseño e implantación de modelos compatibles con los cambios de organización del trabajo.

La gestión es una actividad moderna que nace con el surgimiento de las grandes industrias a fines del siglo XIX en Europa y Estados Unidos. El término gestión es de origen europeo y se refiere en su significado más restrictivo a la "acción y efecto de gestionar+, definiendo el verbo gestionar como+hacer diligencias conducentes al logro de un objetivo"<sup>17</sup>.

La gestión ha sido transformada por los cambios en el entorno, como corresponde a un mecanismo de regulación; hoy en día el centro de la gestión, no está en las tradicionales funciones, sino en los procesos, lo que permite una aproximación a la organización más enfocada a las interacciones que a los actores.

En las últimas décadas se han utilizado algunas formas de gestión, pero muchas de ellas han ido generando un nuevo enfoque que consiste, según modalidades diversas y bajo nombres variados, en gestionar una organización mediante el dominio de sus actividades y sus procesos. La gestión de los procesos es una nueva forma de gestión que se traduce en una armadura completamente renovada de herramientas y métodos, desde la medición de la eficiencia hasta la gestión preventiva de los recursos humanos, pasando por la gestión de los flujos de materiales, el análisis del valor y la evaluación de las inversiones. Es el tratado de unión entre los objetivos de la empresa y el desarrollo concreto de las actividades<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2005. © 1993-2004

<sup>18</sup> Lorino, Philippe. *El control de gestión estratégico*. Alfaomega Grupo Editor. Bogotá. 1996. p. 37.

En la GESTIÓN POR PROCESOS el significado más acertado para el concepto calidad es: **lo que el cliente espera recibir por lo que está dispuesto a pagar en función del valor percibido.** Desde este punto de vista la calidad equivale a "orientación de la empresa hacia el cliente"; por lo que la gestión por procesos se presenta como un sistema de gestión de la calidad apuntado a la calidad total.

### 4.3. Ventajas de Enfocarse en Procesos

Porque las empresas y/o las organizaciones son tan eficientes como lo son sus procesos. La mayoría de las empresas y las organizaciones que han tomado conciencia de esto han reaccionado ante la ineficiencia que representan las organizaciones departamentales, con sus nichos de poder y su inercia excesiva ante los cambios, potenciando el concepto del proceso, con un foco común y trabajando con una visión de objetivo en el cliente.

La gestión de los procesos tanto tecnológicos como los administrativos, constituye un nuevo enfoque de la coordinación y planificación en el seno de una organización. La relativa estabilidad de los grandes procesos hace de ellos una excelente base de planificación. El proceso se inscribe en el tiempo; por tanto, la gestión de los procesos permite afrontar el futuro sobre una base sólida<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Lorino, Philippe. *El control de gestión estratégico*. Alfaomega Grupo Editor. Bogotá. 1996. p.42.

Entre las utilidades que se obtiene al centrar la gestión de la organización en sus procesos, se puede mencionar que<sup>20</sup>:

- Permite a la organización centrarse en el cliente
- Permite a la compañía predecir y controlar el cambio
- Aumenta la capacidad de la empresa para competir, mejorando el uso de los recursos disponibles
- Ofrece una visión sistemática de las actividades de la organización
- Previene posibles errores
- Desarrolla un sistema completo de evaluación para las áreas de la empresa
- Suministra un método para preparar la organización a fin de cumplir con sus desafíos futuros

Desde principios de siglo algunas personas habían recomendado ya este tipo de enfoque, sin ser escuchados, debido básicamente a la considerable simplificación introducida por los principios taylorianos para las condiciones de producción de la época y, a que el análisis de las actividades sin la presencia de la tecnología informática era un obstáculo infranqueable.

En la actualidad se hacen más evidentes las ventajas que tiene la gestión de los procesos de una organización, con respecto a otras formas de gestión. En el siguiente cuadro se establece la diferencia de enfoques entre una organización centrada en funciones y una centrada en procesos<sup>21</sup>:

---

<sup>20</sup> Harrington, James. *Mejoramiento de los procesos de la empresa*. McGraw-Hill. Bogotá. 1993. p. 18.

<sup>21</sup> Harrington, James. *Mejoramiento de los procesos de la empresa*. McGraw-Hill. Bogotá. 1993. p. 5.

**Tabla 3. Diferencias entre una Organización Centrada en Funciones y una Centrada en Procesos**

<b>Centrado en las funciones</b>	<b>Centrado en los procesos</b>
- Los empleados son el problema	- El proceso es el problema
- Empleados	- Personas
- Hacer mi trabajo	- Ayudar a que se hagan las cosas
- Comprender mi trabajo	- Saber que lugar ocupa mi trabajo dentro del proceso
-	- Evaluar el proceso
- Evaluar a los individuos	- Cambiar el proceso
- Cambiar a la persona	- Siempre se puede mejorar el proceso
- Siempre se puede encontrar un mejor empleado	- Eliminar barreras
- Motivar a las personas	- Desarrollo de las personas
- Controlar a los empleados	- Todos estamos en esto conjuntamente
- No confiar en nadie	- ¿Qué permitió que se cometiera el error?
-	- Reducir la variación
- ¿Quién cometió el error?	- Orientado al cliente
-	
- Corregir errores	
- Orientado al jefe	

El mejoramiento incremental de las Organizaciones, implica pequeños cambios que van aumentando el desempeño de la empresa continuamente y que su éxito en la implementación del proceso de mejoramiento está condicionado por el grado de involucramiento de la Alta Gerencia.

Así mismo, es importante: la integración de esfuerzos, el beneficio compartido, el trabajo en equipo, los activos intangibles, la permanente disposición de aprender y cambiar, de organizaciones tradicionales a organizacionales, la disminución de los niveles jerárquicos y puntos de control, la ruptura de barreras, la necesidad de comunicación que es un elemento clave para la aceptación del cambio de cultura; la importancia de los sistemas de control y seguimiento que dan lugar a que los cambios enfocados al mejoramiento de la calidad de las organizaciones sean continuos, sostenibles y permanentes en el tiempo.

#### **4.4. Evolución de los Procesos**

La gestión de los procesos nació como resultado de la necesidad de realizar una determinada tarea empresarial y se desarrolló rápidamente para afrontar la necesidad inmediata de servir a una reducida población interna y a una base pequeña de clientes, pero no se actualizó para mantener el ritmo del avance empresarial. Mientras la organización crecía, la responsabilidad de los procesos se dividía entre muchos departamentos, empezando a desarrollarse grupos de burocracia que cada vez se hacían más numerosos y fuertes, de manera que nadie podía auditar los procesos de la empresa para asegurarse de que se realizaban correctamente.

Esto trajo como consecuencia que los procesos se hicieran ineficaces, obsoletos, excesivamente complicados, cargados de burocracia, de trabajo intensivo y demandaban exceso de tiempo.

Entre las falacias sobre los procesos de apoyo se pueden mencionar<sup>22</sup>:

- Los procesos de apoyo carecen de importancia en comparación con los de producción, pues la ineficacia de estos procesos no le cuesta mucho a la organización.
- Es poco lo que se puede ganar mediante el mejoramiento o rediseño de los procesos de apoyo.
- Los procesos de apoyo en una organización no pueden controlarse.

#### 4.5. Concepto de Procesos

Los procesos son algo natural y han existido desde siempre; lo que ha sucedido es que la empresa se ha organizado desmembrándolos en partes, para estructurarse en base a la agrupación de tareas especializadas (departamentos).

El concepto de proceso puede resumirse, tomando en consideración a varios autores, de la siguiente manera:

Proceso es cualquier actividad o grupo de actividades que emplea insumos, les agrega valor y suministra un producto o servicio a un cliente interno o externo. En otras palabras, por proceso queremos decir sencillamente una serie de actividades que, tomada conjuntamente, producen un resultado valioso para el cliente<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Harrington, J. *Mejoramiento de los procesos de la empresa*. McGraw-Hill. Bogotá. 1993.p. 19.

<sup>23</sup> Hammer, M. y Champy, J. *Reingeniería*. Grupo Editorial Norma. Colombia. 1994. p. 3

Este concepto define claramente lo que es un proceso en general, pero existen procesos de diferente tipo que cumpliendo con la concepción básica de un proceso tienen características particulares.

Todos los días trabajamos en procesos, somos partícipes y protagonistas de los mismos pero en la generalidad sin considerar elementos conceptuales como valor agregado que ponemos en el mismo y hacia quien va dirigido (cliente).

Las organizaciones líderes están pensando en forma diferente acerca de sus procesos, que ya no se ven sólo como simples procesos de producción. Actualmente la gerencia comprende que existen muchos más procesos que emplean materiales, equipos y personas que ofrecen diferentes tipos de outputs y servicios. Estos se denominan procesos de la empresa y, en la época presente, son aún más importantes para la competitividad que los mismos procesos de producción.

Como resultado de la falta de focalización, atención y solución a los problemas operativos, las organizaciones desperdician miles de millones de dólares todos los años. La gerencia debe centrar su atención en invertir los recursos para reformar los procesos críticos de la empresa que hacen que las compañías sean eficientes, efectivas y adaptables a las necesidades de los individuos, de los clientes y de la organización. Los costos indirectos pueden reducirse hasta en un 50% aplicando estos métodos de mejoramiento a los procesos críticos de la empresa.

Para mejorar los procesos de la empresa, debe hacerse lo siguiente:

- Obtener apoyo gerencial.
- Tener un compromiso a largo plazo.
- Emplear una metodología disciplinada.

- Asignar responsables del proceso.
- Desarrollar sistemas de evaluación o retroalimentación.
- Centrarse en el proceso.

El equipo de mejoramiento de procesos MPE, según Harrington (1993) es un enfoque orientado a la prevención para mejorar la empresa. La solución de problemas hace que las cosas funcionen mejor, pero no genera un cambio cultural a largo plazo. Para lograrlo deben cambiarse los procesos que permiten en primera instancia la ocurrencia de errores.

La iniciación de un esfuerzo de mejoramiento de procesos requiere el apoyo de la alta gerencia. Con esto no se quiere decir que se debe lograr la participación del presidente ejecutivo, sino que debe contar, por lo menos, con el apoyo del director del centro de utilidades del área que pondrá en práctica los cambios.

Se debe nombrar un Champion del equipo de Mejoramiento de Procesos, quien se encarga de guiar las actividades del MPE, desarrollar y adaptar el mejoramiento del proceso de la empresa y persuadir a toda la organización. El campeón debe proporcionar el estímulo necesario para mantener el proceso en marcha. Debe preparar las instrucciones de los procesos de la empresa y las descripciones generales de la tarea para los responsables del proceso de la empresa. El campeón debe tener un conocimiento detallado del concepto del MPE y de todas las herramientas que se utilizan, de manera que pueda ofrecer orientación.

#### **4.6. Tipos de Procesos**

Dentro de los tipos de procesos podemos diferenciar claramente los siguientes<sup>24</sup>:

- Procesos gobernantes o de dirección: Proporcionan directrices, fijando objetivos, políticas y estrategias para todos los demás procesos, adoptan decisiones sobre el destino y manejo de toda la organización. Se denominan a los procesos gerenciales de Planificación y Control, entre estos tenemos por ejemplo a los procesos de:
  - Planificación Financiera
  - Desdoblamiento de la estrategia
  
- Procesos operativos, de producción o institucionales: sirven para obtener el producto o servicio que se entrega al cliente mediante la transformación física de recursos, ejemplo:
  - Desarrollo de productos
  - Servicio al cliente
  - Formación profesional
  
- Procesos de apoyo (staff), habilitantes o de la empresa: Permite que los procesos y subprocesos se ejecuten. Su función es proveer y administrar los recursos, facilitando todo lo necesario para la operatividad de los procesos, lo que facilita el cumplimiento de la misión de la organización; tienen como misión contribuir a mejorar la eficacia de los procesos operativos. Aquí se incluyen los procesos:

---

<sup>24</sup> Documento de Consulta Nuevo Enfoque de la Gestión Pública SENRES 2004.

- Administrativo
- Financiero
- de gestión de recursos humanos
- de mantenimiento, etc.

En muchos casos, los procesos gobernantes se los incorpora en los de apoyo, dependiendo del tipo de organización que se analiza y su grado de complejidad.

En lo que respecta a su funcionamiento, los procesos operativos suelen estar bastante bien controlados ya que tradicionalmente se ha medido su costo y la calidad de su producto. No ocurre lo mismo con los procesos de apoyo o de gestión, en los que no hay tradición de medir su funcionamiento con el mismo rigor, por ello son estos procesos los que presentan mayor potencial de mejora.

Estas clases de procesos permiten:

- Priorizar objetivos y metas.
- Facilitan la selección de procesos críticos los cuales están directamente relacionados con estrategias, objetivos y metas.

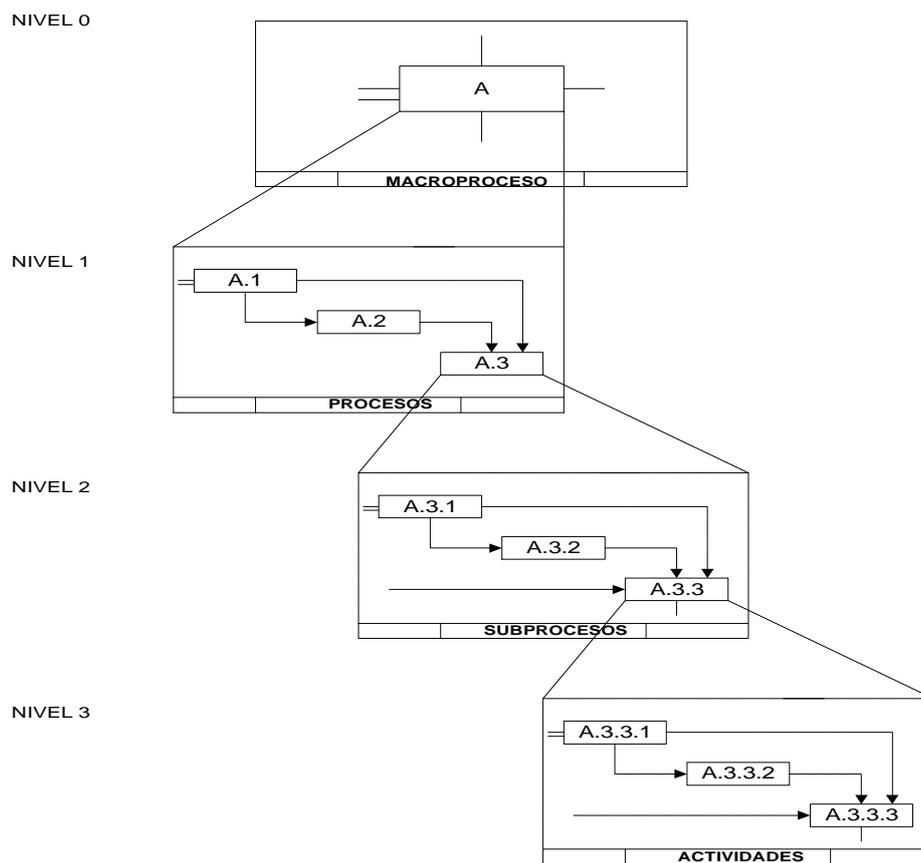
De acuerdo a la complejidad de los procesos se diferencia un nivel jerárquico de la siguiente manera:

- Macroprocesos: Conjunto de procesos interrelacionados que tienen un objetivo común.
- Procesos: Secuencia de actividades orientadas a generar un valor añadido sobre una entrada para conseguir un resultado,

y una salida que a su vez satisfaga los requerimientos del Cliente.

- Subprocesos: Son partes bien definidas en un proceso. Su identificación puede resultar útil para aislar los problemas que pueden presentarse y posibilitar diferentes tratamientos dentro de un mismo proceso.

**Figura 2. Jerarquía de los procesos.**



Los procesos están totalmente relacionados con sus actividades, por lo que resulta muy importante tener una definición clara de este concepto:

- **Actividad:** es la suma de tareas, normalmente se agrupan en un procedimiento para facilitar su gestión. La secuencia ordenada de actividades da como resultado un subproceso o un proceso.
- **Procedimiento:** forma específica de llevar a cabo una actividad dentro de una normativa establecida. En muchos casos los procedimientos se expresan en documentos que contienen el objeto y el campo de aplicación de una actividad; qué debe hacerse y quién debe hacerlo; cuándo, dónde y cómo se debe llevar a cabo; qué materiales, equipos y documentos deben utilizarse; y cómo debe controlarse y registrarse.

Por lo general, dentro de una organización coexisten dos tipos de procesos en la empresa. Uno de ellos está organizado a lo largo de líneas funcionales, recibe su material de un solo departamento y genera su producción dentro de éste. Estos procesos verticalmente alineados con frecuencia son muy simples. Estos procesos simples normalmente son subprocesos de procesos de la empresa mucho más complejos, denominados procesos interfuncionales de la empresa.

Los procesos interfuncionales fluyen horizontalmente a través de varias funciones o departamentos. Por regla general, ninguna persona tiene individualmente la responsabilidad final de todo el proceso.

La alta gerencia debe comenzar por enumerar sólo aquellos procesos de la empresa que son necesarios para dirigirla. Los procesos de una organización típica deben incluir:

- Desarrollo de nuevos productos.

- Divulgación del diseño de productos.
- Planeación de la producción.
- Administración de materiales.
- Contratación
- Facturación y cobros
- Servicio de posventa
- Entrenamiento de los recursos humanos
- Análisis de las necesidades del cliente.

La selección de un proceso para trabajar en él es un paso muy importante en todo el ciclo del equipo de mejoramiento de procesos MPE. Los procesos seleccionados deben ser aquellos en los cuales la gerencia y/o los clientes no estén satisfechos con el output. Normalmente uno o más de los siguientes síntomas serán la razón para seleccionar un proceso de mejoramiento.

- Problemas y/o síntomas de los clientes externos.
- Problemas y/o síntomas de los clientes internos.
- Procesos de alto costo.
- Procesos con tiempos de ciclo prolongados.
- Existen nuevas tecnologías.
- Existe una mejora forma conocida (Benchmarking, etc)
- Área crítica de la Organización.

#### **4.7. Elementos de un Proceso**

Un proceso está formado de los siguientes elementos:

- Entrada, "insumo" que responda al estándar o criterio de aceptación definido y que proviene de un proveedor (interno o externo).
- Recursos y estructuras, para transformar el insumo de la entrada.
- Un producto, "salida" que representa algo de valor para el cliente interno o externo
- Sistema de medidas y de control de su funcionamiento.
- Límites (Condiciones de frontera), y conexiones con otros procesos, claros y definidos.

Las organizaciones deben implementar la gestión de procesos, en la siguiente figura, se detalla el modelo conceptual al respecto.

#### **4.8. Requisitos de un Proceso**

Todos los procesos deben ser capaces de satisfacer los ciclos P- D-C-A (Por sus siglas en inglés Plain, Do, Check, Act): Planificar, implantar, revisar y mejorar, para asegurar su cumplimiento y eficacia en forma continua.

Todos los procesos deben tener indicadores que permitan visualizar fácilmente la evolución de los mismos, de tal manera que cualquier desviación de los estándares, establecidos inicialmente, pueda ser corregido rápidamente.

Es recomendable planificar y realizar periódicamente programas de mejoramiento o de reingeniería de los procesos de gestión para alcanzar mejoras espectaculares en determinados parámetros como costos, calidad, servicio y rapidez de respuesta.

## 4.9. Dimensiones de Valor

Aquellas compañías que replanearon sus negocios, con un enfoque de procesos, han cuantificado sus esfuerzos en términos de la denominada **Métrica del Valor**. La métrica del valor puede definirse como aquellas dimensiones (criterios) de valor que el cliente reconoce o percibe en una organización.

Estas dimensiones son: calidad, servicio, costo, y tiempo de ciclo. Algunas de las características que determinan estas nuevas dimensiones de medida para una empresa se detallan a continuación:

- Calidad
  - Satisfacción de las necesidades del cliente
  - Adecuación para el uso
  - Integración de los procesos
  - Variabilidad mínima de los productos
  - Eliminación de dispendios
  - Mejora continua
  
- Servicio
  - Apoyo al cliente
  - Servicios a los productos
  - Apoyo a los productos
  - Flexibilidad para satisfacer las demandas de los clientes
  - Flexibilidad para satisfacer los cambios del mercado
  
- Costo
  - Diseño e ingeniería
  - Conversión

- Sistema de aseguramiento de la calidad
  - Distribución
  - Administración
  - Inventarios
  - Materiales
- Tiempo de ciclo
    - Tiempo para llegar al mercado
    - Respuesta a las fuerzas de mercado
    - Tiempo de entrega
    - Materiales
    - Inventarios

Estas nuevas dimensiones de valor hacen que los indicadores de gestión tradicionales sean inapropiados y queden fuera de acción en el desempeño de las organizaciones. La nueva manera de trabajar requiere de tan solo cuatro indicadores de rendimiento, como resultado de la **Métrica del Valor**:

- Calidad
- Servicio
- Costo
- Tiempo de ciclo

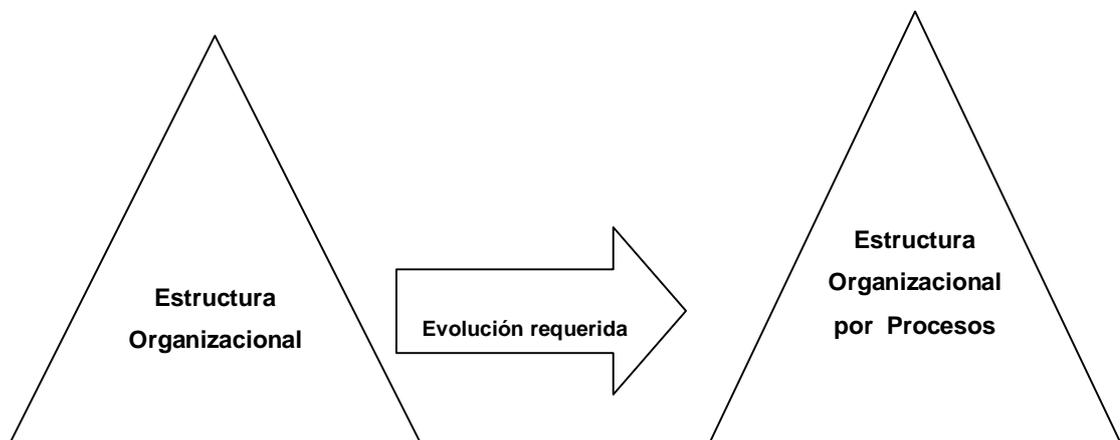
Una vez que los ejecutivos deciden orientar sus actividades hacia los procesos, a través de esforzarse en los cuatro criterios de valor para los clientes, deben pensar cómo hacer para **desfuncionalizar** sus empresas, de manera que todos los que la conforman entiendan los objetivos, cómo alcanzarlos y cómo se medirá el desempeño, donde todos trabajen en equipos multidisciplinarios, en donde todos generen valor y todos sepan que los productos o servicios a entregar al cliente son los mejores.

#### 4.10. Estructura Organizacional Actual

El nuevo contexto globalizador en el cual se hallan inmersas las compañías generadoras de productos y servicios en todo el mundo, ha creado la necesidad de sobre vivencia de las mismas en los diferentes mercados, recurriendo entonces a nuevas estrategias ligadas directamente con altos niveles de calidad y competitividad, excelencia en el servicio, optimización en el uso de recursos y otras relacionadas, para cuya aplicación es imprescindible un cambio organizacional grande y muy profundo, de tal suerte que se tengan a la postre resultados seguros, confiables y duraderos. El sector público en general no ha participado activamente de esta evolución en la cual todos estamos inmersos.

Una de las expresiones de cambio y evolución, en las organizaciones, se refleja en su estructura funcional, que en base a la dinámica interna y con el medio ambiente actual, tiende a verse más plana respecto a esquemas anteriores. Para poder llegar a una estructura óptima y consistente con la razón de ser de las instituciones y su visión y objetivos, es necesario pasar por una estructuración bajo el concepto de procesos, tomando en cuenta que esto demanda un cambio cultural del inconsciente colectivo de TODOS los miembros de la organización. El nuevo esquema organizacional sugiere tener una BASE PRODUCTIVA ORGANIZACIONAL, más grande y eficiente.

**Figura 3. Nuevo esquema organizacional**



Fuente: Documento de Consulta SENRES

El anterior esquema organizacional orientado al tecnicismo y un falso sentido de la especialización individual, junto con la competencia interna y la jerarquización feudal de muchas empresas, han llevado a sus integrantes a estar orientados a su tarea personal. Cada cual se siente orgulloso de su trabajo desde el punto de vista técnico y, lo demás, no importa.

La gestión tradicional ha estado orientada al efecto, el beneficio, olvidando su principal causa inmediata: Contar con clientes satisfechos y fieles. Cada persona concentra su esfuerzo en la tarea que tiene asignada, tratando de hacerla conforme a las instrucciones y especificaciones recibidas, pero con poca información con relación al resultado final de su trabajo. Aún en los procesos fabriles no es extraño que un productor no sepa, al menos claramente, cómo contribuye su trabajo al producto final. En los trabajos administrativos y de gestión esto es aún más frecuente.

Esta estructura piramidal, muy válida en empresas donde las decisiones siempre las toma el gran jefe, empieza a tener dificultades cuando se exige Calidad Total en cada operación, en cada transacción, en cada proceso; pues obliga a ese gran jefe a multiplicarse, sobre todo en la supervisión.

El origen de las estructuras tradicionales se basa en la fragmentación de procesos naturales, producto de la división del trabajo (Taylor), y posterior agrupación de las tareas especializadas resultantes en áreas funcionales o departamentos. En estas estructuras tradicionales; ningún director de área es el único responsable del buen fin de un proceso, ya que la responsabilidad está repartida por áreas y en una misma transacción intervienen varias áreas. Si resumimos, en la gestión tradicional, y en la práctica de las instituciones públicas, generalmente la DIRECCION GENERAL tiene que intervenir con mucha frecuencia en procesos completos, debido a que en un mismo proceso intervienen muchos departamentos o áreas con distintos responsables cuya única coordinación puede conseguirla la alta dirección. Además en éste tipo de organizaciones, la adaptación a los requerimientos del cliente suele ser más lenta y más costosa lo cual repercute directamente en la **competitividad**.

Las organizaciones piramidales respondían bien a un entorno de demanda fuertemente creciente y previsible que pertenece ya al pasado. El poder real está pasando de la oferta a la demanda y el cliente, cada uno de ellos, se ha convertido en la única guía de todas las actuaciones empresariales. Este hecho, unido a las dificultades de prever la evolución futura del entorno competitivo, requiere de cambios profundos en la Empresa: en sus técnicas de gestión y en las personas.

Se trata de volver a reunificar las actividades en torno a los procesos que previamente fueron fragmentados como consecuencia de una serie de

decisiones deliberadas y de evolución informal, lo cual supone reconocer que primero son los procesos y después la organización que los sustenta para hacerlos operativos. Es ver el proceso como la forma natural de organización del trabajo.

Sin duda una Empresa de éste tipo con equipos de procesos altamente autónomo es más ágil, **eficiente**, **flexible** y emprendedora que las clásicas organizaciones funcionales burocratizadas. Además está más próxima y mejor apuntada hacia el cliente.

Concluyendo, la finalidad última de LA GESTIÓN POR PROCESOS es hacer compatible la mejora de la satisfacción del cliente con mejores resultados empresariales.

La gestión por procesos se comprende con facilidad por su aplastante lógica, pero se asimila con dificultad por los cambios paradigmáticos que contiene.

## ▪ La Organización

### ***Concepto de Organización***

Para **Koontz & O'Donnell (1985)** "Organizar es agrupar las actividades necesarias para alcanzar ciertos objetivos, asignar a cada grupo un administrador con autoridad necesaria para supervisarle y coordinar tanto en sentido horizontal como vertical toda la estructura de la empresa" (p. 252)<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> KOONLZ O`, Donnell (1985) **Administración**, México, Ed. Mc. Graw Hill, p. 252.

Según **Robbins** (1999), "La organización es una unidad social coordinada conscientemente, compuesta de dos o más personas, que funciona con una base relativamente continua para lograr una meta común o un conjunto de metas", (p. 2)<sup>26</sup>

De las definiciones de autores citados sobre la organización, se concluye que ésta debe estar diseñada y organizada de manera coherente, capaz de que se identifique con quienes conforman la estructura, a través de un sistema de comunicación y de toma de decisiones que permita alcanzar las metas y objetivos.

La organización implica el establecimiento del marco fundamental en el que habrá de operar el grupo social, el mismo que establece disposiciones y correlaciones de las funciones, jerarquías y actividades necesarias para lograr los objetivos previstos. Por lo mismo, todas las actividades y recursos de la empresa, deben ser coordinados racionalmente a fin de facilitar el trabajo y obtener eficiencia, así como responder a la necesidad de agrupar, dividir y asignar funciones que ayuden a promover la especialización, estableciendo niveles de autoridad y responsabilidad dentro de la empresa tomando en cuenta los métodos más sencillos para realizar el trabajo de la mejor manera posible.

Es importante indicar que actualmente se ha creado la necesidad de organizaciones competitivas. En este contexto, triunfarán las organizaciones que dominen esas nuevas maneras de competir y además superen todas las barreras normales de la organización haciendo las cosas de una manera diferente.

---

<sup>26</sup> ROBBINS, S (1999) **Comportamiento Organizacional**, México DF, Ed. Prentice, p. 2.

Michael **Hammer (1999)**, dice al respecto, "En un entorno de cambio, no es necesaria una estructura organizacional muy rígida. Se necesita una estructura que nos permita adaptarnos".<sup>27</sup>

La organización es considerada como un proceso gerencial permanente, en el que las estrategias y el entorno organizacional pueden ser modificados, para que la eficacia y eficiencia de las actividades de la organización estén siempre al nivel que los gerentes aspiran.

Los gerentes consideran cuatro pasos básicos para tomar decisiones, para organizar una empresa nueva, cambiar y mejorar una organización existente o también puede cambiar radicalmente el patrón de las relaciones; estos pasos son:

- “ Dividir la carga de trabajo en tareas que pueden ser ejecutadas en forma lógica y cómoda, por personas y grupos. Esto es como la división del trabajo.
  
- “ Combinar las tareas en forma lógica y eficiente. La agrupación de empleados y tareas se suele conocer como la departamentalización.
  
- “ Detallar quien depende de quien en la organización. Esta vinculación de los departamentos produce una jerarquía en la organización.
  
- “ Determinar mecanismos para integrar las actividades de los departamentos en un todo congruente y para vigilar la eficacia de dicha integración. Este proceso se conoce como Coordinación.

### ***División del trabajo***

---

<sup>27</sup> HAMMER, M. (1999) **Repensando el Futuro**, España, Editorial Norma.

La división del trabajo crea tareas simplificadas que se pueden aprender y realizar con relativa velocidad. Por lo tanto, fomenta la especialización, pues cada persona se convierte en experta en cierto trabajo. Además, como crea una serie de trabajos, las personas pueden elegir puestos, o ser asignadas a aquellos que se estén de acuerdo a sus talentos o intereses.

Uno de los beneficios que se puede atribuir a la especialización del trabajo es el desarrollo de las artes, las ciencias y la educación, dando a la humanidad los recursos para crear una civilización con características propias a cada época de su historia. La especialización del trabajo también tiene desventajas. Si las tareas se dividen en pasos pequeños y discretos y si sólo cada trabajador es responsable de un paso, entonces es fácil que se presente la enajenación; es decir, la ausencia de una sensación de control.

La especialización de ciertas actividades, en ocasiones suele convertirse en tediosas y aburridas, que muchas veces nos da una sensación de insatisfacción y rutina. Al ser tareas o actividades repetitivas se cae en la rutina y no permite que se innove.

### ***Departamentalización***

Los gerentes o administradores, con el objeto de realizar un control en las relaciones formales de una organización, suelen preparar un organigrama que describe la forma en que se ha dividido el trabajo. En un organigrama los cuadros representan la agrupación lógica de las actividades laborales que se llaman departamentos. Por lo tanto, la departamentalización es el resultado de las decisiones que toman los gerentes en cuanto a las actividades laborales, una vez que han sido divididas en tareas, se

pueden relacionar en grupos "parecidos". Como se puede suponer, existen muchos departamentos en las organizaciones y variedades de trabajos en las mismas; los trabajos y departamentos de una organización serán diferentes que los de otras.

### ***Jerarquía***

Desde los primeros días de la industrialización, los gerentes se preocuparon por la cantidad de personas y departamentos que podían manejar con eficacia. Este interrogante pertenece al control administrativo que significa la cantidad de personas y departamentos que dependen, directamente, de un gerente específico.

Cuando se ha dividido el trabajo, creando departamentos y determinando el área a controlar, los gerentes pueden seleccionar una cadena de mando; es decir, un plan que especifique quién depende de quien, estas líneas de dependencia son características fundamentales de cualquier organigrama.

El resultado de estas decisiones es un patrón de diversos estratos que se conoce como jerarquía. En la cima de la jerarquía de la organización se encuentra el director (directores) de mayor rango, responsables de las operaciones de toda la organización. Por regla general, estos directores se conocen como director general, presidente o director ejecutivo. Otros gerentes de menor rango se ubican diversos niveles de menor jerarquía de la organización. Elegir un tramo de control administrativo en la jerarquía organizacional es importante por dos razones:

El control puede influir en lo que ocurra con las relaciones laborales en un departamento específico. Un área demasiado amplia podría significar que los gerentes amplíen su radio de acción demasiado y que los empleados

reciben poca dirección o control. Cuando esto ocurre, los gerentes se ven presionados a ignorar o perdonar errores graves. Además, las actividades de los empleados quizás se vean afectadas también. En un departamento donde una docena de empleados o más están reclamando retroalimentación; existe potencial para la frustración y los errores. Por el contrario, en un área demasiado pequeña se vuelve ineficiente porque los gerentes están subutilizados.

En segundo término, el área puede afectar la velocidad de las decisiones que se toman en situaciones que implican, diversos niveles de jerarquía organizacional. Los niveles estrechos de administración producen jerarquías altas con muchos niveles entre los gerentes del punto más alto y más bajo. En estas organizaciones una larga cadena de mando demora la toma de decisiones, lo que es una desventaja en un ambiente que cambia con rapidez. Por otra parte, las áreas grandes, producen jerarquías planas, con menos niveles administrativos entre la cima y la base.

Escoger un tipo de área requiere sopesar los factores del entorno y las habilidades tanto de los gerentes como de los empleados. Por ejemplo, resulta apropiada una expansión amplia de la administración para los gerentes y empleados más experimentados. Además hay que tomar en cuenta otro asunto, que las jerarquías altas pueden ser una barrera en la toma de decisiones rápidas. Por ello, las jerarquías y extensiones del control administrativo pueden y deben cambiarse con el tiempo.

### ***Coordinación***

La coordinación es un proceso que consiste en integrar las actividades de los departamentos independientes a efectos de perseguir las metas de la

organización con eficiencia y eficacia. Sin coordinación, los funcionarios y/o empleados perderían de vista sus roles dentro de la organización y enfrentarían la tentación de perseguir los intereses de su departamento, a expensas de las metas de la organización.

El grado de coordinación dependerá de la naturaleza de las tareas realizadas y del grado de interdependencia que existe entre las personas de las diversas unidades que las desarrollan. Cuando estas tareas requieren que exista comunicación entre unidades, o se pueden beneficiar de ellas, entonces es recomendable un mayor grado de coordinación.

Cuando el intercambio de información es menos importante, el trabajo se puede efectuar con mayor eficiencia, con menos interacción entre unidades. Un grado importante de coordinación con toda probabilidad beneficiará un trabajo que no es rutinario ni pronosticable, un trabajo en el cual los factores del ambiente están cambiando y existe mucha interdependencia. Además, las organizaciones que establecen objetivos altos requieren un mayor nivel de coordinación.

## ▪ Tipos de Organización

Los tipos de organización, sistemas o modelos de estructuras organizacionales, que se presentan dependen del tipo de empresa, recursos, objetivos, producción.

La función de la organización no es el control vertical de arriba hacia abajo, es darle a un grupo de personas los medios para llevar a cabo una tarea. El gerente organizador y el equipo deben definir las tareas de cada uno y diseñar un organigrama con líneas de autoridad y responsabilidad.

Es necesario tomar en cuenta toda la estructura de la compañía, y pensar que la organización es una parte de esa estructura.

Según **Sallenave** (1997), la estructura de una compañía puede dividirse de acuerdo a dos aspectos: "la estructura formal o esquema organizacional y la informal o estructura social"<sup>28</sup>

Son parte de la estructura formal los siguientes aspectos:

- La organización propiamente dicha, representada por un organigrama.
- El sistema de objetivos que rige cada parte de la organización.
- El sistema de información y de decisión: ¿Quién tiene acceso a qué tipo de información? ¿Quién decide sobre qué?
- El sistema de incentivos en cada nivel de la organización.

La estructura informal tiene se refiere a las relaciones entre los individuos que componen la organización, y sus comportamientos, lo cual incluye:

- Las relaciones de poder (formal e informal).
- Las expectativas mutuas de los miembros de la organización.
- La interacción de sus comportamientos.

La organización formal es la organización basada en una división del trabajo racional, en la diferenciación e integración de los participantes de acuerdo con algún criterio establecido por aquellos que manejan el proceso decisorio. Es la organización planeada; la que está en el papel; es generalmente aprobada por la dirección y comunicada a todos a través

---

<sup>28</sup> Sanallene, J. (1997) **La Gerencia Integral**, España, Grupo Editorial Norma, p. 26.

de manuales de organización, de descripción de cargos, de organigramas, de reglas y procedimientos; en otros términos, es la organización formalmente creada y oficializada.

La organización informal es la que emerge espontánea y naturalmente entre las personas que ocupan posiciones en la organización formal y a partir de las relaciones que establecen entre sí como ocupantes de cargos. Se forma a partir de las relaciones de amistad o de antagonismo o del surgimiento de grupos informales que no aparecen en el organigrama, o en cualquier otro documento formal, pero que existen en la organización; se constituye de interacciones y relaciones sociales entre las personas ubicadas en ciertas posiciones de la organización formal; surge a partir de las relaciones e interacciones impuestas por la organización formal para el desempeño de los cargos. La organización informal comprende todos aquellos aspectos del sistema que no han sido planeados, pero que surgen espontáneamente en las actividades de los participantes, por tanto, son funciones innovadoras no previstas por la organización formal.

La estructura formal existe y procede de un diseño organizacional, y la estructura informal aparece en la realidad de la vida en la empresa, influida de su cultura y sus interrelaciones.

### **Sistemas de Organización**

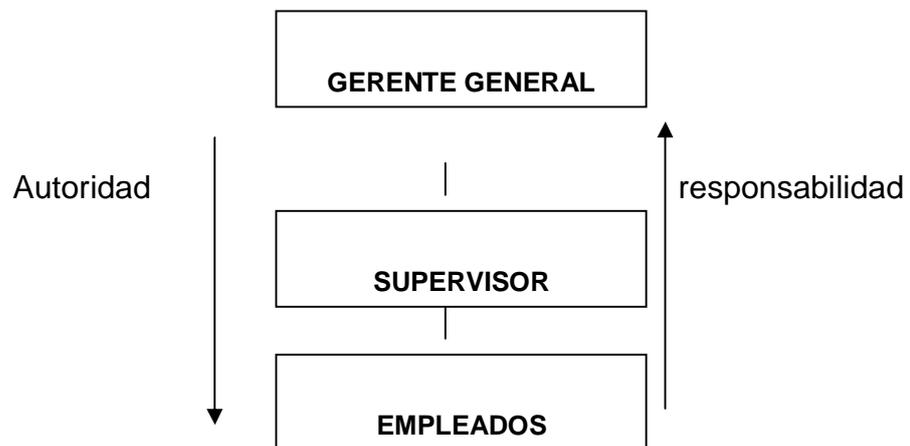
Son los diferentes tipos, sistemas o modelos de estructuras organizacionales que se pueden implantar en un organismo social dependiendo de la naturaleza y magnitud de la empresa, de los recursos que posee, de sus objetivos y del volumen de producción.

Se analizará brevemente los siguientes sistemas de organizaciones: organización lineal o militar, funcional o de Taylor, lineo funcional, staff, por comités y matricial.

### **Organización lineal o militar**

Se caracteriza porque la toma de decisiones concentra en una sola persona, es aquella que toma todas las decisiones y tiene la responsabilidad básica del mando, el jefe superior asigna y distribuye el trabajo a los subordinados, quienes a su vez se reportarán a él como jefe.

**Figura 4. Organización lineal o militar**



#### Ventajas:

1. Mayor facilidad en la toma de decisiones y en la ejecución de las mismas.
2. No hay conflictos de autoridad ni fugas de responsabilidad.

3. Es claro y sencillo.
4. Útil en pequeñas empresas.
5. La disciplina es fácil de mantener.

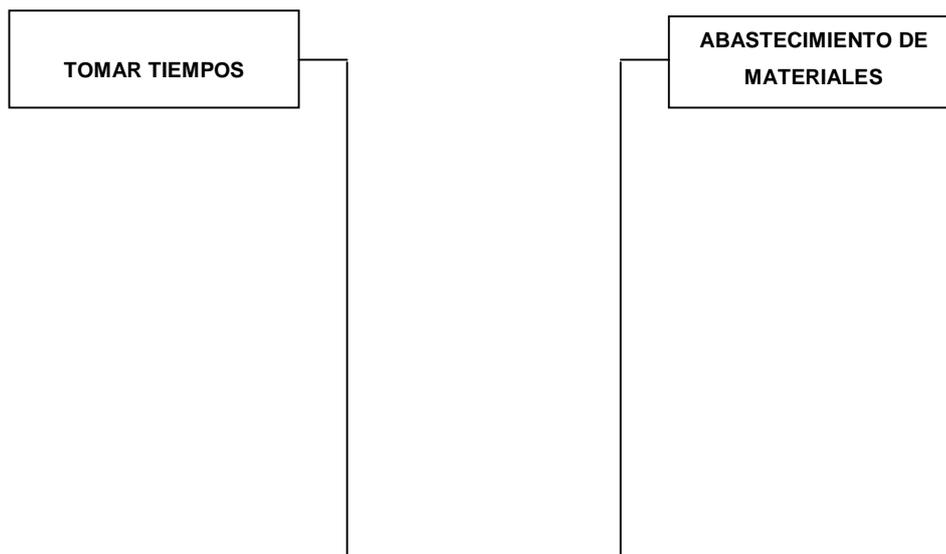
Desventajas:

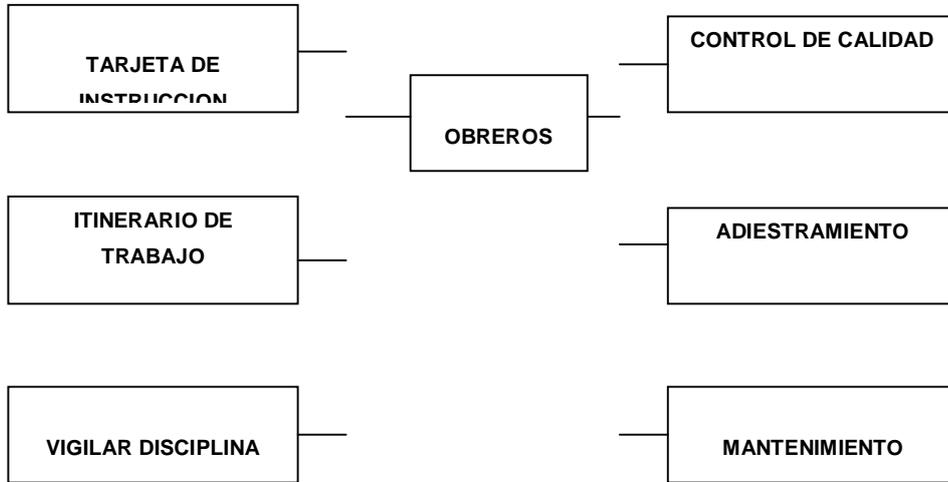
1. Es rígida e inflexible.
2. La organización depende de hombres clave, lo que origina trastornos.
3. No fomenta la especialización.
4. Los ejecutivos están saturados de trabajo, lo que ocasiona que no se dediquen a sus labores directivas, sino, simplemente a las operativas.

**Organización funcional o de Taylor**

Esta estructura o sistema, consiste en dividir el trabajo y establecer la especialización de manera que cada hombre, desde el gerente hasta el obrero, ejecuten el menor número posible de funciones; pero las que desarrollen sean con un grado alto de especialización.

**Figura 5. Organización funcional de Taylor**





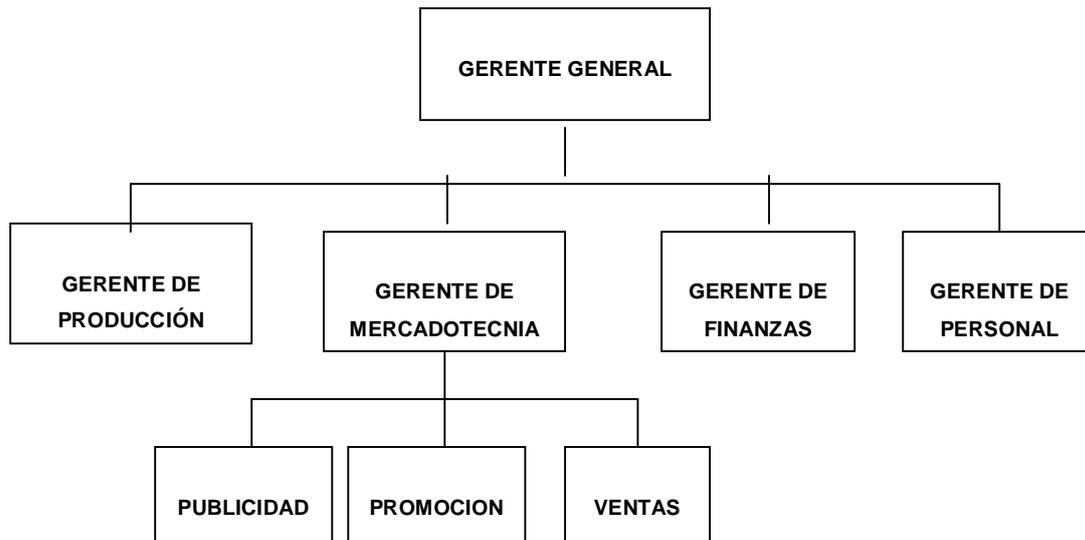
1. Mayor especialización.
2. Se obtiene la más alta eficiencia de la persona.
3. La división del trabajo es planeada y no accidental.
4. El trabajo manual se separa del trabajo intelectual.
5. Disminuye la presión sobre un sólo jefe por el número de especialistas con que cuenta la organización.

Desventajas:

1. Dificultad de localizar y fijar la responsabilidad, lo que afecta seriamente la disciplina y moral de los trabajadores por contradicción aparente o real de las órdenes.
2. Se viola el principio de la unidad de mando, lo que origina confusión y conflictos.
3. La difusa definición de la autoridad da lugar a rozamientos entre jefes.

***Organización línea E funcional***

En esta estructura organizacional se combinan los tipos de organización lineal y funcional, aprovechando las ventajas y evitando las desventajas inherentes a cada una, conservándose de la funcional la especialización de cada actividad en una función, y de la lineal la autoridad y responsabilidad que se transmite a través de un sólo jefe por cada función en especial.



Ventajas:

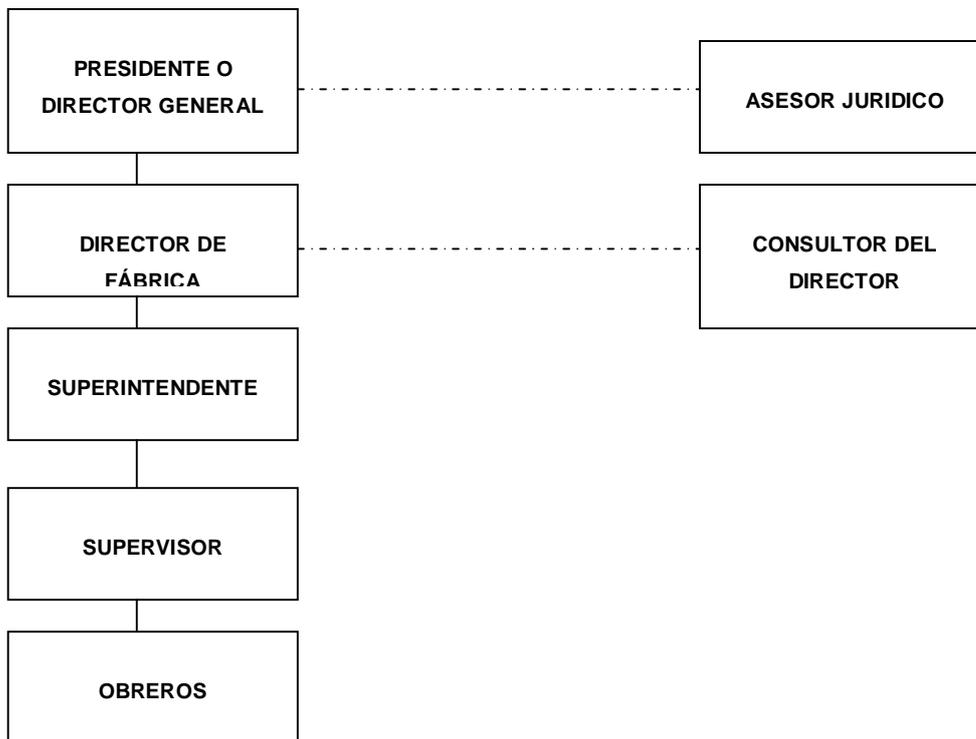
1. Mayor especialización y facilidad en la toma de decisiones y en la ejecución de las mismas.
2. No hay conflictos de autoridad ni fugas de responsabilidad, obteniéndose la más alta eficiencia de la persona.
3. La división del trabajo es planeada y no accidental, lo cual permite claridad y sencillez.
4. Útil en pequeñas y grandes empresas.
5. Disminuye la presión sobre un sólo jefe por el número de especialistas con que cuenta la organización, contribuyendo inclusive a mantener la disciplina.

Desventajas:

1. Dificultad de localizar y fijar la responsabilidad, lo que afecta seriamente la disciplina y moral de los trabajadores por contradicción aparente o real de las órdenes siendo rígida e inflexible.
2. Existe confusión y conflictos al depender de hombres claves, así como cuando se viola el principio de la unidad de mando.
3. Los ejecutivos están saturados de trabajo, lo que ocasiona que no se dediquen a sus labores directivas, sino, simplemente a las operativas.

Este tipo de organización no disfruta de autoridad de línea o poder de imponer decisiones, surge como consecuencia de las grandes empresas y del avance de la tecnología, proporciona información experta y de asesoría.

**Figura 7. Organización staff**



### Ventajas:

1. Logra que los conocimientos de expertos influyan sobre la manera de resolver los problemas de dirección.
2. Hace posible el principio de la responsabilidad y de la autoridad indivisible, y al mismo tiempo permite la especialización del staff.

### Desventajas:

1. Si los deberes y responsabilidades de la asesoría no se delimitan claramente por medio de cuadros y manuales, puede producir una confusión considerable en toda la organización.
2. Puede ser ineficaz por falta de autoridad para realizar el control de las funciones o por falta de un respaldo inteligente en la aplicación de las recomendaciones.
3. Pueden existir rozamientos con los departamentos de la organización lineal.

### **Organización por comités**

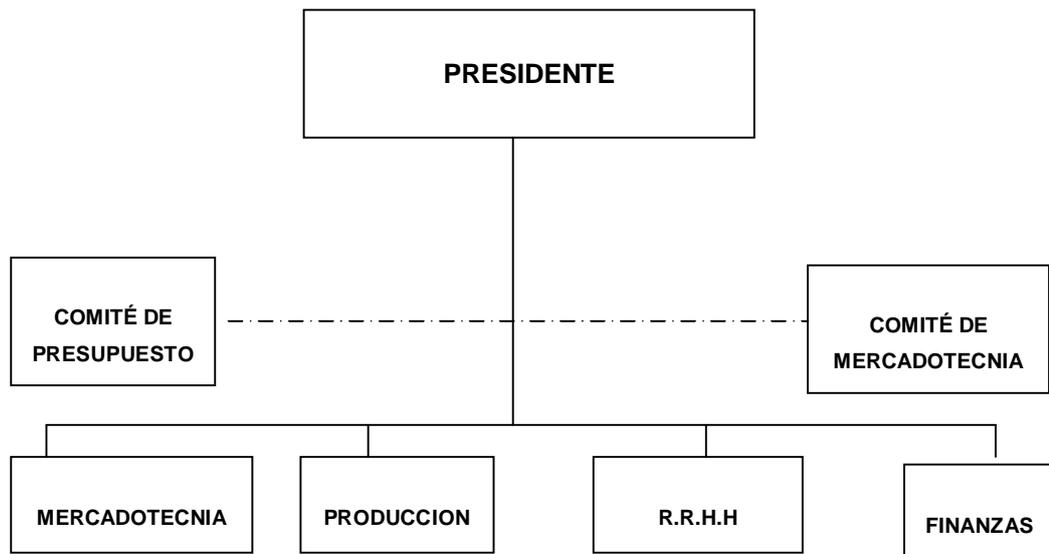
Este tipo de estructura organizacional, consiste en asignar los diversos asuntos administrativos a un cuerpo de personas que se reúnen para discutirlos y tomar decisiones en conjunto. Se consideran los siguientes comités:

- a) **Directivo;** Representa a los accionistas de una empresa.
- b) **Ejecutivo;** Es nombrado por el comité directivo para que ejecuten las decisiones que ellos toman.

c) **Vigilancia**; Personal de confianza que se encarga de inspeccionar la labor de los empleados de la empresa.

d) **Consultivo**; Integrado por especialistas que por sus conocimientos emiten dictámenes sobre asuntos que les son consultados.

**Figura 8. Organización por comités**



Ventajas:

1. Las soluciones son más objetivas, ya que representan la conjunción de varios criterios.
2. Se comparte la responsabilidad entre todos los que integran el comité, sin que recaiga sobre una sola persona.
3. Permite que las ideas se fundamenten y se critiquen.
4. Se aprovecha al máximo los conocimientos especializados.

Desventajas:

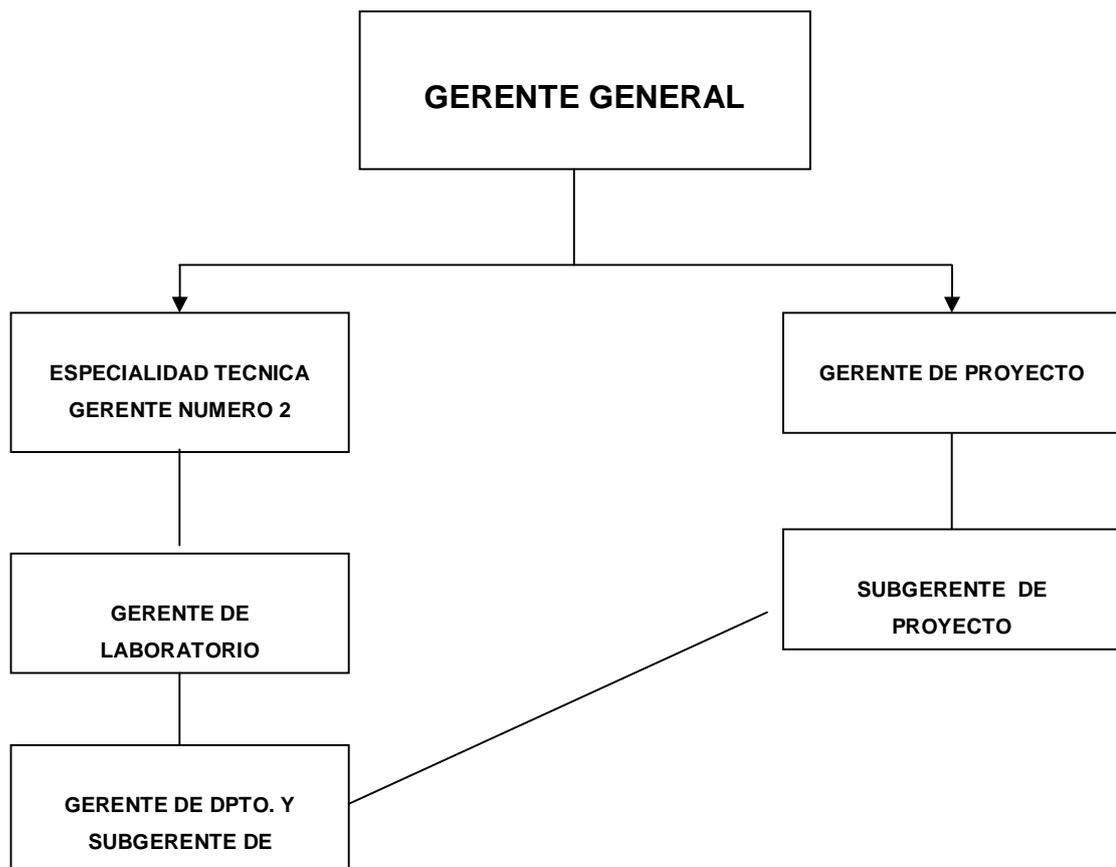
1. Las decisiones son lentas, ya que las deliberaciones son largas y tardías.

2. Una vez constituido el comité, es difícil disolverlo.
3. En ocasiones los gerentes se desligan de su responsabilidad y se valen del comité para no hacerse responsables de sus propias actuaciones.

### **Organización Matricial**

Consiste en combinar la departamentalización por productos con la de funciones, se distingue de otros tipos de organización porque se abandona el principio de la unidad de mando o de dos jefes.

**Figura 9. Organización Matricial**



### Ventajas:

1. Coordina la satisfacción de actividades, tanto para mejorar el producto como para satisfacer el programa y el presupuesto requeridos por el gerente del departamento.
2. Propicia una comunicación interdepartamental sobre las funciones y los productos.
3. Permite que las personas puedan cambiar de una tarea a otra cuando sea necesario.
4. Favorece un intercambio de experiencia entre especialistas para lograr una mejor calidad técnica.

### Desventajas:

1. Existe confusión acerca de quien depende de quien, lo cual puede originar fuga de responsabilidades /falta de delimitación de autoridad.
2. Da lugar a una lucha por el poder, tanto del gerente funcional como del gerente de producto.
3. Funciona a través de muchas reuniones, lo que supone pérdida de tiempo.
4. El personal puede sentir que su jefe inmediato no aprecia directamente su experiencia y capacidad.
5. Se puede presentar resistencia al cambio por parte del personal.

### **Organización por Procesos**

A medida que avanza el tiempo, se advierte que los clientes exigen bienes, servicios y productos cada vez, más acomodados a sus exclusivas necesidades; también reclaman, como efecto, un trato que podría llamarse personalizado o individualizado. Estas realidades

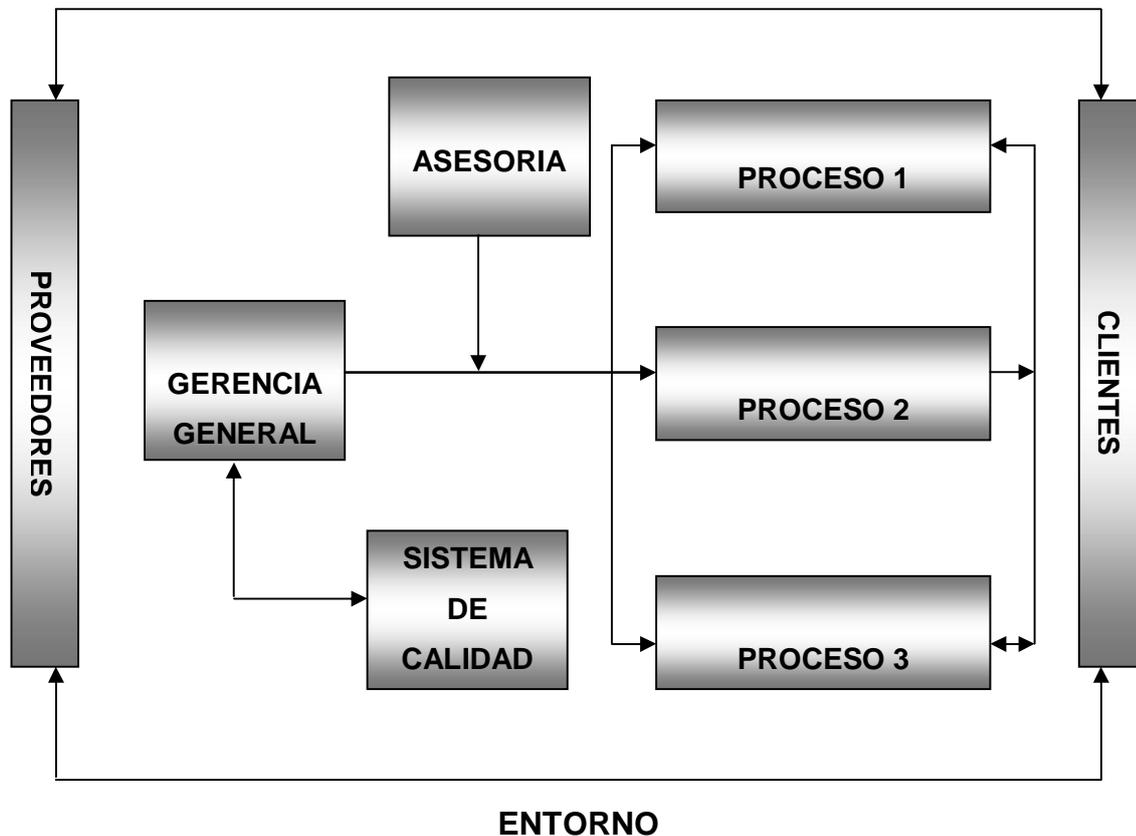
obedecen a la evidencia de que el poder pasó desde los productores hasta los consumidores.

Por otro lado el cambio, es constante, persuasivo y persistente, lo que ha disminuido el ciclo de vida no solo de los productos concretos y tangibles, sino, también, de las mismas empresas como consecuencia. Las empresas y marcas que triunfan son aquellas que están respaldadas por Procesos de Calidad. De ahí, la clave, ahora no radia en los productos, sino en los procesos.

Por lo tanto se llega a la conclusión de que las organizaciones deben dar un giro radical a su desempeño, fundamentada en Procesos y, reconociéndose para el caso de que, cada Proceso, tenga una dirección que puede calificarse como horizontal y que se puede, además, descomponer en Subprocesos, Actividades y Tareas, cuya materialización y obediencia destruyen las rígidas paredes de gerencias, departamentos, unidades, secciones o cualesquiera otras células aisladas independientes, como las que, todavía se encuentran dentro de las estructuras convencionales y piramidales.

El siguiente gráfico presenta un esquema sumario del entorno, respecto de la estructura organizacional por Procesos.

**Figura 10. Estructura organizacional por procesos**



#### **4.11. Cultura y Cambio Organizacional**

Las organizaciones se crean con una finalidad y objetivos de supervivencia; pasan por diferentes ciclos de vida y enfrentan problemas de crecimiento. Tienen una personalidad, una necesidad, un carácter y se las considera como micro sociedades que tienen sus procesos de socialización, sus normas y su propia historia. Todo esto está relacionado con la cultura.

Hace diez años las organizaciones eran en general, consideradas simplemente como un medio racional para coordinar y controlar a un grupo de personas. Tenían niveles verticales, departamentos, relaciones de autoridad, etc. Pero las organizaciones pueden ser rígidas o flexibles, innovadoras y conservadoras, pero unas y otras tienen una atmósfera y carácter especiales que van más allá de los simples rasgos estructurales. Los teóricos involucrados en el conocimiento de la organización han comenzado, en los últimos años, a reconocer y admitir la importante función que la cultura organizacional desempeña en los miembros de una institución.

#### ▪ **Conceptos de cultura organizacional**

**Chiavenato** (2002), manifiesta que *"... la cultura organizacional es el conjunto de hábitos y creencias, establecidos a través de normas, valores, actitudes y expectativas compartidas por los miembros de la organización. La cultura refleja la mentalidad que predomina en una organización"*<sup>29</sup>

Por lo tanto, considero que la cultura es la forma o manera acostumbrada o usual de pensar y hacer las cosas, compartidas en mayor o menor medida por los miembros de una organización.

**Robbins** (1999), manifiesta que: *"La cultura, por definición, es difícil de describir, intangible, implícita, y se da por sentada. Pero cada organización desarrolla un grupo central de suposiciones, conocimientos y reglas implícitas que*

---

<sup>29</sup> CHIAVENATO, I (2002) **Administración de Recursos Humanos**. Bogotá Colombia, Ed. Mc. Graw Hill. Interamericana S.A, p. 174.

*gobiernan el comportamiento día a día en el lugar de trabajo...+*<sup>30</sup>

Se puede apreciar que la cultura es aquella que abarca todos los aspectos que cada organización considera pertinentes. No existe acción humana que no esté contemplada en la cultura organizacional. Este orden de pensamientos, hace pensar que todos los seres humanos, de una u otra forma son poseedores de cultura.

La cultura permite determinar la forma como se desenvuelve una empresa, en ella se reflejan en las estrategias, estructuras y sistemas implementados a lo largo de los años de labor.

La cultura puede ser considerada de dos maneras de acuerdo con **Mintzberg H. (1998)**, objetiva y subjetiva<sup>31</sup>

**Cultura objetiva:** Se refiere al historial y época de la empresa, sus fundadores y héroes, monumentos y hazañas.

**Cultura subjetiva:** La misma que está dada por:

- Supuestos compartidos: como se piensa aquí.
- Valores compartidos: en que se cree aquí.
- Significados compartidos: como se interpreta las cosas.
- Entendidos compartidos: como se hacen las cosas aquí.
- Imagen corporativa compartida: como se ve a la empresa.

---

<sup>30</sup> ROBBINS, S (1999) **Comportamiento Organizacional**. México D.F . Ed. Prentice Hall, p. 601

<sup>31</sup> MINTZBERG, H. (1998) **El Proceso Estratégico**. Barcelona España, Editorial Breve, p. 198.

## ▪ Características de la Cultura Organizacional

Las características de la cultura en las organizaciones, son consideradas por **Davis K(1993)**<sup>32</sup> como las huellas digitales, pues no se repiten, son siempre singulares. Por lo tanto las organizaciones poseen su propia historia, comportamiento, proceso de comunicación, relaciones interpersonales, sistema de recompensa, toma de decisiones, filosofía y mitos que, en su conjunto, forman la cultura de la organización.

Las filosofías organizacionales presentan diferencias entre sí, lo que hace que se considere la cultura única y exclusiva para cada empresa, permitiendo un alto grado de relación entre sus miembros, lo cual depende del grado de compromiso que asuma la mayoría.

De acuerdo a estas argumentaciones se puede concluir que a partir de los cimientos, las organizaciones edifican sus propias personalidades y sus propios lenguajes. Esto se aprecia en las representaciones que realizan cada uno de sus miembros.

La ayuda que brinda la cultura organizacional, a los individuos, es permitirles interpretar correctamente los pedidos y entender la interacción de éstos. Proporciona una idea de lo que se espera. Brinda una representación completa de las reglas de juego, las cuales le ayudan a obtener poder, una posición social, así como un conjunto de estímulos materiales.

---

<sup>32</sup> DAVIS, Keith (1993) **Comportamiento Humano en el Trabajo**. México, Editorial. Mc Graw Hill

La Cultura organizacional cumple el rol de una memoria colectiva en la que se guarda el capital informático. Para esta es importante la experiencia de los participantes, así como el de orientar los esfuerzos y las estrategias de la organización.

La cultura organizacional permite que se ilumine y se racionalice el compromiso del individuo con respecto a la organización. Continuamente se están creando las organizaciones, siendo el aporte de sus miembros, la percepción que tienen del mundo y de lo que sucede dentro de la organización.

Por tanto, considero que la cultura organizacional es el producto de ciertas características de la personalidad, como son: principios éticos y morales, así como los valores.

Es así, que la cultura organizacional constituye un conjunto de creencias y prácticas ampliamente compartidas en la organización, lo cual le facilita su influencia directa sobre el proceso de decisión y sobre el comportamiento de la organización.

Las principales características de la cultura organizacional, son las siguientes:

- Las costumbres, las tradiciones y el modo de hacer las cosas que tienen en el momento las organizaciones se debe en gran medida a lo que se ha hecho antes y al grado de éxito conseguido. Así, la primera fuente de la cultura de la empresa son sus fundadores
- Tres aspectos son importantes en el mantenimiento de la cultura: las prácticas de selección, los actos de la directiva y los métodos de socialización.

- La cultura se trasmite a los empleados de varias formas: Por ejemplo, las normas que rigen los valores, las metas, los estilos de gerencia.
- No existe una cultura que sea relevante para todas las organizaciones.
- La organización con éxito es capaz de adaptar su cultura a su entorno
- Todas las unidades organizacionales contendrán elementos de más de una cultura, pero una de las siguientes dominará: poder, funciones, tarea y personal
- Para las culturas organizacionales como sistemas de ideas, tenemos cuatro escuelas: cognoscitivas, estructuralistas, de equivalencia mutua y simbólica
- Una organización tiene tres componentes ligados: Un sistema socioestructural; Un sistema cultural; Empleados y particulares.
- Innovación y asunción de riesgos. El grado hasta el cual se alienta a los empleados a ser innovadores y asumir riesgos
- Atención al detalle. El grado hasta donde se espera que los empleados demuestren precisión, análisis y atención del detalle.
- Orientación a los resultados. El grado hasta donde la administración se enfoca en los resultados o consecuencias, más que en las técnicas y procesos utilizados para

alcanzarlos.

- Orientación hacia las personas. El grado hasta donde las decisiones administrativas toman en cuenta el efecto de los resultados sobre las personas dentro de la organización.
- Orientación al equipo. El grado hasta donde las actividades del trabajo están organizadas en torno a equipos, en lugar de hacerlo alrededor de los individuos.
- Energía. El grado hasta donde la gente es enérgica y competitiva, en lugar de calmada.
- Estabilidad. El grado hasta donde las actividades organizacionales prefieren el mantenimiento del statu quo en lugar de insistir en el crecimiento.

## ▪ **Funciones de la Cultura Organizacional**

Para **Robbins, S (1999)**<sup>33</sup> la cultura desempeña varias funciones al interior de la organización, siendo las siguientes:

- Tiene un papel de definición de fronteras, lo cual le permite diferenciar a las organizaciones unas de otras, para lo cual identifica los componentes que tienen cada una de éstas a su interior y que les hace exclusivas..

---

<sup>33</sup> ROBBINS, S (1999) **Comportamiento Organizacional**, México D.F, Ed. Prentice Hall

- Transmite un sentido de identidad a los miembros de la organización, que permite al personal identificarse con ciertos símbolos, tradiciones, costumbres, etc., haciendo a la organización atractiva.
- La cultura facilita la generación de un compromiso con algo más grande que el interés personal de un individuo, en razón de que se imponen los objetivos de orden superior.
- Incrementa la estabilidad del sistema social, en virtud de que se conjugan los intereses individuales en beneficio de alcanzar los de la organización, dando como resultado un mejor comportamiento de las personas por los estímulos que reciben.
- La cultura es el pegamento social que ayuda a unir a la organización al proporcionar los estándares apropiados de lo que se deben hacer y decir los empleados, lo cual redundará en la calidad de las comunicaciones e interrelaciones de las personas y lograr un buen ambiente de trabajo que facilite la consecución de los objetivos de la organización en las mejores condiciones.
- La cultura sirve como un mecanismo de control y de sensatez que guía y moldea las actitudes y comportamiento de los empleados, permitiendo el entendimiento y el desarrollo de las mejores relaciones interpersonales en la organización, lo cual facilita el trabajo y coadyuva al lograr resultados eficaces.

Las funciones descritas de la cultura organizacional establecen que es un elemento importante en la organización y

está interrelacionado con el comportamiento del empleado o funcionario, lo cual permite definir la conducta y comportamiento de éste en el cumplimiento de sus funciones, al haberse identificado con ciertos comportamientos que se aprenden y que se transmiten entre los miembros de una organización.

## ▪ Como Desarrollar una Cultura Organizacional

**Robbins (1999)**, manifiesta que *"la cultura original de una organización se deriva de la filosofía del fundador. Esto, a su vez influye fuertemente el criterio que se emplea en la contratación. Las acciones de la alta dirección actual establecen el clima general de lo que es un comportamiento aceptable y de lo que no lo es. La forma en que se socializará a los empleados depende tanto del grado de éxito logrado en el acoplamiento de los valores de los nuevos empleados con los de los procesos de selección de la organización, como de la preferencia de la gerencia por los métodos de socialización"*.<sup>34</sup>

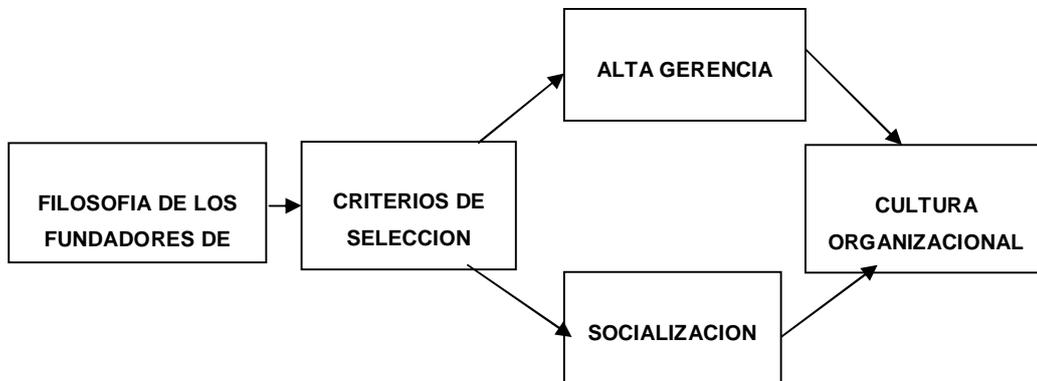
De lo expresado se desprende que en el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, su cultura organizacional puede ser el resultado del aporte que a su tiempo han dejado como legado las diferentes generaciones de directivos y funcionarios que han pasado por esta Institución.

En la siguiente ilustración, se muestra la forma en que se construyen las culturas organizacionales según **Robbins (1999)**.

---

<sup>34</sup> ROBBINS, S (1999) **Comportamiento Organizacional**, México D.F., Ed. Prentice Hall, p. 609.

**Figura 11. Construcción de la cultura organizacional**



La cultura organizacional se presenta al interior de los diferentes tipos de empresas de todas partes del mundo a partir del inicio de sus actividades.

Cuando se habla de filosofía de trabajo, también se está haciendo referencia a la cultura organizacional o a la forma de actuación y desempeño laboral que las empresas imponen al interior de su organización.

Función importante de la gerencia de recursos humanos ha sido el de mantenerse como el organismo motivador y encargado de que el personal que labora al interior de la de empresa tenga un estilo particular y propio de poner en práctica, crear y desarrollar sus ideas en beneficio de ella.

Una vez que la gerencia de recursos humanos fomenta y apoya la cultura organizacional a seguir, debe seleccionar un representante o líder en cada área de trabajo que motive y de seguimiento a la filosofía de la organización, induciendo al personal a sentir que las metas, objetivos y creencias de la organización también son suyos.

## ▪ Importancia de la Cultura Organizacional

De acuerdo a las definiciones de los diferentes autores que se han analizado, coinciden que existe una relación entre la estructura y la cultura, y que en la organización estos dos conceptos se retroalimentan.

*Heliriegel, manifiesta que "la eficacia y éxito de una organización no se determinan solo por las habilidades y motivaciones de los empleados y gerentes. Tampoco se mide únicamente por cuan bien trabajan los grupos y los equipos, aunque tanto los procesos individuales como los de grupos son determinantes para el éxito organizacional" (p. 544)<sup>17, 35</sup>.*

La cultura organizacional ha dejado de ser un elemento periférico en las organizaciones para convertirse en un elemento de relevada importancia estratégica. Es una fortaleza que encamina a las organizaciones hacia la excelencia, hacia el éxito.

La cultura es el factor educativo y cohesionador por excelencia en una empresa, es un conjunto de maneras de pensar, de sentir y de actuar en donde aprende y comparte y sirve objetiva y simbólicamente para hacer a una organización diferente de otra.

La cultura es un factor educativo y cohesionador, por lo que es importante que el gerente, director de una empresa desarrolle

---

<sup>35</sup> HELLRIEGEL, Don (1999) Comportamiento Organizacional. México, Internacional Thomson Editores.

estrategias, con apoyo de sus miembros. Los conocimientos y la energía del grupo humano que lo acompaña es importante para construir una cultura organizacional adecuada, ya que la cultura es un generador invisible de energía, de cambio, capacitación y educación continua de la organización, es un conjunto de creencias y valores, estos valores se relacionan mucho con el direccionamiento estratégico en el proceso de formación de una visión compartida que es la piedra fundamental para conseguir el propósito de la organización.

## ▪ Valores Organizacionales

Los valores en el campo empresarial, son promovidos por la Alta Dirección, siendo ésta la responsable de la buena marcha de la organización, es decir de lograr el éxito y la excelencia.

Los valores organizacionales según **Robbins (1999)**, *"son los que inspiran la razón de ser de cada Institución, las normas vienen a ser los manuales de instrucciones para el comportamiento de la empresa y de las personas"*<sup>36</sup>

Por lo tanto, toda organización con aspiraciones de excelencia debe tener claros y sistematizados los valores y las ideas que constituyen la base del comportamiento de la empresa que están explícitos en la voluntad de sus fundadores, en las actas de constitución y en la formalización de la misión y visión de las organizaciones. El rasgo constitutivo de valor no es sólo la creencia o la convicción, sino también su traducción en patrones de comportamiento que la organización tiene derecho de exigir a sus miembros y que se tomen

---

<sup>36</sup> ROBBINS, S, (1999) **Comportamiento Organizacional**, México D.F. Ed. Prentice Hall.

en cuenta para la evaluación y el desarrollo del personal que integra la organización.

#### ▪ **Importancia de los Valores**

*Denison (1991), señala que "la importancia del valor radica en que se convierte en un elemento motivador de las acciones y del comportamiento humano, define el carácter fundamental y definitivo de la organización creando un sentido de identidad del personal con la organización"<sup>37</sup>.*

La importancia de los valores está en que deben ser formulados, enseñados y asumidos dentro de una realidad concreta y no como entes absolutos en un contexto social; deben ser claros, compartidos y aceptados por todos los miembros y niveles de la organización, para que exista un criterio unificado que compacte y fortalezca los intereses de todos los miembros con la organización.

### **4.12. Clima y Cambio Organizacional**

#### ▪ **Clima Organizacional**

El Clima Organizacional es un tema de gran importancia para todas las organizaciones, las cuales buscan un continuo mejoramiento del ambiente de su organización, con el objetivo de ser más competitivas y alcanzar un aumento de productividad, sin descuidar el talento humano de la organización.

---

<sup>37</sup> DENISON, D. Cultura Corporativa, Santafé de Bogotá, Editorial Legis.p. 219

Las personas que asisten al trabajo, llevan consigo diariamente una serie de ideas preconcebidas sobre sí mismos, quién son, qué se merecen, y qué son capaces de realizar, hacia dónde debe marchar la empresa, entre otros aspectos. Estos elementos son los que están asociados al clima Organizacional.

A continuación se presentan definiciones de autores que ayudarán a tener una mejor concepción de lo que es el clima Organizacional.

**Brow y Moberg (1990)**, manifiestan que "el clima se refiere a una serie de características del medio ambiente interno organizacional tal y como perciben los miembros de esta".<sup>38</sup>

Según los autores:

*Utwin y Stmger (1978), el "Clima Organizacional es un fenómeno interviniente que media entre los factores del sistema organizacional y las tendencias motivacionales que se traducen en un comportamiento que tiene consecuencias sobre la organización (productividad, satisfacción, rotación, etc.)."*<sup>39</sup>

Bajo esta definición el Clima Organizacional es un filtro por el cual pasan los fenómenos objetivos (estructura, liderazgo, toma de decisiones), por lo tanto, al evaluar el Clima Organizacional se mide la forma como es percibida la organización. Las características del sistema Organizacional generan un determinado Clima Organizacional. Este repercute sobre las motivaciones de los miembros de la

---

<sup>38</sup> Idem.

<sup>39</sup> LITWIN, G y STINGER, H. (1978), **Organizational Climate**, EE. UU. Ed. Simon & Schuster

organización y sobre su correspondiente comportamiento. Este comportamiento tiene obviamente una gran variedad de resultados para una gran variedad de resultados para la organización como, por ejemplo, productividad, satisfacción, rotación, adaptación, etc.

Por tanto se puede concluir que las personas reaccionan frente a diversos factores relacionados con el trabajo cotidiano, esto es, el estilo de liderazgo del jefe, la relación con el resto del personal, las opiniones de otros, su grupo de trabajo, entre otros.

Cuando el clima organizacional es estable, constituye una inversión a largo plazo. Bajo este criterio, directivos de las organizaciones deben considerar que el clima organizacional forma parte del activo de la empresa y como tal se debe valorarlo y prestarle la debida atención. Si la organización mantiene una disciplina muy rígida, el clima organizacional se presenta negativo sólo obtendrá logros a corto plazo, y estará condicionada su supervivencia en el largo plazo.

## ▪ **Características del Clima Organizacional**

El clima Organizacional tiene las siguientes características, entre las más importantes:

- El Clima Organizacional se orienta a las características del medio ambiente de la Organización en el que se desempeñan los miembros de ésta, estas características pueden ser externas o internas.
- Estas características son percibidas directa o indirectamente por los miembros que se desempeñan en ese medio ambiente, esto último determina el clima organizacional, ya

que cada miembro tiene una percepción distinta del medio en que se desenvuelve.

- El Clima Organizacional es un cambio temporal en las actitudes de las personas que se puede deber a varias razones: días finales del cierre anual, proceso de reducción de personal, incremento general de los salarios, y otros. Por ejemplo cuando aumenta la motivación se tiene un mejoramiento del Clima Organizacional de la Institución, puesto que hay ganas de trabajar, y cuando disminuye la motivación éste disminuye también, ya sea por frustración o por alguna razón que hizo imposible satisfacer la necesidad del personal y llega a ser considerado negativo y obstaculizados.
- Estas características de la organización son relativamente permanentes en el tiempo, se diferencian de una organización a otra y de una sección a otra dentro de una misma empresa.
- El clima organizacional, junto con las estructuras y características de la organización y de los individuos que la componen, forman un sistema interdependiente altamente dinámico.

Se puede concluir, que el Clima Organizacional es un proceso sumamente complejo a raíz de la dinámica de la organización, del entorno y de los factores humanos. Ante esta realidad las empresas e instituciones deben reconocer que uno de sus activos fundamentales es su factor humano. Para estar seguros de la solidez de su recurso humano, las organizaciones requieren contar con mecanismos de medición periódica de su clima organizacional que va ligado con la

motivación del personal y como antes se señalaba éste puede repercutir sobre su correspondiente comportamiento y desempeño laboral.

## ▪ El cambio Organizacional

El tercer milenio trae desafíos e incógnitas que determinan los cambios, es decir, las nuevas actitudes en las empresas, tales como, la globalización de la economía, la conciencia ambientalista, la aceleración de las privatizaciones, las alianzas estratégicas y el avance tecnológico, conforman un ineludible conjunto de condiciones que afectan las organizaciones. La estrategia que mejor interpreta las respuestas ante las demandas de ese entorno tan complejo y cambiante se resume en competitividad.

**Stewart (1992)**, manifiesta que "es propio de la naturaleza de las organizaciones, que ellas cambian con el tiempo y, por tanto, los gerentes por definición, tienen que estar tratando de manejar el cambio con una visión proactiva"<sup>40</sup>

**Para Morales (1993),**

*"/as organizaciones que quieren ser competitivas se mantienen en busca de la excelencia, a través de la adquisición de nuevos conocimientos que les permitan estar a la par del entorno y, a su vez, asumir el compromiso de conocer el grado de integración y diversificación de competencias, de manera que puedan, utilizar las*

---

<sup>40</sup> STEWART, J. (1992) Gerencia para el Cambio, Santafé de Bogotá, Editorial Legis.

*herramientas que les permitan estructurar un adecuado  
portafolio de productos y/o servicios+*

Los cambios que están ocurriendo en nuestros días exigen revitalizar y reconstruir las organizaciones, éstas deben ser adaptativas y los cambios organizacionales deben ser planeados para lograr los fines propuestos de manera efectiva.

### ▪ **Fuerzas del Cambio**

Los sucesivos cambios en la estructura organizacional y en el comportamiento empresarial han constituido un factor importante para las empresas con el propósito de ser cada día mejores. En la década de los 70 los japoneses pusieron todo su empeño en la reducción de costos y en el aumento de la productividad, adoptando técnicas como el *justo a tiempo* (just in time) células de producción entre otras. En la siguiente década, de los 80, se dedicaron a la revolución de la calidad tomando en cuenta los conceptos de Deming y Juran. En las tres últimas décadas han dirigido sus esfuerzos en la denominada era post just in time, ( posterior a la justo a tiempo) mediante la cual se acelera al máximo el proceso de creación y desarrollo de nuevos productos, de incorporación de nuevas tecnologías y de flexibilización y aceleración de la producción, de tal manera que se redujera permanentemente el tiempo requerido para entregar nuevos productos al mercado.

En estos esfuerzos de mejoramiento empresarial, el aprendizaje juega un papel importante, puesto que conlleva a su vez cambios conductuales en las personas; que al ser positivos y tener un carácter de permanencia, serán de gran beneficio para las organizaciones en su afán de alcanzar los objetivos de manera eficiente y eficaz.

## ▪ Punto de Partida para el Cambio

Consiste en una oportunidad que se desea aprovechar o en la reacción o anticipación a una amenaza o problema que ha sido detectado, y puede provenir tanto del interior como del exterior de la organización. No obstante, lo más probable es que alteraciones en la estrategia, el tamaño de la organización, la tecnología, el ambiente o el equilibrio de poder constituyan las fuentes de los cambios estructurales.

Según **Robbins (1999)**:

*"/as organizaciones exitosas son aquellas que puedan cambieren respuesta a la competencia. Tendrán que ser veloces, capaces de desarrollar nuevos productos rápidamente y sacarlos al mercado de igual manera. Se apoyarán en corridas cortas y ciclos cortos de producción y una corriente continua de nuevos productos<sup>41</sup>*

Con respecto a esta definición, el INPC debe cambiar su comportamiento organizacional, con el fin de llegar a una organización exitosa.

## ▪ El Proceso de Cambio

Un proceso de cambio debe incluir todo un conjunto de actividades sistematizadas que permitan a la organización alcanzar nuevas formas

---

<sup>41</sup> ROBBINS, S (1999) Comportamiento Organizacional, México D.F. Ed, Prentice Hall

de desempeño laboral, nuevas actitudes, nuevas ideas para la organización sea diferente y pueda proyectarse con mayor fortaleza frente a las exigencias de la sociedad globalizada.

A continuación se detalla el proceso de cambio según Robbins.

**Las fuerzas promotoras del cambio.** Son generalmente las que incentivan el cambio, ya sea para aprovechar una oportunidad o a su vez, anticiparse una amenaza o problema que ha sido detectado, y pueden provenir tanto del interior como del exterior de la organización.

**Los agentes del cambio organizativo.** Son las personas que tienen una posición elevada en la organización. Los directivos que son los llamados a realizar ciertos cambios no solo con el fin de demostrar que no son unos simples "controladores" de la organización, sino que se puede mejorar la organización con nuevas alternativas pero como solo es a nivel superior se obtienen resultados limitados de este proceso.

**Las estrategias de intervención.** Son las que adopta el agente del cambio y deben ser las mejores para realizar los cambios en la organización. Al respecto se tienen tres alternativas: modificar el comportamiento de las personas, la estructura organizativa o la tecnología utilizada en la organización.

Cuando se modifica el comportamiento de las personas, las acciones que se llevan a cabo permiten cambiar los valores, actitudes, habilidades expectativas y percepciones de los empleados.

Al realizar las modificaciones en la estructura organizativa se tiene en cuenta: cambios en la cadena de mando, adición o eliminación de puestos de trabajo, departamentalización o divisiones, alteraciones en la distribución de la autoridad delegada, en el grado de formalización o número de reglas y procedimientos en vigor, entre otras

Cuando se orienta el cambio a la tecnología, se tiene en cuenta las modificaciones o cambio de los equipos que utilizan los empleados, en la manera de utilizarlos y en las interrelaciones entre las actividades operativas de los distintos puestos de trabajo.

**Las resistencias al cambio.** Se originan una vez que se ha conocido que se va a realizar cambios en la organización y luego al inicio a su implementación.

Para evitar esta situación hay que tomar en cuenta dos aspectos: las etapas del proceso de cambio y las tácticas a emplear en la implementación.

Para que el proceso de cambio sea un éxito es preciso "descongelar" primero la situación actual, "moverse" luego hacia la nueva situación y finalmente "recongelar" el cambio para hacerlo permanente.

En la etapa de "descongelación" se emprenden en acciones que permitan superar las resistencias de las personas y los grupos que dificultan el abandono de dicho equilibrio, para lo cual es necesario reforzar las fuerzas que favorecen el desplazamiento, debilitar las fuerzas que lo dificultan, o haciendo las dos cosas al mismo tiempo.

Mover a la organización hasta la nueva situación deseada requiere de actividades como: trazar un claro proyecto para la implementación del cambio; comunicarlo a todos los afectados de la manera más atrayente posible; plantear retos atractivos que inciten a los afectados a realizar el cambio; formarles y entrenarles en las nuevas habilidades requeridas; finalmente, desarrollar mecanismos de retroalimentación que permitan un seguimiento puntual de la marcha del proceso de implementación.

Una vez realizado el cambio, la nueva situación requiere ser "recongelada" para que pueda perdurar, es decir, necesita ganar en estabilidad, para lo cual es importante se llegue a tener un entendimiento entre las fuerzas que facilitan y dificultan el cambio.

**Las tácticas para implementar el cambio.** Deben ser decididas por el agente promotor, lo cual supone decidir el nivel de implicación del personal afectado. Al respecto se han identificado cuatro posibles formas de proceder:

1. Táctica de coerción: La dirección toma la decisión de implementar el cambio de manera unilateral y lo hace evitando cualquier tipo de participación.
2. Táctica de intervención: El agente decide que es necesario efectuar un cambio, describe la manera como va a ser implementado, y trata de "vender" al personal el proyecto de cambio, las razones que lo justifican, con la intención de convencer al personal para que lo acepte.
3. Táctica de participación: El agente establece la necesidad del cambio, solicita la participación de los empleados involucrados en el mismo y descarga en ellos la forma de su implementación.
4. Táctica de persuasión: El agente identifica la necesidad y oportunidad del cambio y decide hacer conocer a los funcionarios y conseguir de ellos la aceptación del cambio a realizarse.

Este modelo presenta al final la materialización de un cambio que ejerce un gran impacto sobre el grado de eficacia de la organización, siendo dinámico y refleja que el cambio es continuo y que es preciso establecer flujos de retroalimentación que permitan su permanencia, para así efectuar nuevos cambios cuando se crea necesarios.

- **Cambio organizacional para una mayor competitividad**

El nuevo escenario a que están sujetas las organizaciones, son los cambios apresurados que demandan alta flexibilidad y capacidad de adaptación a las exigencias de su entorno. En este sentido, deben entenderse los cambios como retos permanentes capaces de asegurar el fracaso o el éxito de una organización (Maraven, 1997).

En consecuencia, es de gran importancia para las empresas conocer el grado de madurez y disposición que se tenga en el momento de enfrentar los cambios. Una experiencia positiva está dada cuando se refleja la aceptación por parte de los empleados de nuevas políticas, actitud positiva hacia la innovación y el éxito alcanzado en procesos anteriores.

Un elemento clave para la aceptación del cambio de cultura, es la comunicación. La transmisión de valores, creencias a través de procesos de comunicación efectivos (IESA, 1995).

La claridad de las expectativas se relaciona con la apertura comunicacional en relación con el tema, en todos los niveles de la organización, y la información pertinente y oportuna sobre el proceso de cambio a implantarse.

Para muchas organizaciones, una gerencia de cambio organizacional significa también pasar de una cultura tradicional -en la cual prevalecen estilos burocráticos, motivacionales y valores por el poder y la afiliación, y un clima de conformidad; a una cultura del desempeño, donde es posible aportar nuevas ideas; la gente puede asumir riesgos calculados y es incentivada a establecerse metas retadoras, mediante el reconocimiento del mérito y los resultados excelentes.



**PDF**  
Complete

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Si se analiza el lado humano del proceso de cambio para adaptarse a un entorno más competitivo, se puede pensar que la disposición organizacional, el equipo humano y el proceso de implantación del cambio, exigirán características personales fundamentalmente orientadas a hacer un trabajo cada vez mejor, con estándares de excelencia, que permitan incrementar la productividad y la efectividad organizacional.

En otras palabras, es indispensable que la gente posea una serie de competencias directamente asociadas con la excelencia en sus respectivas áreas de responsabilidades, para poder garantizar mayor competitividad y brindar a los clientes servicios de calidad.

## CAPITULO III

# OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA

### 1. OBJETIVOS

#### 1.1. Objetivo General

Analizar y verificar el efecto impacto de la implementación de la estructura orgánica por procesos del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, respecto al mejoramiento de la eficiencia, eficacia, productividad, calidad de los servicios que brinda el INPC, e identificar los factores que favorecen o limitan la aplicación de la estructura orgánica por procesos del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural.

#### 1.2. Objetivos Específicos

1. Identificar si el esquema de gestión por procesos en la institución ha sido socializado y si ha existido capacitación, previo al diseño e implementación de la estructura organizacional por procesos.
2. Analizar las opiniones de los servidores públicos del INPC con respecto al mejoramiento de la eficiencia, eficacia y calidad de los procesos y productos institucionales.
3. Identificar los factores claves de éxito e incidentes críticos que han favorecido o dificultado la aplicación de la

implementación de la estructura organizacional por procesos en el INPC.

## **2. HIPÓTESIS**

### **2.1. Hipótesis principal**

La implementación de las estructuras organizacionales por procesos se debe a la iniciativa del Estado, a través de la propuesta de modernización del mismo y de las instituciones públicas, mediante su reestructuración y de un proceso de modernización que implica la entrega de productos en menor tiempo y de calidad. Incluye también la unificación y homologación de las remuneraciones del sector público a través de la aplicación de la escala de remuneraciones 1 . 14. En esta escala se integran todas las bonificaciones variables de los servidores al sueldo nominal y se convierte en una remuneración unificada.

El INPC con el fin de insertarse en todo este proceso de cambio realizó las gestiones pertinentes a fin de lograr el estudio de reestructura institucional por la OSCIDI, y acceder a la escala 1-14. Ni el INPC, ni la OSCIDI, como órgano rector del sector público, desarrollaron un proceso adecuado de inducción o capacitación a los profesionales del área de recursos humanos y tampoco a los servidores de la institución, por lo que no hubo un proceso de concientización y participación de estos actores en la nueva estructura y en la concepción misma de lo que implica este nuevo proceso transformador.

Por lo tanto en el INPC no ha existido un efecto impacto positivo luego del diseño e implementación de la estructura orgánica por procesos del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, respecto al mejoramiento

de la eficiencia, eficacia, productividad, calidad y entrega de productos y servicios que brinda el INPC.

## 2.2. Hipótesis Secundarias

1. El órgano rector de la administración de los recursos organizacionales y humanos del sector público (inicialmente creado como OSCIDI, y que actualmente se denomina SENRES), amparado en el proceso de Modernización Administrativa del Estado y conforme a las Políticas Públicas emitidas en el año 2000, ha venido aplicando los nuevos Sistemas de Organización por Procesos de Desarrollo de Recursos Humanos en las entidades del Sector Público.

El Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, como institución pública, se acogió a este nuevo sistema, para lo cual previamente se cumplió con una serie de requisitos técnicos requeridos por la OSCIDI, tales como: el curso de planificación estratégica y gestión por procesos dirigido al personal técnico y administrativo encargado del levantamiento de procesos y el diseño de la estructura organizacional con asesoramiento metodológico de personal técnico de la OSCIDI; una vez que se cumplieron los requisitos y requerimientos legales, la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional, expidió la Resolución No. OSCIDI.2003.060 de 03 de octubre del 2003, mediante la cual emite dictamen favorable a la Estructura y Estatuto Orgánico por Procesos del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, en la cual se detallan varios procesos institucionales.

La institución cumplió con el proceso legal, a fin de lograr que se emita el dictamen favorable a la Estructura Organizacional. La metodología que se aplicó fue impartida e impuesta por técnicos de la OSCIDI.

El levantamiento de los procesos institucionales fue resultado de un trabajo técnico con personal especializado de cada área o departamento, sin embargo por la premura de tiempo y la presión interna y externa, no se logró realizar una socialización tanto de los productos como de los procesos, y esto respondió al criterio de cada uno de los técnicos que estaban a cargo de este trabajo. Debido al desconocimiento de los servidores y falta de socialización de este nuevo enfoque, no se han ejecutado, ni logrado alcanzar en un nivel razonable los cambios, productos y resultados que se formularon a partir de la reestructuración organizacional por procesos, limitándose únicamente a continuar con el mismo sistema de trabajo con el enfoque tradicional basado en un modelo funcional.

2. Al existir desconocimiento de los servidores con respecto a cuales son los objetivos que se persiguen con este nuevo enfoque de gestión por procesos, y al no contar con personal que se involucre y participe activamente en la implementación y operativización de esta estructura organizacional, las opiniones de los servidores del INPC, evidenciarán que no se ha logrado mejorar el grado de eficiencia, eficacia y calidad en los servicios.
3. En virtud de que se continúa trabajando de acuerdo al modelo tradicional funcional, y no se ha logrado involucrar al

personal en todo este proceso de transformación y reestructura organizacional, el grado actual de eficiencia y eficacia de los servicios que brinda el INPC, no es óptimo, y el nivel de entrega en los servicios es mínimo.

4. El Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, en los últimos dos años ha sufrido una serie de problemas internos, entre los cuales está el cambio constante de autoridades, producto de la inestabilidad política del país, que no ha permitido plantear objetivos y políticas definidas para la institución, las autoridades de turno no han logrado ejercer su liderazgo, han demostrado poca capacidad en la toma de decisiones y no han logrado comprender ni involucrarse en el proceso de reestructuración en el cual el INPC se encuentra inmerso.

No existen factores claves de éxito o aspectos favorables que hayan favorecido la implementación y operativización de la estructura organizacional por procesos y la consecución de productos y resultados formulados, pero si es posible detectar varios obstáculos o incidentes críticos que han dificultado como: cambios constantes de autoridades, falta de liderazgo y toma de decisiones, debilitamiento de la cultura organizacional, falta de capacitación y vocación de servicio de los funcionarios, deficiente normativa interna, poca participación e involucramiento del recurso humano.

### **3. METODOLOGÍA**

Es un estudio descriptivo no experimental utilizando técnicas cualitativas y cuantitativas.

Se estudió el proceso y cual es la situación actual de la organización por procesos y cual el desempeño de cada uno de los servidores, realizando encuestas a los funcionarios, para conocer que opinión tienen sobre: la nueva organización, si ha mejorado el rendimiento y cual es el grado de conocimiento y concientización de este nuevo enfoque.

La unidad de observación es el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural. Se realizó una encuesta a 32 servidores de la institución y una entrevista a cinco funcionarios del área de procesos de la SENRES

Para la encuesta, de 93 personas que trabajan en el INPC, se distribuyeron formularios a 45 y se recuperaron solamente 32. Varios funcionarios se encontraban de vacaciones o en comisión de servicios durante la encuesta. Varios a los que se les entregó la encuesta se negaron a contestarla, algunos porque no entendían de que se trataba.

Cabe indicar, que 15 de los 93 servidores pertenecen a los Procesos Desconcentrados de la Subdirección del Austro, Litoral y Loja, a quienes no fue posible encuestarles por la dificultad que implica hacerles llegar las encuestas y su aplicación.

La encuesta fue validada aplicando a tres funcionarios del INPC. Con los resultados de esta prueba piloto se hicieron las correcciones. Se hizo una aplicación auto administrada de la encuesta. La encuesta fue

procesada utilizando el programa gratuito EpiInfo 6.04 del CDC-OMS. Se obtuvieron medidas descriptivas como porcentajes.

Para evitar retaliaciones y conseguir respuestas con la mayor veracidad posible y una buena participación de los funcionarios, se aplicó una encuesta anónima.

La entrevista a los funcionarios de la SENRES fue aplicada utilizando la técnica de bola de nieve. Para lo cual se preguntó a los primeros entrevistados nombres de otras personas a las que se podría entrevistar, hasta cuando ya no se obtuvieron respuestas nuevas. Para seleccionar a los entrevistados se utilizó como criterio el que hayan participado en el proceso de implementación de la política desde el principio, excluyendo a los funcionarios nuevos.

Las entrevistas fueron gravadas y se tomaron notas durante la misma. Se pidió consentimiento para grabar, sin que ninguno de los entrevistados rechace este procedimiento. Luego se procedió a mecanografiar y para su procesamiento y análisis se utilizó la técnica de la **Escalera Analítica**.

## CAPITULO IV

### RESULTADOS

#### 1. RESULTADOS DE LA ENCUESTA

Por tratarse de una encuesta anónima no se recogieron datos de edad y sexo. La mayoría de los encuestados son del los procesos: Preservación de Bienes Culturales Muebles; Registro Inventario y Catalogación y Preservación de Bienes Culturales Inmuebles. La mayoría tienen un tiempo de servicio de 15 a 19 años. El menor porcentaje representa los que trabajan entre 2 a 5 años. El promedio de tiempo de trabajo es de 11.9 años (DE 8.2). Por lo tanto se trata de una población insertada por muchos años en la organización funcional, en la cual la lógica de procesos es extraña a su quehacer.

**Tabla 4. Proceso y tiempo de trabajo de los servidores públicos del INPC. Quito, 2005. (n=32)**

VARIABLES	No	%
<b>PROCESO</b>		
Asesoría Jurídica	1	3.1%
Preservación de Bienes Culturales Inmuebles	5	15.7%
Preservación de Bienes Culturales Muebles	7	21.9%
Gestión Técnica Manejo Patrimonio Cultural	3	9.4%
Registro, Inventario y Catalogación	7	21.9%
Investigación Antropológica	2	6.3%
Laboratorio	1	3.1%
Imagen Institucional	1	3.1%
Servicios Institucionales	1	3.1%
NS/NC	4	12.5%
<b>TIEMPO DE SERVICIO</b>		
1-5	5	15.6%
6-14	6	18.9%
15-19	12	37.5%
20 y más	4	12.4%
NS/NC	5	15.6%

En relación al conocimiento que tienen sobre el plan estratégico y la visión misión y objetivos, el 78% de los servidores del INPC no conocen si existe un plan estratégico de desarrollo institucional; sin embargo el 71,9% conoce la misión, visión y objetivos institucionales. Esta incoherencia puede explicarse porque no se realizó la difusión del plan estratégico a nivel institucional y quienes elaboraron el mismo fueron mandos medios y superiores o porque hay una confusión entre lo que es el marco legal del INPC (Ley de Patrimonio Cultural), en el cual se describen las funciones y atribuciones del INPC, con lo que es el plan estratégico.

**Tabla 5 . Conocimiento del plan estratégico y de la visión misión y objetivos del INPC. Quito 2005 (n=32).**

VARIABLES	No	%
<b>PLAN ESTRATEGICO</b>		
NO	25	78.1%
SI	7	21.9%
<b>MISION, VISION, OBJETIVOS</b>		
NO	9	28.1%
SI	23	71.9%

Con respecto a la difusión del plan estratégico, el 56.3% de los funcionarios indican que este plan no ha sido consensuado y difundido en la organización, apenas el 3.1% indican que se lo hizo.

Con relación al conocimiento que tienen sobre el cumplimiento de los objetivos del plan estratégico, aproximadamente el 69% indican que no se han cumplido los objetivos institucionales. El 18% no sabe y no conoce si se han cumplido estos objetivos.

Aproximadamente el 60% de los servidores opina que los reglamentos e instructivos internos de la institución son poco o nada adecuados. Llama la atención que el 18,8% no saben y no conocen si son adecuados.

Cerca del 80% de los servidores, consideran que la anterior estructura organizacional del INPC, respondía en un grado mínimo a la visión y objetivos del INPC, y el 18.8% contestan que respondía medianamente a la visión y objetivos del INPC. Esta respuesta puede explicarse porque la población a la que se encuestó son servidores que han laborado muchos años en la institución y se encontraban familiarizados con la estructura anterior.

**Tabla 6. Opinión sobre la difusión, cumplimiento del plan estratégico y adecuación de reglamentos. Quito 2005.**

VARIABLES	No.	%
<b>EL PLAN ESTRATEGICO HA SIDO CONSENSUADO Y DIFUNDIDO</b>		
Totalmente	1	3.1%
Medianamente	5	15.6%
Poco	8	25.0%
Nada	18	56.3%
<b>SE HAN CUMPLIDO LOS OBJETIVOS DEL PLAN ESTRATEGICO</b>		
NS/NC	6	18.8%
Medianamente	4	12.5%
Poco	9	28.1%
Nada	13	40.6%
<b>LOS REGLAMENTOS E INSTRUCTIVOS INTERNOS SON ADECUADOS</b>		
NS/NC	6	18.8%
Totalmente	1	3.1%
Medianamente	6	18.8%
Poco	15	46.9%
Nada	4	12.5%
<b>LA ANTERIOR ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL RESPONDIÓ A LA VISION Y OBJETIVOS DEL INPC</b>		
NS/NC	1	3.1%
Medianamente	6	18.8%
Poco	19	59.4%
Nada	6	18.8%

Con respecto a la implementación de la estructura organizacional por procesos en la institución, cerca del 35% de los servidores encuestados consideran que ha sido implementada poco o nada. El 37.5% de los funcionarios consideran que ha sido implementada medianamente.

En relación al conocimiento sobre si la estructura orgánica por procesos responde a los requerimientos institucionales, aproximadamente el 47% de los encuestados manifiestan que no

responde en su totalidad con los requerimientos institucionales. El 18.8% no sabe o no conoce.

Con respecto a la pregunta si el nuevo enfoque de administración por procesos ha sido socializado, el 50% de los servidores encuestados consideran que este enfoque ha sido socializado poco, el 25% indican que nunca se ha socializado, es suma el 75% de los servidores no conocen en su totalidad este nuevo esquema de administración. El 15,6% no sabe o no conoce esta información. Llama la atención que cerca del 90% de los servidores manifiesten que este esquema no ha sido socializado.

Existe una opinión de casi el 50%, que manifiesta que los procesos institucionales no responden o responden poco a las necesidades de los clientes. El 15.6% no sabe o no conoce (Tabla 8).

En relación con la demanda, costo beneficio y ventajas que los usuarios esperan respecto a los servicios que ofrece, los datos reflejan que no existe claridad en este aspecto. Cerca del 40% de los encuestados piensan que existe poca claridad, y en el mismo porcentaje medianamente (Tabla 9).

Con respecto al conocimiento que tienen los encuestados sobre los indicadores de desempeño institucional y de evaluación de la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios del INPC, el 40.6% de los encuestados indican que no existen indicadores de desempeño institucional claros para evaluar permanentemente la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios del INPC (Tabla 9).

**Tabla 7. Opinión sobre la implementación y características de la gestión de la estructura por procesos. Quito, 2005 (n=32).**

VARIABLES	No.	%
<b>LA EOP HA SIDO IMPLEMENTADA EN LA INSTITUCION</b>		
NS/NC	5	15.6%
Totalmente	4	12.5%
Medianamente	12	37.5%
Poco	8	25.0%
Nada	3	9.4%
<b>LA EOP RESPONDE A LOS REQUERIMIENTOS INSTITUCIONALES</b>		
NS/NC	6	18.8%
Totalmente	2	6.3%
Medianamente	9	28.1%
Poco	11	34.4%
Nada	4	12.5%
<b>EL NUEVO ENFOQUE HA SIDO SOCIALIZADO</b>		
NS/NC	5	15.6%
Medianamente	3	9.4%
Poco	16	50.0%
Nada	8	25.0%
<b>PROCESOS INSTITUCIONALES RESPONDEN A NECESIDADES DE LOS CLIENTES</b>		
NS/NC	5	15.6%
Totalmente	1	3.1%
Medianamente	11	34.4%
Poco	10	31.3%
Nada	5	15.6%
<b>LAS AUTORIDADES CONOCEN LA VIGENCIA DE LA EOP</b>		
NS/NC	6	18.8%
Totalmente	5	15.6%
Medianamente	11	34.4%
Poco	7	21.9%
Nada	3	9.4%

\* EOP= Estructura Organizacional por Procesos

Con relación a la opinión sobre las relaciones con las entidades que rodean al INPC, es decir sus clientes externos, cerca del 70% de los

servidores manifiestan que no son totalmente claras, adecuadas y libres de conflicto.

**Tabla 8. Opinión sobre la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios y relación con clientes externos. Quito, 2005.**

VARIABLES	No.	%
<b>CLARIDAD SOBRE LA DEMANDA, COSTO-BENEFICIO Y VENTAJAS ESPERADAS</b>		
Medianamente	13	40.6%
Poco	13	40.6%
Nada	6	18.8%
<b>HAY INDICADORES DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL, EFICACIA, EFICIENCIA Y CALIDAD CLAROS DE LOS SERVICIOS</b>		
Medianamente	12	37.5%
Poco	7	21.9%
Nada	13	40.6%
<b>RELACIONES CON CLIENTES EXTERNOS Y ORGANIZACIONES SIMILARES SON CLARAS, LIBRES DE CONFLICTO Y ADECUADAS</b>		
Totalmente	1	3.1%
Medianamente	10	31.3%
Poco	15	46.9%
Nada	6	18.8%

Con respecto al conocimiento que tienen los encuestados con respecto a las metas de las autoridades y mandos superiores, aproximadamente la mitad opinan que son poco o no son en absoluto claras y no están alineadas con los objetivos y estrategias institucionales.

Existe un alto nivel de sensibilización sobre la existencia de problemas internos y externos que pueden amenazar el adecuado desempeño de los procesos y las estrategias. El 62.5% de los encuestados considera

que existen, mientras que apenas el 9.4% opina que no existen esta clase de conflictos.

Con relación al conocimiento que tienen los encuestados sobre el nivel general de capacitación y habilidades gerenciales de las autoridades y mandos superiores, opinan que no existe un adecuado nivel gerencial, (las opiniones poco y nada llegan a 65%).

Con relación a la opinión que tienen los encuestados con respecto a la capacidad organizacional y gerencial para diseñar, implementar, monitorear y evaluar la estrategia para el sector cultural y sustentar las acciones en el tiempo, la mitad contestaron que contestaron poco y nada. Es decir los servidores consideran que casi no existe la capacidad organizacional y gerencial para desarrollar estrategias para el sector cultural (Tabla 10).

Con respecto a la pregunta si los cargos directivos son llenados estrictamente por motivos técnicos y profesionales, el 50% de los servidores creen que estos cargos no lo son y el 37,5% consideran poco (Tabla 11).

Con relación al conocimiento que tienen los encuestados sobre si existen manuales y si estos son los más adecuados, el 75% de los servidores opinan que no son lo más adecuados. Llama la atención que el 18.8% no conozca o no sepa sobre la existencia de estos manuales operativos de gestión Tabla 11.

**Tabla 9. Opinión sobre la organización, coordinación y liderazgo. Quito 2005.**

VARIABLES	No.	%
<b>LAS METAS DE AUTORIDADES Y MANDOS SUPERIORES SON CLARAS Y ALINEADAS CON OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS</b>		
Totalmente	1	3.1%
Medianamente	13	40.6%
Poco	13	40.6%
Nada	5	15.6%
<b>EXISTEN CONFLICTOS DE PODER INTRA O EXTRA INSTITUCIONALES</b>		
Totalmente	20	62.5%
Medianamente	9	28.1%
Poco	3	9.4%
<b>NIVEL CAPACITACION Y HABILIDADES GERENCIALES DE MANDOS ES ADECUADO</b>		
Totalmente	1	3.1%
Medianamente	10	31.3%
Poco	13	40.6%
Nada	8	25.0%
<b>CAPACIDAD ORGANIZACIONAL Y GERENCIAL PARA DISEÑAR, IMPLEMENTAR, MONITOREAR Y EVALUAR LA ESTRATEGIA</b>		
Totalmente	10	31.3%
Medianamente	6	18.8%
Poco	8	25.0%
Nada	8	25.0%

Con relación al grado de comunicación dentro de la organización, el 46.9% de los servidores del INPC consideran que la comunicación dentro de la organización es poco adecuada, y el 28.1%, cree que es medianamente adecuada, por lo que no existe una correcta comunicación de los mensajes relevantes dentro de la organización (Tabla 11).

**Tabla 10. Opinión sobre la gestión de recursos humanos. Quito, 2005.**

VARIABLES	No.	%
<b>LOS CARGOS DIRECTIVOS SON LLENADOS POR MOTIVOS TECNICOS Y PROFESIONALES.</b>		
Medianamente	4	12.5%
Poco	12	37.5%
Nada	16	50.0%
<b>EXISTEN MANUALES OPERATIVOS DE GESTION Y SON LOS MAS ADECUADOS?</b>		
NS/NC	6	18.8%
Medianamente	2	6.3%
Poco	11	34.4%
Nada	13	40.6%
<b>EXISTE ADECUADA COMUNICACIÓN DENTRO DE LA ORGANIZACIÓN</b>		
NS/NC	4	12.5%
Medianamente	9	28.1%
Poco	15	46.9%
Nada	4	12.5%
<b>LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO ESTAN ADECUADAMENTE DIFUNDIDOS</b>		
Medianamente	11	34.4%
Poco	7	21.9%
Nada	14	43.8%
<b>LOS MECANISMOS DE RENDICION DE CUENTAS Y ESTANDARES DE DESEMPEÑO SON ADECUADOS</b>		
NS/NC	1	3.1%
Totalmente	1	3.1%
Medianamente	16	50.0%
Poco	3	9.4%
Nada	11	34.4%

Con respecto al conocimiento que tienen los encuestados sobre la coordinación entre los diferentes procesos, aproximadamente la mitad

de los servidores opinan que éstos se coordinan poco o nada ente sí. El 6.2% opina que se coordinan, cooperan y apoyan totalmente.

Con respecto a la optimización de recursos para mejorar la calidad de los procesos y sus resultados, cerca del 53% de los servidores, opinan que éstos no se optimizan en su totalidad.

Un alto porcentaje de los servidores consideran que tienen claro lo que les toca hacer a cada quien, el 46.9% opina que tiene claro su rol totalmente y el 31.3% medianamente. El 6.3% no tiene claro que el toca hacer.

**Tabla 11. Opinión sobre coordinación de procesos y optimización de recursos. Quito 2005.**

VARIABLES	No.	%
<b>EXISTE COORDINACION ENTRE LOS DIFERENTES PROCESOS, COOPERAN Y SE APOYAN?</b>		
NS/NC	1	3.1%
Totalmente	2	6.3%
Medianamente	14	43.8%
Poco	9	28.1%
Nada	6	18.8%
<b>SE OPTIMIZAN LOS RECURSOS PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LOS PROCESOS Y SUS RESULTADOS</b>		
Totalmente	8	25.0%
Medianamente	7	21.9%
Poco	10	31.3%
Nada	7	21.9%
<b>LOS SERVIDORES DEL INPC TIENEN CLARO %QUE LE TOCA HACER A CADA QUIEN+</b>		
NS/NC	1	3.1%
Totalmente	15	46.9%
Medianamente	10	31.3%
Poco	4	12.5%
Nada	2	6.3%

Con respecto al conocimiento de los servidores sobre la satisfacción de las necesidades del cliente por los servicios prestados por el INPC, aproximadamente el 69% opina que los servicios si satisfacen las necesidades de sus clientes, mientras que el 3.1% opina que los servicios no satisfacen esas necesidades.

Con relación a la calidad de los servicios del INPC, más del 50% de los encuestados opinan que la calidad de éstos es mediana.

En cuanto a la oportunidad en la atención de las quejas de los usuarios, el 43.8% de los servidores opinan que las quejas son atendidas medianamente en cuanto a su oportunidad, y el 28.1% son atendidas de manera oportuna, es decir existe una predisposición para atender las quejas de los usuarios con oportunidad (Tabla 13).

Con respecto al conocimiento de los servidores sobre si el ambiente es propicio para la innovación y mejora continua, el 40.6% de los funcionarios opinan que no existe un ambiente propicio, mientras que el 25% opina que existe pero poco (Tabla 14).

Con relación a la motivación en el personal, el 59% de los servidores opinan que no existe una buena motivación, el 34.4% considera que existe poca motivación. Es decir, el nivel de motivación en el personal del INPC es bajo (Tabla 14).

**Tabla 12. Opinión sobre servicios sustantivos y atención a los usuarios. Quito 2005.**

VARIABLES	No.	%
<b>LOS SERVICIOS PRESTADOS SON SUFICIENTES PARA SATISFACER LAS NECESIDADES DE CLIENTES</b>		
Totalmente	8	25.0%
Medianamente	14	43.8%
Poco	9	28.1%
Nada	1	3.1%
<b>LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS ES ADECUADA</b>		
Totalmente	11	34.4%
Medianamente	18	56.3%
Poco	3	9.4%
<b>LAS QUEJAS DE LOS USUARIOS SON ATENDIDAS OPORTUNAMENTE</b>		
Totalmente	9	28.1%
Medianamente	14	43.8%
Poco	7	21.9%
Nada	2	6.3%

Con respecto a las relaciones laborales . sindicales, el 65.6% de los funcionarios consideran que no existe adecuadas y razonables relaciones laborales . sindicales.

Con relación a los conflictos entre servidores nuevos y antiguos, el mayor porcentaje, se encuentra entre los funcionarios que creen que no existe conflicto (34.4%); sin embargo el 28.1% manifiesta que si existe este tipo de conflicto. Existen opiniones divididas con respecto a esta pregunta.

Con respecto a conflictos entre personal técnico y administrativo, cerca del 60% de los encuestados opinan que no existe o existe poco conflicto entre el personal técnico y administrativo, por lo tanto no se

llega a establecer que exista un alto nivel de conflictividad entre este personal.

**Tabla 13. Opinión sobre comportamiento de los recursos humanos y cultura organizacional**

VARIABLES	No.	%
<b>AMBIENTE PROPICIO PARA LA INNOVACION Y MEJORA CONTINUA</b>		
Medianamente	11	34.4%
Poco	8	25.0%
Nada	13	40.6%
<b>EXISTE BUENA MOTIVACION EN EL PERSONAL</b>		
Medianamente	2	6.3%
Poco	11	34.4%
Nada	19	59.4%
<b>LAS RELACIONES LABORALES . SINDICALES SON RAZONALES Y ADECUADAS</b>		
Medianamente	3	9.4%
Poco	8	25.0%
Nada	21	65.6%
<b>CONFLICTO ENTRE SERVIDORES NUEVOS Y ANTIGUOS</b>		
Totalmente	9	28.1%
Medianamente	7	21.9%
Poco	5	15.6%
Nada	11	34.4%
<b>CONFLICTO ENTRE PERSONAL TECNICO Y ADMINISTRATIVO</b>		
Totalmente	8	25.0%
Medianamente	5	15.6%
Poco	9	28.1%
Nada	10	31.3%

Con relación a la cultura y valores organizacionales, aproximadamente el 53% de los encuestados opinan que éstos son mediana y totalmente adecuados. En un bajo porcentaje opinan que son poco adecuados y en un tercio consideran que no son adecuados.

Con respecto a la opinión que tienen sobre las políticas de selección, capacitación y manejo de personal, apenas el 6.3% de los servidores opinan que éstas son totalmente correctas; mientras que el 34.4% consideran que son medianamente adecuadas, y sumadas las ponderaciones poco y nada, llega a un el 60%.

Con respecto a la opinión que tienen los encuestados sobre los sistemas de incentivos en función de la productividad y nivel de capacitación del servidor, el 75% de los servidores considera que los sistemas de incentivos no responden a la productividad y nivel de capacitación del servidor del INPC.

Con relación a la capacidad analítica del INPC respecto al monitoreo, evaluación del desempeño de los procesos, productos, actividades y recurso humano, existe aproximadamente un 65% de encuestados que opinan que existe poca o ninguna evaluación y monitoreo en estos componentes (Tabla 15).

**Tabla 14. Opinión sobre comportamiento de los recursos humanos y cultura organizacional**

VARIABLES	No.	%
<b>CULTURA Y VALORES ORGANIZACIONALES SON ADECUADOS</b>		
Totalmente	2	6.3%
Medianamente	15	46.9%
Poco	5	15.6%
Nada	10	31.3%
<b>POLITICAS Y PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN, CAPACITACION Y MANEJO DE PERSONAL SON CORRECTOS</b>		
Totalmente	2	6.3%
Medianamente	11	34.4%
Poco	10	31.3%
Nada	9	28.1%
<b>SISTEMAS DE INCENTIVOS EN FUNCION DE LA PRODUCTIVIDAD Y NIVEL DE CAPACITACION</b>		
Medianamente	1	3.1%
Poco	7	21.9%
Nada	24	75.0%
<b>EVALUACION Y MONITOREO CONTINUO</b>		
Totalmente	7	21.9%
Medianamente	4	12.5%
Poco	9	28.1%
Nada	12	37.5%

## **2. RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS**

Se entrevistaron a cinco funcionarios técnicos de la unidad de procesos de la SENRES que han participado en la formulación de la organización por procesos.

En relación al marco jurídico, que ampara la gestión por procesos en la administración pública, todos refieren que es la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Homologación y Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA) y su Reglamento.

*%Bueno el marco jurídico que ampara a todo lo que es desarrollo institucional, recursos humanos y remuneraciones es la LOSCCA, Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su reglamento, de alguna manera anteriormente antes de que aparezca la SENRES, a través de la Oficina de Servicio Civil se enmarcaba a través de resoluciones OSCIDI para sustentar el proceso de gestión organizacional+*

Con relación a las ventajas de este nuevo esquema de administración por procesos, casi todos coinciden en que las ventajas de la aplicación de este nuevo esquema, es horizontalizar las estructuras organizacionales del sector público, evitar la jerarquización, trabajar en equipo, evitar controles y ahorrar costos.

Uno de los técnicos manifiesta que permite una evaluación integral, una evaluación sistémica de toda la institución. Esto es, una evaluación a cada uno de los procesos que integran la organización, lo que a su vez permite retroalimentar y poder corregir las fallas que existen en el sector público. Un funcionario manifiesta sobre las

ventajas el siguiente criterio que resume todas las opiniones de los entrevistados:

*%Bueno primero estamos orientando una reestructura desjerarquizada tratando de despolitizar, eliminar jefaturas, establecer equipos de trabajo para mejorar los niveles de eficiencia eficacia productividad competitividad y fundamentalmente crear una cultura propia del servicio al cliente+*

Otro funcionario indica que el nuevo enfoque permite al funcionario saber como hacer las cosas y cuando, para llegar a obtener un producto o resultado, lo que no sucede con el esquema piramidal.

Uno de los funcionarios manifiesta que una desventaja es que los funcionarios hacen las actividades de manera mecánica, lo que no permite desarrollar su creatividad, porque los procesos ya están dados al igual que sus actividades, criterio que ningún otro técnico mencionó.

Otra desventaja mencionada por dos funcionarios es la actitud del servidor público, la cultura organizacional, el temor al cambio y por ese motivo los mismos servidores le convierten en desventaja a este enfoque; sin embargo manifiestan que existen más ventajas que desventajas.

Con respecto a las ventajas, es importante indicar textualmente lo manifestado por uno de los técnicos de SENRES:

*%Básicamente hay muchas ventajas en la aplicación de un sistema de gestión de procesos, la primera es que nosotros trabajamos siempre en equipo. Tratamos de trabajar en equipos,*

*aplanar estructuras, eliminar las jerarquías porque realmente eliminamos controles, paso que generan un ahorro de tiempo, costo y se da responsabilidad a cada recurso humano en las actividades que tienen que desarrollar. Las desventajas que tenemos aquí es la cultura organizacional, si es que no tiene una cultura de gestión de cambio en las organizaciones no va poder funcionar este sistema. Mucha gente se opone a este sistema porque han venido trabajando ya años en organizaciones funcionales en las que siempre ha habido jerarquías pero ahora tratamos nosotros de concienciar a la gente de que haga un cambio de mentalidad. No trabajar individualmente sino trabajar en un equipo conformado que genere un producto o servicio al final. Un proceso es el conjunto de actividades que transforman los inputs o insumos en outputs que son los productos, para que se genere transformación, haya un valor agregado que conlleve a dar mejor satisfacción al cliente usuario+*

Todos los entrevistados coinciden en que los objetivos de las reformas estructurales en el sector público son básicamente hacer estructuras planas, que eliminen jerarquías y que las instituciones públicas puedan generar un buen servicio al ciudadano o cliente usuario y este se sienta satisfecho.

Uno de los cinco entrevistados manifiesta que un objetivo está orientado a despolitizar, eliminar el paralelismo institucional y que las instituciones se orienten a cumplir su gestión y su rol acordes a su misión, y además a crear una buena imagen del servidor público ante la ciudadanía.

Todos los servidores de SENRES, tienen claro quienes se involucran en la identificación de los procesos institucionales, y coinciden en que está integrada por un comité de gestión, presidido por la máxima autoridad, por el jefe de recursos humanos y los líderes de cada proceso. Con este comité de gestión se intenta que ellos se encarguen del levantamiento de toda la información y como dice la norma de calidad ISSO, que todos los procesos y actividades se documenten.

Un criterio importante sobre esta pregunta es el siguiente:

*%Bueno fundamentalmente salió esto en base a unas reuniones de trabajo con la ex Oficina de Servicio Civil OSCIDI. Un poco reorientando a los esquemas gerenciales de contexto mundial; que de alguna manera ese tipo herramientas gerenciales o modelos organizacionales se están aplicando a nivel mundial y realmente esto ha estado dando mucho éxito en las organizaciones y empresas mundialmente. Y fundamentalmente estos grupos a través de visitas de consultores de organizaciones mundiales como el Banco Mundial, otras organizaciones como el BIF han venido orientando y sugiriendo la aplicación de estos en el Ecuador. Lamentablemente por aspectos políticos, solo determinados grupos hemos tomado este tipo de elementos o circunstancias para ir fortaleciendo el proceso. Bueno ahora estamos mas o menos siete años tratando de incorporarnos a este proceso y de acuerdo a las recomendaciones técnicas se viene identificando que por efecto de la cultura del servidor publico esta se puede ir reorientando o consolidando en el transcurso de los próximos anos %o*

Todos los entrevistados coinciden en que los procesos responden a una identificación previa de los productos de cada organización. Manifiestan que es un análisis, en el que previo a diseñar la estructura, se identifican en cada unidad de procesos todo un portafolio de productos, que va dirigido a las unidades que serán los clientes internos y externos.

*cuando nosotros ingresamos al estudio o facilitamos el estudio dentro de la institución el primer paso que debemos dar es la identificación de los productos, unos productos que ya vienen determinados en cada una de las bases legales de las instituciones y adicionalmente los productos estratégicos que los sacamos del direccionamiento estratégico con todo esto nosotros conformamos el portafolio de productos, con este portafolio de productos podemos proceder a establecer una estructura y con esta estructura adicionalmente podemos facilitarles a las instituciones del sector publico establecer su cadena de valor según su misión y la especialización de cada institución+*

Con relación a la pregunta si todos los procesos responden a una adopción sistémica, los funcionarios coinciden en que al hablar de calidad tenemos una visión sistémica, es decir todo y todos son importantes en la organización, y que la responsabilidad y éxito es de todos y que nos permite hacer correcciones al andar. Otra opinión adicional es que como los procesos son interactuantes, existe una visión sistémica, que permite obtener un producto de calidad para satisfacción del cliente.

*Fundamentalmente todo el nuevo sistema de desarrollo organizacional esta sustentado en los principios de la calidad*

*total. Entre ellos se desprende el liderazgo, el enfoque al cliente, centrarse en el talento humano, la gestión sistémica, la gestión por proceso, el mejoramiento continuo, el establecimiento del sistema de información. Entonces uno de los principios de la calidad total es la gestión por procesos con estructuras planas que permiten de alguna manera orientar la productividad, la competitividad de la gestión. Sin estos principios de calidad, a lo mejor nosotros no podríamos enfocar este tipo de modelos organizacionales porque prácticamente la base se sustenta en la gestión de calidad %o*

Los cinco entrevistados coinciden en que la planificación estratégica es un insumo importante que permite diseñar las estructuras organizacionales por procesos, y que del direccionamiento estratégico previo parten el diseño de estas estructuras. Es un método deductivo, primero se hace la planificación estratégica, y luego se realizan las siguientes acciones para consolidar procesos y levantar la estructura.

*%ndudablemente usted no puede ingresar a una nueva estructura por procesos si no tiene determinados instrumentos técnicos. Por lo que debe tener previamente una planificación técnica, el direccionamiento estratégico. Según eso voy estructurando e implementando los servicios de la institución, dando esfuerzos solo para determinada meta, porque aquí generalmente hacemos los esfuerzos sin saber a donde vamos. Por esto, indudablemente necesitamos planificación estratégica+*

Con respecto al perfil profesional del servidor responsable de un proceso, cito lo siguiente manifestado por un funcionario de SENRES:

*%Bueno primero tiene que tener principios básicos y una experiencia en su conocimiento de lo que es la parte filosófica el concepto básico de calidad total, de la aplicación técnica y fundamentalmente la predisposición para el cambio organizacional. Lamentablemente la cultura del servidor público no permite, no tenemos esas competencias, pero fundamentalmente se basa en los elementos que acabo de comentar+*

Tres de las cinco personas coinciden en que es importante dentro del perfil de un servidor responsable de un proceso la actitud, y sumada a esta debe estar la aptitud. Requisito importante que permite desarrollar el conocimiento, estos dos requisitos permitirán poner en práctica las competencias necesarias.

Con relación a la autoridad o institución que inicia este proceso, todos coinciden en que en 1998 cuando desaparece la SENDA y se crea la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional (OCIDI), se inicia este proceso de implementación del diseño de estructuras del sector público fundamentada en procesos. De igual manera coinciden en que no tuvieron el apoyo político de las autoridades de las instituciones y de sus servidores, ya que no cuentan con una cultura organizacional que permita dar los primeros pasos.

Las personas que apoyaron este proceso fueron los mismos funcionarios de OSCIDI. Con relación a los actores que se involucraron en este proceso, sus intereses y limitantes para implementar el proceso, dos funcionarios coinciden en que no existía mucho interés para desarrollar esta iniciativa. Sin embargo los demás, coinciden en que el interés fue de los principales actores que se involucraron porque tenían interés en mejorar la calidad de los servicios públicos y lograr la

satisfacción del cliente. Las limitantes para la implementación de este proceso fueron las continuas rotaciones de las autoridades, y otro aspecto importante, que se convirtió en limitación, es que los técnicos estaban experimentando una teoría que era difícil poner en práctica.

*Los actores se involucraron porque fundamentalmente son modelos gerenciales que nos permiten mejorar nuestro servicio a nuestros usuarios, son estructuras planas que nos permiten definir en sus procedimientos indicadores como frecuencias tiempos costos cargas de trabajo, nos permite ese tipo de estructuras una adecuada planificación de los recursos humanos acorde a esa nueva estructura, y básicamente los intereses claves han sido esos, las limitaciones el cambio político permanente, cambio de autoridades la influencia política la falta de presupuesto la falta de posicionamiento de las autoridades y el interés que tendrían los servidores públicos en aplicarlos, si es que no existe la motivación, si no puedes vender bien un producto o servicio la gente no lo retoma o posiciona a este proceso+*

Con respecto a la implementación de las estructuras por procesos, existe una coincidencia entre todos los técnicos entrevistados, y esta es que, en un promedio del 80 al 90% se han diseñado las estructuras organizacionales por procesos en el sector público, pero ninguna se ha implementado todavía. El Coordinador de la Unidad de procesos manifiesta:

*Bueno básicamente se ha venido levantando toda una base de diseño en el 98% de las instituciones públicas que dependen del gobierno central como son los ministerios, entidades adscritas y dependientes de estos ministerios y lamentablemente no se han*

*venido implementando estas estructuras. La segunda fase que es la implementación fundamentalmente por el cambio permanente de autoridades los encargados de levantar los procesos los gestores en cada una de las instituciones también han cambiado y nuevamente toca retomar con otro tipo de autoridades y gestores también al interno de las instituciones+*

Con respecto a este tema, dos de los entrevistados manifiestan que estos estudios han sido hechos también por consultoras externas, y que tampoco han logrado llegar a la fase de implementación, solo llegan al diseño de las estructuras organizacionales. Situación que evidencia que aún no existe la suficiente experiencia ni preparación técnica en el país para lograr la implementación en el sector público.

Con relación al costo de la implementación de las estructuras y al enfoque de gestión por procesos, y el porque no se han implementado, dos de los tres técnicos manifiestan que depende bastante del tamaño de la organización. Porque para iniciar hay que hacer la implementación primero, hay que hacer mejoramiento del proceso pero identificados plenamente, y que las personas de las instituciones estén aplicando ese proceso, pero que ya lo estén aplicando para hacer mejoramiento, racionalización, optimización de requisitos de instrumentos, de costos que es lo que abarcaría toda la implementación del proceso, que tener un costo exacto difícil todavía.

Dos de los tres entrevistados manifiestan que establecer un costo es difícil, Uno de ellos entrevistados manifiesta que no se puede establecer un costo exacto por el tamaño de las organizaciones, pero lo si se incurría en gastos de capacitación, adiestramiento. Para involucrar a la gente en este nuevo esquema existe un costo, el costo más difícil es el costo actitudinal o el costo de culturas organizacionales

no bien definidas, sin embargo otro funcionario opina que más que costo monetario es el tiempo que repercute, y que para poder implementar este esquema sería mínimo uno o dos años dependiendo el tamaño de la organización.

El Coordinador del Proceso manifiesta que SENRES tenía proyectado en este año implementar al menos el 20 % de la estructura por procesos en las instituciones públicas, lamentablemente en los últimos años el cambio generado en el aspecto político y la vulnerabilidad que se presenta por la característica propia de las instituciones no han permitido incorporar. Indica además, que el costo es altísimo porque para hacer un proceso de implementación es necesario verificar el tipo de institución, criterio que coincide con otra opinión. Manifiesta además que aproximadamente en una institución mediana o pequeña se había previsto que a lo mejor se un costo aproximado de \$30.000, porque esto implica capacitación para todo el personal de las instituciones.

Uno de los entrevistados indica que, todo proceso que se levante o se ejecute en una institución, al inicio se deberá hacerlo manualmente. Para automatizar los costos en la actualidad son altísimos.

Con respecto al siguiente paso o procedimiento que tiene la SENRES, para la implementación de las estructuras por procesos, uno de los cinco entrevistados dice que, una de las estrategias que es probable que se ejecute es tomar una institución pública como organización piloto. Esta debería ser la que tenga mayor actitud a cambiar y emplear toda la capacidad técnica para lograr su implementación.

El Coordinador del Proceso, manifiesta que básicamente lo que pretenden es en coordinación con cada una de las instituciones, para

presentar normas, aceptar propuestas de las Unidades de Recursos Humanos, verificar las deficiencias o limitaciones que tienen y sobre eso hacer una retroalimentación y seguir sustentando las políticas y normas de SENRES.

Se tiene previsto iniciar un proceso de fortalecimiento de las unidades de administración de recursos humanos dentro del sector público. Es decir estas unidades van hacer los entes multiplicadores e implementadores de todos los procesos, que como política y directriz establezca SENRES. Pero requiere un proceso de capacitación.

Ampliando la intervención uno de los entrevistados, indica que actualmente SENRES, tiene normas previstas para de manera inmediata establecer las estrategias de implementación. Esta actividad se realizaría en coordinación con las instituciones públicas a través de las unidades de Planificación de Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional.

Otra importante estrategia que manifiesta uno de los entrevistados, es que se tiene que diseñar una estrategia que permita obtener el compromiso de las autoridades y luego ejecutar una capacitación gerencial para vender en primera instancia los productos o servicios que otorga la SENRES a las autoridades de todo el sector publico. Otra estrategia sería realizar una inducción profunda a todos los servidores públicos para el cambio comportamental y el cambio de los modelos mentales. Al respecto de este aspecto r uno de los encuestados opina que:

%La prioridad del Secretario es establecer cursos modulares en todo lo que es desarrollo institucional, recursos humanos, remuneraciones, gestión de la calidad total, otros elementos



**PDF**  
Complete

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

adicionales como la parte normativa , la propia ley el propio reglamento, y de alguna manera con ellos establecer de manera consensuada los manuales operativos para la administración de las bases+

En conclusión, todos los entrevistados básicamente coinciden en que es necesario emprender un proceso de capacitación intensa, a fin de retomar el esquema planteado de gestión y estructuras por procesos.

## CAPÍTULO V

# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 1. CONCLUSIONES

De la referencia teórica, procesamiento y análisis realizado durante este estudio, se desprenden las siguientes conclusiones:

- La modernización del Estado es una iniciativa generalizada en los países más desarrollados. En los países de ingresos medios o emergentes, se han iniciado reformas de modernización estatal con el propósito de encontrar solución a la crisis de las organizaciones públicas y adaptarlas a las exigencias sociales. Para cumplir este propósito, algunos países del mundo han incursionado en el tema de la gestión de la calidad en la organización pública, como un estilo gerencial nuevo, que permite que el Estado reconozca al ciudadano como el cliente más importante, y que exista un compromiso mucho más complejo y generador.

El sistema de gestión de la calidad que han adoptado las entidades del sector público en otros países, es un enfoque basado en procesos. El objetivo es avanzar y consolidar la transformación de las instituciones gubernamentales en organizaciones eficientes y eficaces, en las que sea posible dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios públicos.

- El Ecuador desde inicios de la década del 90, se inició un proceso de modernización, que se ha caracterizado por avances intermitentes, hasta llegar al iniciado en el año 2003. Este proceso de modernización tiene como marco jurídico a la Constitución Política de la República del Ecuador, la Ley de Modernización del Estado y la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público y su Reglamento. A través de este marco jurídico se trata de garantizar la implantación, desarrollo, mantenimiento y mejora de la productividad y competitividad en los servicios públicos. El propósito perseguido desde la década pasada es avanzar y consolidar la transformación de las instituciones, entidades, organismos y empresas gubernamentales en organizaciones eficientes y eficaces.
- En este proceso de modernización del Estado, la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y de Remuneraciones del Sector Público (SENRES), ha realizado el diseño de estructuras bajo el enfoque de administración por procesos. Pero paradójicamente, esta institución no se encuentra legalmente reestructurada, no ha diseñado y menos aún ha implementado la estructura por procesos en si misma, lo que evidencia que la institución rectora de esta iniciativa, no ha logrado organizarse internamente, lo que pone en duda la factibilidad de implementación en el sector público.
- De la investigación realizada, mediante las entrevistas a los técnicos de la SENRES, se desprende que se han diseñado estructuras orgánicas basadas en una gestión con procesos en

un 90% de las instituciones del sector público, y hasta el momento no se han implementado en ninguna institución.

- De acuerdo a la investigación, se evidencia que ni siquiera organizaciones externas privadas han logrado la implementación de las estructuras y el enfoque de gestión por procesos. En el sector público del Ecuador este fracaso en la implementación se puede explicar, según los encuestados, por falta de capacitación, porque en las instituciones públicas no existe la cultura organizacional adecuada y porque el aparato burocrático es muy grande.
- El Instituto Nacional de Patrimonio Cultural es una institución pública y al estar inmersa en este proceso, tampoco ha logrado implementar su estructura organizacional por procesos, Sin embargo los servidores en la encuesta manifiestan que esta estructura organizacional se ha implementado medianamente, opinión que se contradice con lo manifestado en las entrevistas a los técnicos de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y de Remuneraciones del Sector Público (SENRES). Esta discrepancia puede explicarse porque los servidores del INPC, no conocen realmente con que estructura organizacional se encuentran trabajando.
- El enfoque de administración por procesos no ha sido socializado totalmente en el INPC. Existe un alto porcentaje de desconocimiento de los funcionarios sobre como funciona este nuevo enfoque de administración por procesos. Tampoco existen indicadores de desempeño institucional claros, para evaluar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios. Esta realidad provoca que no sea factible medir y evaluar el grado de satisfacción del cliente interno y externo. Al confrontar los hechos observados se comprueba la validez de la hipótesis que dice : %En

el INPC no ha existido un efecto impacto positivo luego del diseño e implementación de la estructura orgánica por procesos del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, respecto al mejoramiento de la eficiencia, eficacia, productividad, calidad y entrega de productos y servicios que brinda el INPC+;

- Según la opinión de los encuestados, no existe adecuada comunicación dentro de la organización, tampoco los manuales operativos de gestión son los adecuados, lo que ha impedido que todo el personal se involucre y participe activamente en la implementación y operativización de la estructura organizacional por procesos.
- La mayoría de servidores manifiestan que las autoridades no conocen totalmente sobre la vigencia del nuevo enfoque administrativo y de la estructura organizacional por procesos del INPC. Las metas de las autoridades directivos y los mandos medios no son claras, y no se encuentran alineadas con los objetivos y estrategias institucionales. Además el nivel general de capacitación y habilidades gerenciales de las autoridades y mandos superiores no es el adecuado. Situación que dificulta la continuidad de metas y objetivos institucionales en procura de brindar mejores servicios al cliente externo.
- Es importante señalar que la implementación de una estructura depende del grado de involucramiento y gestión gerencial. De acuerdo a opinión de los servidores encuestados, esto no existe, toda vez que el nivel de compromiso, organización, coordinación y liderazgo por parte de las autoridades es débil.

- Los servidores del Instituto no optimizan en su totalidad los recursos para mejorar la calidad de los procesos y sus resultados. Conocen y tienen claro que les toca hacer a cada quien, pero no saben como hacerlo, para que hacerlo; lo cual es un requisito indispensable para lograr eficiencia y eficacia en los resultados o productos institucionales.
- De acuerdo a entrevista a funcionarios de SENRES, se confirma que en ninguna institución pública se ha logrado implementar esta estructura organizacional. Por lo que las entidades continúan trabajando bajo el mismo esquema tradicional piramidal . jerárquico. No ha existido colaboración, ni apertura por parte de los funcionarios públicos, debido a la resistencia a los cambios propuestos por SENRES. Sin embargo la percepción de los servidores del INPC, en la encuesta realizada contradice la opinión de SENRES, efectivamente los encuestados opinan que los servicios prestados por la institución son medianamente suficientes para satisfacer las necesidades de sus clientes, al igual que la calidad de los servicios es medianamente adecuada y que existe oportunidad en la atención de las quejas de los usuarios. Por lo que al confrontar los datos de observación con la hipótesis planteada en el estudio, que dice: %en virtud de que se continúa trabajando de acuerdo al modelo tradicional funcional, y no se ha logrado involucrar al personal en todo este proceso de transformación y reestructura organizacional, el grado actual de eficiencia y eficacia de los servicios que brinda el INPC, no es adecuado, y el nivel de entrega en los servicios es mínimo+, se rechaza su validez por los resultados cuantitativos.

Esta contradicción podría explicarse porque la gente tiene desconocimiento del nuevo enfoque por procesos, no conoce la

percepción de los clientes externos, y los indicadores que permiten evaluar y medir el grado actual de eficiencia y eficacia de los servicios que brinda el INPC.

- Los servidores del INPC, consideran que la estructura orgánica por procesos ha sido implementada en la institución. Esta percepción es a criterio del investigador errada porque, el proceso de implementación requiere la socialización y capacitación adecuada de cada uno de los servidores, y un cambio en los modelos mentales hondamente arraigados, lo cual no se dio en el INPC. No existe en esta institución la integración de un pensamiento sistémico, que permita el perfeccionamiento de los modelos de pensamiento.
- La entrevista realizada a los funcionarios de la Unidad de Procesos de SENRES, ha confirmado que uno de los principales obstáculos o incidentes críticos que se han dificultado la implementación de las estructuras orgánicas por procesos en las instituciones públicas, es la inestabilidad política que vive el país y la falta de decisión de las autoridades. El Instituto Nacional de Patrimonio Cultural es una institución pública, cuya máxima autoridad es nombrada por el Ministro de Educación y Cultura, situación que como es evidente ha incidido en la estabilidad y continuidad de sus autoridades. La encuesta a los servidores refleja que los cargos directivos no son llenados por motivos técnicos y profesionales, sino por motivos político clientelares y coyunturales.
- A través de las entrevistas a los técnicos de SENRES, se ha obtenido como dato que otro aspecto que ha impedido la implementación de las estructuras por procesos es la actitud del

servidor público, que no tiene una cultura organizacional que permita asimilar los cambios propuestos y eliminar la resistencia al cambio.

- Otra limitante es la falta de recursos económicos, ya que el proceso de capacitación y de socialización incluye una significativa inversión, que no existió.
- El Plan estratégico institucional es desconocido por los servidores del INPC. Éste no ha sido consensuado, los objetivos del plan estratégico no se han cumplido. Aunque existe un aspecto positivo ya que los servidores conocen la misión, visión y objetivos institucionales. Esta contradicción podría explicarse debido a que los servidores al ser antiguos, confunden las funciones y atribuciones establecidas en la Ley de Patrimonio Cultural, con la misión y objetivos de la planificación estratégica institucional.
- La planificación estratégica es el paraguas o cubierta de todas las demás herramientas y habilidades gerenciales, que permiten llevar a la organización hacia sus metas y objetivos institucionales. En el INPC existe desconocimiento sobre la existencia del plan estratégico institucional, lo que dificulta que cada uno de los servidores se identifique con los principios y valores organizacionales, que permitan lograr sus objetivos.
- Los reglamentos e instructivos internos son poco adecuados en la institución, al igual que los manuales operativos de gestión. No existe una normativa legal e indicadores que permita evaluar el mejoramiento continuo de las actividades y procesos institucionales.

- No existe un nivel adecuado de comunicación dentro de la organización, el ambiente no es propicio para la innovación y mejora continua, y la motivación en el personal es baja. Es decir no existe en el personal una disciplina del aprendizaje que comienza con el diálogo, y existe poca capacidad de los miembros de la organización para trabajar en equipo e ingresar en un auténtico pensamiento conjunto. Tampoco las autoridades han dado prioridad a los estímulos institucionales para lograr incentivar al personal y mejorar su productividad.
- Un alto porcentaje de servidores opinan que existen conflictos intra o extra institucionales que puedan amenazar el adecuado desempeño de los procesos y las estrategias. Esta realidad provoca a que gran parte del personal no se encuentre claramente identificado con la institución y que el clima laboral no sea el adecuado para favorecer los resultados esperados por la organización. Además los conflictos externos de poder no permiten que la institución pueda posicionarse como la entidad rectora del quehacer cultural.
- Una de las fortalezas que tiene la institución es que, al ser una institución pequeña, es posible iniciar la implementación de la gestión por procesos, a través de un proceso de capacitación continua y de cambios profundos en sus técnicas de gestión y en las personas, para de ahí partir en un cambio en el diseño de estructuras organizacionales por procesos, orientadas al mejoramiento continuo y a la satisfacción del cliente.

- El enfoque por procesos, cuyo principio está inmerso en la gestión de calidad, es una oportunidad de mejora que requiere de un tiempo de maduración adecuada, y necesita de la ayuda y convicción para encontrar nuevas oportunidades. Por lo tanto el cambio depende de la actitud y aptitud de los servidores del INPC.
- Las estructuras por procesos y en particular la diseñada para el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, continúa siendo jerarquizada, no es una estructura plana como lo plantean, situación que evidencia que no un cambio real en la estructura.
- El diseño adecuado de la estructura organizacional, de sus mecanismos integradores y de control, contribuye a mejorar la competitividad de las instituciones; sin embargo, la estructura organizacional por sí sola no crea ventajas competitivas. Estas se crean cuando existe una verdadera concordancia entre la estrategia empresarial, la cultura y la estructura.

## **2. RECOMENDACIONES**

Estas recomendaciones tienen como propósito contribuir al mejoramiento del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, para que mediante una estructuración institucional adecuada, acorde a las necesidades y requerimientos institucionales, junto con el involucramiento de las autoridades en la toma de decisiones, y la implementación de una herramienta de gestión sistemática y transparente, se pueda dirigir y evaluar el desempeño institucional,

en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de sus servicios.

- El incorporar al país al mundo moderno globalizado implica impulsar un proyecto nacional compartido, en el que no solo se incluya disminución del tamaño del Estado o la apertura de mercados, sino que se incluyan aspectos que también son importantes, como: un profundo cambio de actitud mental, respecto a la vida, al trabajo, a la ética, a la moral, al estudio, al ahorro, a las leyes, al rol de las instituciones y de las personas. Que permita mayor eficiencia productiva, gran competitividad nacional e internacional y excelencia en la producción de bienes y servicios que hagan posible el crecimiento sostenido, el bienestar y desarrollo del país.
- Basado en la experiencia ejecutada hasta ahora, es imprescindible que se diseñe y desarrolle una política gubernamental, que permita cambiar el esquema tradicional de administración por un enfoque de administración por procesos en el sector público, que contribuya a la efectiva modernización del Estado, y que respalde a los Directivos de turno de la SENRES en la continuidad de este esquema de administración.
- La Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y de Remuneraciones del Sector Público, SENRES, deberá realizar estudios más profundos sobre el proceso de implementación de las estructuras por procesos, a fin de concretar si este nuevo enfoque es factible o no de ser aplicado o adaptado en el sector público y diseñar las estrategias que deben emplearse para hacer efectivo este proceso

- Mantener acuerdos, consensos y coordinación con los organismos institucionales, no solo con SENRES, sino también con SENPLADES y el Ministerio de Economía y Finanzas, para articular una acción integral en todos sus componentes del proceso de gestión pública. Es decir lo que son las fases de planificación, organización, remuneraciones, recursos humanos y control, esto permitirá que exista una interrelación entre estos componentes y lograr los objetivos institucionales.
- Iniciar con la aplicación de la planificación estratégica, para lo cual se debe solicitar asesoría inmediata y adquirir compromisos con la SENRES. La asistencia técnica debe ser integral en aspectos como: revisión de la parte estructural, capacitación para el cambio actitudinal del servidor del INPC. Sobre la base de la estructura establecer una verdadera planificación del recurso humano, de acuerdo a perfiles, responsabilidades y la trayectoria integral del servidor, para que los servidores vean el proceso como la forma natural de organización del trabajo.
- Las autoridades de la Institución, Director Nacional, Coordinador de Desarrollo Organizacional deben iniciar un proceso de fortalecimiento de la Unidad de Gestión de Recursos Humanos del INPC, a fin de que coadyuven en la implementación de todos los procesos que como política y directriz establezca SENRES. Esto puede hacerse mediante cursos de capacitación continua a los funcionarios de la Unidades de Gestión de Recursos Humanos y asesoramiento directo por parte de SENRES.

- La SENRES, conjuntamente con las Unidad de Gestión de Recursos Humanos deberán iniciar una campaña de capacitación, estableciendo cursos modulares que abarquen contenidos como: desarrollo institucional, recursos humanos, remuneraciones, gestión de la calidad total, la parte normativa, la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, y su reglamento, a fin de establecer de manera consensuada los manuales operativos de administración.
- Iniciar en el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural un proyecto de Profesionalización, a través de convenios con Universidades e Institutos Superiores, para que sobre la base de la potencialización de sus competencias vayan mejorando las unidades, y poder determinar perfiles profesionales que realmente estén acordes con los requerimientos de recursos humanos y desarrollo institucional.
- Estimular la aplicación del mejoramiento en toda la organización, a fin de que exista una buena comunicación entre todos los órganos que la conforman. Los empleados deben estar bien compenetrados con la organización, porque ellos pueden ofrecer mucha información valiosa para llevar a cabo de forma óptima el proceso de mejoramiento continuo.
- Incentivar y fomentar programas internos de sensibilización organizacional, con el fin de educar a la gente para que creen una cultura organizacional, que se convierta en ventaja competitiva en la gestión institucional.
- Completar este estudio a fin de verificar efectivamente si los servicios que brinda el INPC han mejorado luego del diseño de la estructura por procesos del Instituto Nacional de Patrimonio



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Cultural, considerando las siguientes variables: oportunidad, calidad, eficiencia, eficacia, cobertura de los servicios.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- CHIAVENATO, Idalberto. Introducción a la teoría general de la administración. Mc Graw Hill. México. 2000.
- HAMMER . CHAMPY, Reingeniería, Grupo Editorial Norma. Bogotá, Colombia. 1994.
- HARRINGTON, James. Mejoramiento de los Procesos de la Empresa. Bogotá. 1994.
- PORTER, Michael E. Ventaja Competitiva. Compañía Editorial Continental. México. 1996.
- HOFFER, Charles W. y SHENDEL, Dan. Planeación Estratégica: Conceptos Analíticos. Editorial Norma. Colombia. 1985.
- DAVIS, Keith (1993) %Comportamiento Humano den el Trabajo+, México, Editorial Mc. Graw Hill.
- JURAN, J. (1998) %Análisis y Planeación de la Calidad+, México, Ed. Mc. Graw Hill.
- HELLRIEGEL, Don y SLOCUM, John W, Jr. Administración. Thomson Editores. México - 1998.
- ROJAS, Arias Patricio. Metodología de la Planificación Estratégica. Holding Dine S.A. Quito - Ecuador. 2001
- DESSLER, Gary %Administracion de personal+, Prentice Hall, Cuarta Edición, México 1996.
- CHIAVENATO, Idalberto. %Administracion de Recursos Humanos+. Mc. Graw Hill, quinta edición. México 2000.
- Documento SENRES 2004 . Nuevo Enfoque de la Gestión Pública.
- Ken Blanchard; Michael O'Connors, %Administracion por Valores+ (Cómo lograr el éxito organizacional y personal mediante el

compromiso con una misión y unos valores compartidos).  
Editorial Norma. Colombia 1997.

- O'Connor Joseph, Introducción al Pensamiento Sistémico ..  
Ian Mc. Dermott (Urano)
- KOTTER, John P. *La verdadera labor de un líder +*
- SENDEL, Peter. *La Quinta Disciplina+*
- STEVENSON, W. (1984) *Gerencia para el Cambio+*, Santafé  
de Bogotá, Editorial Legis.
- PORRAS, J. y ROBERTSON, P. (1992) *Desarrollo  
Organizacional: Un Proceso de Desarrollo y Cambio+*, (Segunda  
Edición). Boston. Editores Handbook y Organización  
Psicológica.
- Ivon Bertalanffy, Ludwig, *Teoría General de Sistemas*,  
Petrópolis, Vozes. 1976.
- Solano, Ronald Email: [ronsol26@yahoo.com](mailto:ronsol26@yahoo.com)
- Hermida, Jorge A. Ciencia de la administración. Ediciones  
Contabilidad Moderna S.A.I.C. Buenos Aires mayo de 1983.
- Alvarez, Héctor Felipe. Administración, una introducción al  
estudio de la Administración. Sociedad para Estudios  
Pedagógicos Argentinos. Córdoba 1987.
- Yourdon, Edward. Análisis estructurado moderno. Prentice-Hall  
Panamericana, S.A. México 1989.
- Ramón García-Pelayo y Gross. Pequeño Larousse Ilustrado  
(diccionario). Ediciones Larousse.
- Biblioteca de Consulta Encarta 2005.

## ANEXOS

### ANEXO 1.- Formato para la encuesta de opinión

#### INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES ENCUESTA DE OPINION

Estimado compañero:

Como parte de la Maestría en Seguridad y Desarrollo, con mención en Gestión Pública y Gerencia Empresarial, se ha planteado realizar un estudio, cuyo objetivo es evaluar los cambios que se han producido en el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, con respecto al mejoramiento de los servicios que brinda, a partir del diseño de la nueva estructura por procesos.

Esta es una encuesta anónima y confidencial de diagnóstico inicial de la Institución. La información suministrada sólo será utilizada para el proceso de análisis de la cursante del Instituto de Altos Estudios Nacionales.

El investigador no divulgará bajo ninguna circunstancia el contenido de las respuestas específicas y manejará toda la información con estricta confidencialidad.

Los resultados de esta encuesta servirán para:

1. Evaluar los cambios que se han producido en el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, con respecto al mejoramiento de los servicios que brinda, a partir del diseño de la nueva estructura por procesos de la institución.
2. Identificar si la estructura organizacional por procesos ha sido socializada y aplicada.
3. Identificar si ha existido un mejoramiento en la entrega de servicios que brinda el INPC, a partir del diseño de la nueva estructura organizacional por procesos.
4. Identificar los factores claves de éxito e incidentes críticos que han favorecido o dificultado la aplicación de la implementación de la estructura por procesos.
5. Recomendar las acciones a ejecutarse, para implementar el enfoque de gestión por procesos, mejorar la cultura organizacional y la calidad de los servicios del INPC.

Por lo expuesto, solicito a usted llene el siguiente cuestionario con la mayor veracidad. Si algo no entiende no tenga duda en pedir aclaración a la investigadora.

## INSTRUCCIONES PARA CONTESTAR LAS PREGUNTAS

Deberá marcar con una ( X ) en el casillero que corresponda de acuerdo a la realidad institucional.

La primera parte de la encuesta consta de dos preguntas, deberá contestar SI o NO, según conozca.

En la segunda parte de la encuesta, usted encontrará cuatro (4) posibles respuestas, calificadas de la siguiente manera:

- (1) SI TOTALMENTE
- (2) MEDIANAMENTE
- (3) POCO
- (4) NADA

### I. PRIMERA PARTE

1. Conoce si hay un plan estratégico de desarrollo claro para el INPC ?.

SI  NO

2. Conoce la misión, visión y objetivos institucionales?.

SI  NO

## II. SEGUNDA PARTE

No.	Pregunta	(1) SI TOTALMENTE	(2) MEDIANAMENTE	(3) POCO	(4) NADA
	<b>Institucional</b>				
1	El plan estratégico ha sido consensuado y difundido en la organización?				
2	Se han cumplido los objetivos del plan estratégico?				
3	La estructura organizacional por procesos ha sido implementada en la institución.				
4	Los reglamentos e instructivos internos son adecuados?				
5	La estructura orgánica por procesos de la institución responde a los requerimientos institucionales?				
6	El nuevo enfoque de administración por procesos ha sido socializado?				
7	Los procesos institucionales actuales responden a las necesidades de los clientes?				
8	Las autoridades conocen sobre la vigencia de la estructura organizacional por procesos?				
9	La anterior estructura organizacional respondía a la visión y objetivos del INPC?				
10	Para los servicios que ofrece el INPC, existe claridad sobre: su demanda, costo-beneficio, ventajas que los usuarios esperan, y su posición respecto a otras entidades que ofrecen servicios similares o afines?				
11	Hay indicadores de desempeño institucional claros, que permiten evaluar permanentemente la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios del INPC?				
12	Las relaciones con las entidades que rodean a la organización, es decir sus clientes externos y organizaciones similares, que conforman su entorno relevante, son claras, libres de conflicto y adecuadas?				

No.	Pregunta	(1) SI TOTALMENTE	(2) MEDIANAMENTE	(3) POCO	(4) NADA
	<b>Organización, coordinación y liderazgo</b>				
13	Las metas de las autoridades directivas y mandos superiores son claras y alineadas con los objetivos y estrategias institucionales?				
14	Existen conflictos de poder intra o extra institucionales que puedan amenazar el adecuado desempeño de los procesos y las estrategias?				
15	Existe una adecuada comunicación de los mensajes relevantes dentro de la organización, estando muy claros los niveles de decisión e información respecto a diferentes materias ?				
16	Los indicadores de desempeño están adecuadamente difundidos al interior de la organización ?				
17	Los mecanismos de rendición de cuentas y estándares de desempeño son adecuados				
18	Existe coordinación entre los diferentes procesos, y éstos cooperan y se apoyan				
19	Se optimizan los recursos para mejorar la calidad de los procesos y sus resultados?				
20	Los servidores del INPC tienen claro ¿quién le toca hacer a quién?				
21	El nivel general de capacitación y habilidades gerenciales de las autoridades y mandos superiores es adecuado?				
22	La institución tiene capacidad organizacional y gerencial para poder diseñar, implementar, monitorear y evaluar la estrategia para el sector cultural y sustentar las acciones en el tiempo ?				
23	Los cargos directivos son llenados estrictamente por motivos técnicos y profesionales ?.				
24	Existen manuales operativos de gestión y éstos son los más adecuados?.				

No.	Pregunta	(1) SI TOTALMENTE	(2) MEDIANAMENTE	(3) POCO	(4) NADA
	<b>Servicios sustantivos y atención a los usuarios</b>				
25	Los servicios prestados por el INPC son adecuados y suficientes para satisfacer las necesidades de los usuarios?				
26	La calidad de los servicios prestados por el INPC es adecuada?				
27	Las quejas de los usuarios, cuando ocurren son atendidas oportunamente?				
	<b>Recursos Humanos y cultura organizacional</b>				
28	Hay un ambiente propicio a la innovación y la mejora continua en la organización?.				
29	Existe buena motivación en el personal ?.				
30	Las relaciones laborales . sindicales son razonables y adecuadas?.				
31	Hay conflicto entre los servidores %nuevos+ y los %antiguos+en la entidad ?.				
32	Hay conflicto entre el personal técnico y el administrativo ?.				
33	La cultura y valores organizacionales (principios éticos y morales, creencias, prácticas) son adecuados y constituyen una fortaleza que encamina a la organización hacia la excelencia y éxito?.				
34	Las políticas y procedimientos de selección, capacitación y manejo del personal son los correctos ?				
35	Los sistemas de incentivos (salarios, beneficios y entrenamiento) se otorgan en función de la productividad y el nivel de capacitación del servidor?				
36	Existe evaluación y monitoreo continuo de los procesos, productos, actividades y del recurso humano?.				
<b>DATOS DEL ENCUESTADO:</b>					
<b>PROCESO O SUBPROCESO</b>					
<b>CARGO</b>					
<b>TIEMPO DE SERVICIO EN EL INPC.</b>					

FECHA:

Gracias por su colaboración

## **ANEXO 2.- Formato para la entrevista a funcionarios de SENRES.**

### **INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES CUESTIONARIO DE ENTREVISTA FUNCIONARIOS DE SENRES / PROCESOS**

**OBJETIVO:** Recolectar información con el fin de evaluar los cambios que se han producido en el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, con respecto al mejoramiento de los servicios que brinda, a partir del diseño de la nueva estructura por procesos de la institución.

#### **PREGUNTAS:**

1. CUÁL ES EL MARCO JURÍDICO QUE AMPARA LA GESTIÓN POR PROCESOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?.
2. CUÁLES SON LAS VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA APLICACIÓN DE UN ESQUEMA DE ADMINISTRACIÓN POR PROCESOS?
3. CUÁLES SON LOS OBJETIVOS DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN EL SECTOR PÚBLICO?
4. QUÉ GRUPOS, ORGANIZACIONES E INDIVIDUOS SE INVOLUCRAN O PARTICIPAN EN LA IDENTIFICACIÓN DE LOS PROCESOS DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO?
5. LOS PROCESOS RESPONDEN A LA IDENTIFICACIÓN PREVIA DE LOS PRODUCTOS DE LA ORGANIZACIÓN?

6. LOS PROCESOS RESPONDEN A UNA ADOPCIÓN SISTÉMICA, FUNDAMENTADA EN LA GESTIÓN DE CALIDAD?
7. LAS ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES POR PROCESOS HAN PERMITIDO OPERATIVIZAR E IMPLEMENTAR LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO?
8. CUÁL ES EL PERFIL PROFESIONAL DEL SERVIDOR RESPONSABLE DE UN PROCESO?
10. QUÈ AUTORIDAD DIO EL INICIO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL DISEÑO DE LAS ESTRUCTURAS DEL SECTOR PUBLICO, FUNDAMENTADA EN PROCESOS, QUIÉNES APOYARON Y QUIENES SE OPUSIERON?.
11. PORQUÉ LOS ACTORES SE INVOLUCRARON, CUALES FUERON SUS INTERESES CLAVES EN EL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN INSTITUCIONAL Y CUALES LAS LIMITANTES PARA LA IMPLEMENTACION DEL PROCESO?.
13. CUANTAS INSTITUCIONES SE ENCUENTRAN REESTRUCTURADAS BAJO EL ENFOQUE DE PROCESOS Y EN CUANTAS INSTITUCIONES SE HAN IMPLEMENTADO ESTAS ESTRUCTURAS?
14. PORQUE NO SE HAN IMPLEMENTADO Y CUAL ES EL COSTO DE IMPLEMENTACION DE LAS ESTRUCTURAS Y ESTE NUEVO ENFOQUE DE GESTION DE CALIDAD?.
15. CUAL ES EL SIGUIENTE PASO QUE TIENE PLANIFICADO LA SENRES PARA LOGRAR EL PROCESO DE IMPLEMENTACION DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES POR PROCESOS EN LAS INSTITUCIONES?.



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

## **AUTORIZACION DE PUBLICACION**

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículo para lectura seleccionada o fuente de investigación, una vez que las autoridades actuales del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural consideren oportuno o cuando ellas hayan sido cambiadas.

**Quito, Junio del 2005**

---

**LCDA. ADM. EMP. LORENA NARVÁEZ SEVILLA**