



**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

TESIS

**MODELO DE CALIDAD DE LA GESTIÓN PARA LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE GUATEMALA.
(El caso del INAP)**

**TESIS SOMETIDA A LA CONSIDERACIÓN DEL TRIBUNAL
EXAMINADOR DE LA MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PARA OPTAR AL TÍTULO EN EL GRADO DE MAESTRO**

Vivian Paola Rodríguez Barrios

Guatemala, marzo de 2012

Informe Final



MODELO DE CALIDAD DE LA GESTIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE GUATEMALA *(El caso del INAP)*

Vivian Paola Rodríguez Barrios
Carné 100011111

Guatemala, marzo de 2012



El Director de Estudios de Postgrado del Instituto Nacional de Administración Pública -INAP-

C E R T I F I C A:

Primero: Haber tenido a la vista el acta de examen de graduación que copiada literalmente dice: -----

“En la ciudad de Guatemala siendo las **doce horas con cuarenta y cinco minutos** del día **dos de marzo** de dos mil doce, reunidos en la sede del Instituto Nacional de Administración Pública -INAP- los Miembros del Tribunal Dr. Luis Alfonso Beteta Vásquez Secretario, Lic. Nery Roberto Díaz Gómez, Asesor del Trabajo de Investigación; Examinadores MSc. Héctor Hugo Vásquez Barreda, Gerente de -INAP- y Lic. Julio Efrain Barrondo Figueroa para practicar el examen de la estudiante **Vivian Paola Rodríguez Barrios** sobre la investigación que realizó titulada **“Modelo de Calidad de la Gestión para la Administración Pública de Guatemala. El Caso del INAP.” PRIMERO:** Los Miembros del Tribunal Examinador interrogaron en forma individual a la postulante sobre el contenido de su investigación. **SEGUNDO:** Que habiendo contestado satisfactoriamente a los cuestionamientos que le fueron planteados a la sustentante, fue **aprobada por unanimidad** de votos. **TERCERO:** El trabajo de investigación de la sustentante se aprueba **con correcciones menores.** **CUARTO:** El Tribunal Examinador notificó lo anterior a la postulante y declaró concluido el examen. **QUINTO:** No habiendo más que hacer constar y siendo las **catorce horas con veinte minutos**, se da por concluida la presente en el mismo lugar y fecha de su inicio, firmando los que en ella intervinieron.-----



Y para los usos legales que a la interesada **Vivian Paola Rodríguez Barrios** convengan extendiendo, firmo y sello la presente certificación en dos hojas de papel membretado del Instituto Nacional de Administración Pública, haciendo constar que no existen trámites o recursos pendientes de resolver en la ciudad de Guatemala a los veintitrés días del mes de abril de dos mil doce.

Vo. Bo.


Dr. Luis Alfonso Beteta Vásquez
Director de Estudios de Postgrado

ÍNDICE GENERAL

CONTENIDO	PÁGINA
INTRODUCCIÓN.....	i
CAPÍTULO I. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	1
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	1
2. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA.....	6
3. HIPÓTESIS.....	6
4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	7
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL.....	8
1. REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	9
2. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA -NGP-.....	15
3. LA GESTIÓN DE LA CALIDAD EN EL CONTEXTO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.....	18
3.1 Concepto de calidad y su evolución histórica.....	18
3.2 Modelos Genéricos de Gestión de Calidad.....	19
a. Deming.....	21
b. Malcom Baldrige.....	22
c. ISO 9000 de Calidad.....	24
d. European Foundation For Quality Management	25
3.3 Modelos de Gestión de calidad y excelencia aplicados en la administración pública de países latinoamericanos.....	26
a. Modelo de Gestión de la Calidad para la Rama Ejecutiva del Sector Público Colombiano.....	26
b. Modelo Chileno de Gestión de Excelencia.....	27
c. Modelo de Calidad para el Sector Público de Argentina.....	27
d. Modelo Nacional para la Calidad total de México.....	27
e. Modelo IWA 4.....	27
f. Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales, Chile..	28
4. CARTA IBEROAMERICANA DE CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA.....	28
5. CONCEPTOS IMPORTANTES CONSIDERADOS EN LA INVESTIGACIÓN	32
a. Gestión pública de calidad.....	32

CONTENIDO	PÁGINA
b. Eficiencia.....	32
c. Eficacia.....	32
d. Efectividad.....	32
e. Cliente/usuario.....	33
f. Gestión para resultados.....	33
g. Gestión por procesos.....	33
h. Satisfacción del usuario.....	33
i. ¿Producto o servicio en la gestión pública?.....	34
6. MARCO INSTITUCIONAL DEL ESTUDIO. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).....	34
CAPÍTULO III. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS.....	36
1. PRINCIPALES HALLAZGOS DEL SISTEMA DE GESTIÓN DEL INAP.....	37
1.1. Características del sistema de gestión vigente.....	37
1.2. Análisis del Sistema de Gestión Vigente.....	40
1.2.1. Del sistema de planificación y presupuesto institucional actual	41
1.2.2. Del grado de comunicación e interacción entre las unidades administrativas.....	45
1.2.3. De los Procedimientos existentes.....	46
1.2.4. De la cultura y clima organizacional.....	48
1.2.5. Del modelo de gestión en general.....	50
1.3. Análisis de la efectividad en el usuario externo.....	53
1.4. Análisis global de la eficiencia, eficacia y efectividad del modelo de gestión.....	56
1.4.1. Análisis de eficiencia.....	57
1.4.2. Análisis de eficacia.....	57
1.4.3. Análisis de efectividad	58
CONCLUSIONES.....	60
PROPUESTA. MODELO DE CALIDAD DE LA GESTIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE GUATEMALA.....	62
1. INTRODUCCIÓN.....	62
2. FUNDAMENTOS DEL MODELO.....	62
3. PRINCIPIOS DEL MODELO DE CALIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA PARA GUATEMALA.....	62
1. Servicio al Cliente-usuario-ciudadano.	63

CONTENIDO	PÁGINA
2. Liderazgo.	63
3. Participación del personal.	63
4. Enfoque basado en procesos.	63
5. Enfoque de sistema para la gestión.	63
6. Mejora Continua hacia el logro de la excelencia.	64
7. Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones.	64
8. Relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor.	64
9. Gestión para resultados.	64
10. Transparencia y participación ciudadana.	64
4. DESCRIPCIÓN DEL MODELO.....	65
5. DIAGRAMA DEL MODELO.	66
6. ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN.....	67
6.1. Acuerdo Gubernativo de establecimiento de sistemas de calidad de la gestión en las entidades del Ejecutivo.	67
6.2. Estrategia de Asistencia Técnica (formación, capacitación, asesoría, consultoría) para las instituciones del Organismo Ejecutivo.....	71
6.2.1. Fundamento Legal.....	72
6.2.2. Programa de Formación y Capacitación.....	72
6.2.3. Programa de Asesoría y Consultoría.....	73
BIBLIOGRAFÍA.....	75
ANEXOS.....	77

ÍNDICE DE GRÁFICAS

No.	PÁGINA
1	Análisis de la claridad de las directrices de Gobierno Central para la planificación..... 41
2	Análisis de la coordinación entre gerencia, subgerencia, directores para la Planificación institucional..... 42
3	Grado de la comunicación para la planificación..... 43
4	Vinculación entre la planificación y presupuestación del INAP..... 44
5	Porcentaje de conocimiento de los procedimientos administrativos y financieros del INAP..... 46
6	Análisis de la coherencia de los procedimientos administrativos y financieros del INAP..... 47

No.		PÁGINA
7	Porcentajes de calificación del ambiente de trabajo en el INAP.....	49
8	Análisis de la funcionalidad del modelo de gestión actual (enero-junio 2011).....	50
9	Calificación del liderazgo de la alta dirección del INAP.....	51
10	Factores determinan el modelo actual del INAP (enero-junio 2011)....	52
11	Porcentajes de los servicios recibidos por usuarios externos de INAP...	54
12	Razones por las que usuarios externos utilizan los servicios del INAP.	55
13	Logro de mejoras laborales y salariales con los servicios prestados por el INAP.....	56

ÍNDICE DE DIAGRAMAS

No.		PÁGINA
1	Mapa Teórico Conceptual.....	8
2	Ciclo PHVA/ mejora continua.....	22
3	Baldrige Criteria for Performance Excellence Framework: A Systems Perspective.....	23
4	Modelo de enfoque a procesos ISO 9001.....	24
5	Criterios del modelo EFQM.....	25
6	Diagrama del modelo propuesto.....	64

INTRODUCCIÓN

América Latina es una de las regiones con mayores problemas sociales, económicos y políticos; lo que hace que los responsables de dirigir los destinos de las naciones del istmo, enfoquen sus esfuerzos en implementar programas de reducción de la pobreza e inequidades, de seguridad ciudadana, crecimiento económico y todo lo que conlleve a reducir las brechas existentes, pero han cometido un grave error al dejar en un segundo plano todo lo que conlleva la transformación del aparato público, principal responsable de implementar dichas estrategias.

Es muy vaga e inconsistente la propuesta de modernización y fortalecimiento de la administración pública que se plantean en los programas de los partidos políticos, obviamente estos no son temas que venden en las campañas electorales; pero además, en los planes y programas de gobierno de las autoridades electas, tampoco se plantea como un eje estratégico que canalice la generación de valor público.

En las últimas décadas ha crecido el consenso sobre la necesidad de centrar esfuerzos para transformar a las instituciones públicas de la región, prueba de ello son los planteamientos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en Europa; el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) principalmente.

En el marco de la búsqueda de soluciones que permitan a la administración pública contar con modelos estratégicos para cumplir con sus objetivos fundamentales de generar bienestar a la sociedad a través de la prestación de servicios de calidad, se plantea un diseño para realizar una investigación que brinde insumos, analice herramientas y presente propuestas que sean viables para aplicar en las entidades gubernamentales.

La pretensión es analizar un caso concreto que permita brindar elementos comunes, tanto en el diagnóstico, como en la propuesta, para aportar al logro de la calidad en la

prestación de los servicios y lograr de esta manera la satisfacción de las necesidades e intereses de los ciudadanos, considerados como los clientes o usuarios de los servicios/productos de las entidades de gobierno.

El caso a estudiar es la gestión del Instituto Nacional de Administración Pública -INAP-, lo que implica realizar un diagnóstico que permita conocer la existencia o no de un modelo de gestión y las implicaciones que este tiene en la prestación de sus servicios, conocer su estructura formal y la forma de interrelacionarse entre los departamentos o unidades y a partir de ese diagnóstico, conocer la pertinencia del modelo de gestión que se pretende implementar y por último, proponer un modelo a replicar, tomando en consideración que es una entidad técnica, responsable de la formación, capacitación, asistencia técnica, asesoría administrativa e investigación.

El presente documento se presenta en tres capítulos, los cuales se describen a continuación.

Capítulo I, denominado **PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**, en el cual se presenta una descripción de los problemas que llevaron a realizar la investigación, en este apartado se hace referencia a las principales causas y efectos derivados de la desatención que los gobiernos le han dado históricamente al fortalecimiento de las instituciones públicas. Se incluye el planteamiento del problema, la hipótesis y los objetivos de la investigación.

Capítulo II, el **MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL**, que recopila las teorías que explican y sustentan la investigación, los conceptos y definiciones estratégicas que se incluyen, esto evidencia la postura ideológica de quien realiza la investigación y el tipo de propuesta.

El Capítulo III incluye la **PRESENTACIÓN DE RESULTADOS**, presenta el análisis e interpretación de los resultados de la aplicación de los instrumentos diseñados para el efecto.

Finalmente y no menos importante, la propuesta y las conclusiones derivadas de la investigación.

Se espera que sea un aporte para las diferentes partes interesadas, dada la relevancia que están teniendo a nivel nacional, principalmente en el ámbito de la administración pública, los modelos de calidad y excelencia.

CAPÍTULO I

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El antecedente más inmediato y que brinda importantes resultados sobre la caracterización del débil funcionamiento del aparato público de los gobiernos de América Latina, es el denominado Consenso de Washington¹, que fue una propuesta de corte neoliberal-conservador que tenía como propósito restablecer el equilibrio fiscal y la balanza de pagos en los países en crisis. Para lograr esto se tomaron medidas, entre ellas la reducción del tamaño de Estado, lo que influyó de manera determinante para afianzar los problemas que actualmente afectan a la gestión propia de la administración pública.

En este contexto, la desmantelación que realizaron de las instituciones gubernamentales a través de la privatización, de la tercerización de servicios, del recorte indiscriminado de personal, entre otras acciones, propició y afianzó una serie de problemas que debilitaron la capacidad de respuesta de las instituciones gubernamentales ante los serios problemas económicos, sociales, políticos y culturales, derivados del fracaso del Consenso de Washington.

Esa poca capacidad de respuesta hacia la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, se ve afectada por una serie de problemas de varios tipos: *a) estructurales*, de formación de la administración pública, de su diseño vertical, excesivamente normalizado; *b) de gestión*, de enfoques obsoletos y poco prácticos de atención, de poca interacción y comunicación entre las unidades o departamentos que proporcionan los

¹ Consenso sobre políticas de reforma económica al que llegaron en 1990, representantes de gobiernos latinoamericanos, funcionarios de organismos internacionales y expertos académicos, que participaron en la conferencia organizada por el Instituto de Economía Internacional de Washington. El nombre se debe a John Williamson, directivo de dicho instituto. Fueron diez los instrumentos de política que se establecieron: disciplina fiscal, priorización del gasto público en salud y educación, reforma tributaria, tasas de interés determinadas por el mercado, tipo de cambio competitivo, políticas comerciales de libre mercado, apertura a la inversión extranjera, privatizaciones, desregulaciones y certidumbre en los derechos de propiedad.

servicios; y *c) de actitud y cultura organizacional*, de la desmotivación y desvalorización de los servidores públicos, de la poca proactividad y adecuación a los cambios.

La región de Centroamérica, especialmente Guatemala, no es ajena a este debilitamiento, que dicho sea de paso, es estructural al modelo de Estado implantado desde la época colonial y que se ha ido agravando con los gobiernos militares, autoritarios, verticalistas e inflexibles que han gobernado la mayoría de los países centroamericanos en décadas pasadas.

En el caso concreto de Guatemala, no es la excepción, los elementos autoritarios, verticalistas y poco flexibles heredados de la colonia, de los años del conflicto y también de todas esas corrientes internacionales que se han copiado e implementado como “recetas de cocina”, han dejado serios resabios en los modelos de gestión institucionales en las entidades gubernamentales, los problemas de estructura, de gestión y de cultura organizacional inciden significativamente en la deficiente prestación de los servicios e insatisfacción de los usuarios/ciudadanos.

Es rescatable el hecho de que como parte de las Reformas de Segunda Generación que plantea Óscar Oslak, en Guatemala se han tratado de reforzar varios procesos administrativos, ejemplo la administración financiera a través del Sistema Integrado de Administración Financiera -SIAF-SAG-; la administración de los recursos humanos, con el fortalecimiento de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC); la auditoría interna y otros temas de interés vinculados propiamente a la gestión, pero la atención al usuario y la satisfacción de sus necesidades, ha quedado pendiente; no hay acciones concretas para enfocarse de manera contundente hacia el logro de cumplir con los requerimientos del ciudadano, quien es al final, la razón de ser de la existencia de las entidades públicas. Se observa con mucha frecuencia que la mayor aspiración de un servidor público que atiende en ventanilla a la ciudadanía, es pasar a ocupar un cargo administrativo, es fastidioso tener que “atender público” y lo que eso significa en términos de gestión de las peticiones del mismo.

Es evidente que a pesar de los esfuerzos que continuamente se llevan a cabo para mejorar la gestión de la administración pública, son pocos los resultados obtenidos; en el ámbito de la planificación son constantes los cambios en la metodología de aplicación en las instituciones. La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), rectora de la planificación de las entidades públicas de Guatemala, ensaya constantemente la aplicación de modelos, lo que depende de quien la dirija y de los constantes cambios de gobierno y estos cambios no permiten a las entidades tener una sola línea que proporcione modelo de planificación, definición de indicadores para medir la gestión y sobre todo una posición concreta que vincule la planificación a la presupuestación. Regularmente existen contradicciones conceptuales y técnicas entre la SEGEPLAN y la Dirección Técnica del Presupuesto -DTP- del Ministerio de Finanzas, que inciden desfavorablemente en contar con un plan y un presupuesto adecuado a las necesidades institucionales, que alinee las estrategias gubernamentales macro con las propias de la entidad.

Lo anterior sin tomar en cuenta que se observan las constantes adecuaciones que se deben realizar a los planes en los últimos tiempos, debido a los desastres naturales que han afectado al país. Las metas y resultados deben ahora, ir enfocados a la reconstrucción nacional y eso implica cambios en los programas, las metas, indicadores. Las preguntas que surgen con todos estos inconvenientes son ¿se llevan a la práctica los cambios planteados en los planes y presupuestos? o ¿son solo cambios en papel?, ¿se adecuan los presupuestos también? La resolución de estos cuestionamientos permitirían conocer la eficiencia, la eficacia y por ende la efectividad de las instituciones; porque el gran problema son las adecuaciones de maquillaje, por encima y no a profundidad, como debiera plantearse en una administración pública que trascienda de un modelo tradicional de gestión hacia otro ágil, coherente con la realidad nacional y con los intereses y necesidades de los ciudadanos.

Lo que se ha mencionado con anterioridad se observa en todas las entidades gubernamentales en mayor o menor medida, el Instituto Nacional de Administración

Pública (INAP) no ha sido ajeno a los problemas arriba planteados, en varios períodos gubernamentales se ha visto afectado por la reducción presupuestaria, por la mala definición estratégica, cambios en la estructura organizativa y su Reglamento a la Ley Orgánica y otros, que lo ha llevado a perder en varias ocasiones, el rumbo de su quehacer institucional.

Por lo anterior, el INAP es un buen ejemplo para analizar su estructura organizativa, su modelo de planificación y gestión, así como la cultura organizacional que permite evaluar su eficiencia, eficacia y efectividad.

El INAP Guatemala es una entidad descentralizada, semiautónoma, que depende directamente de la Presidencia de la República de Guatemala y se encuentra dentro de las entidades de carácter técnico, que conjuntamente con la SEGEPLAN y la ONSEC, le brinda soporte a las demás entidades gubernamentales a través de los servicios de formación, capacitación, investigación, asistencia técnica regional y asesoría administrativa, para promover la mejora de las entidades gubernamentales en la prestación de sus servicios hacia los ciudadanos.

El INAP se ha visto afectado por los problemas propios en su gestión y como toda entidad gubernamental, padece serios problemas en su estructura; en la excesiva normatividad, tanto interna como externa; en la poca interacción entre las diferentes unidades y departamentos; en una cultura organizativa, que sin ser completamente negativa, afecta su buen desenvolvimiento y su imagen institucional.

Todo esto redundando y afectando significativamente en que su sistema de gestión es ineficiente, ineficaz y poco efectivo en la prestación de los servicios públicos que presta a sus usuarios.

La ineficiencia se muestra cuando se observa que existe un costo oneroso ante pocos resultados, es decir que se invierte una gran cantidad de recursos de todo tipo, humanos,

materiales, financieros, tecnológicos y no existe una relación beneficiosa con los resultados alcanzados, con el cumplimiento de las metas programadas; este tema es muy común en las entidades públicas.

La ineficacia se pone de manifiesto en tanto no se logran los objetivos planificados, en la administración pública es muy frecuente y demasiado evidente el poco logro de resultados y cumplimiento de metas. La estrategia de planificación se plantea no en función realista, sino más bien en relación al presupuesto que se pueda percibir para llevar a cabo las tareas institucionales, esto afecta significativamente plantear metas reales, alcanzables y que beneficien directamente a la población.

Ambos conceptos vinculados hacia adentro de la entidad, sin embargo se presenta otro concepto igual de importante, que está relacionado con la satisfacción directa del usuario, la efectividad, que implica el impacto de la gestión, tanto en el logro de los resultados planificados, como en el manejo de los recursos utilizados. Si es difícil medir la eficiencia y eficacia, es mucho más complicado medir la efectividad, porque está directamente vinculado a la mejora en el bienestar de los usuarios de los servicios.

Todas estas variables son determinantes para afirmar que la administración pública tiene serios problemas para hacer funcionar esa maquinaria que tiene como propósito brindar servicios que satisfagan las necesidades de los ciudadanos, la mayoría en condiciones de pobreza y pobreza extrema, quienes recurren a las instituciones de gobierno para recibir un servicio.

Lo anteriormente expuesto en relación al INAP permite plantear en resumen la problemática que le afecta y que si esto se logra reducir, la entidad sería un ejemplo de buena gestión y de cumplimiento fiel de su quehacer institucional a nivel de la administración pública guatemalteca, en concreto, el problema se define como el sistema de gestión del INAP es poco efectivo, ineficiente e ineficaz en la prestación de servicios y

la satisfacción de los usuarios; al referirse a su sistema de gestión incluye la planificación, la gestión, la cultura organizacional y la normativa.

2. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

- a. **Espacial:** En la República de Guatemala, la sede central del Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, con excepción de su sede regional de Quetzaltenango.
- b. **Temática:** El sistema de gestión del INAP, en sus servicios sustantivos y de soporte.
- c. **Temporal:** En el primer semestre del año 2011

3. HIPÓTESIS

El no contar con un modelo de gestión idóneo, provoca en el INAP, un sistema de gestión poco efectivo, ineficiente e ineficaz en la prestación de sus servicios y la satisfacción de los usuarios.

OPERACIONALIZACIÓN:

Variable Independiente (causa):

No contar con un modelo de gestión idóneo a la satisfacción del usuario

Variable Dependiente (efecto):

Sistema de gestión del INAP poco efectivo, ineficiente e ineficaz.

Unidad de análisis:

Sistema de gestión del INAP

VARIABLE INDEPENDIENTE	VARIABLE DEPENDIENTE
No contar con un modelo de gestión idóneo a la satisfacción del usuario	Sistema de gestión del INAP poco efectivo, ineficiente e ineficaz.
Indicadores:	Indicadores:
<ul style="list-style-type: none"> a. No. de unidades administrativas del INAP y el grado de interacción y comunicación. b. Nivel de conocimiento y coherencia de los procedimientos internos existentes. c. Porcentaje de aprobación de la cultura organizacional. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Porcentaje de eficacia: Actividades programadas / actividades realizadas * 100. b. Porcentaje de eficiencia: Actividades realizadas / presupuesto asignado * 100 c. Porcentaje de efectividad: Nivel de satisfacción de usuarios internos y externos. (alto, medio y bajo)

4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

GENERAL:

Identificar si el INAP cuenta con un modelo de gestión idóneo para la prestación de sus servicios y la satisfacción de los usuarios.

ESPECÍFICOS:

- a. Verificar en la planificación institucional la interacción entre las estrategias gubernamentales, de la Junta Directiva, Gerencia, Subgerencia del INAP.
- b. Establecer si el desconocimiento y aplicación de los procedimientos internos, provoca problemas en la gestión en el INAP.
- c. Verificar si la poca interacción y comunicación entre las unidades o departamentos del INAP, interfiere negativamente en la prestación de sus servicios.
- d. Establecer si la cultura organizacional determina el modelo de gestión existente, en términos de clima, liderazgo, comunicación, motivación hacia el logro e identidad institucional.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

Con el propósito de mostrar de una manera esquemática el sustento teórico y conceptual que fundamenta la investigación, se presenta el siguiente diagrama que explica de una manera deductiva (de lo general a lo particular) el planteamiento.

DIAGRAMA No. 1
MAPA TEÓRICO CONCEPTUAL

REFORMA DEL ESTADO ↓	}	Cambio de paradigma respecto a la función pública y las relaciones entre Estado y sociedad.	DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS	
MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ↓		Modelos de estructura, organización y/o desempeño de la función pública, para el logro de la eficiencia, eficacia y efectividad.		
NUEVA GESTIÓN PÚBLICA ↓		Un modelo de gestión fundamentado en el fortalecimiento institucional y la gestión para resultados. (enfoque CLAD y OCDE)		
MODELOS DE CALIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA ↓		Conjunto de actividades que interactúan para proporcionar un marco de referencia para la gestión por procesos, la mejora continua y el enfoque hacia la satisfacción del usuario de servicios públicos.		ANÁLISIS, ESTUDIO DE CASO, COMPARACIÓN
SATISFACCIÓN DEL USUARIO-CIUDADANO		Cumplir con las necesidades y expectativas del usuario ciudadano. A nivel institucional implica los efectos e impactos generados en los usuarios, es decir el cumplimiento de la cadena de valor		Y PROPUESTA P-H-V-A

CALIDAD EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS
 GESTIÓN POR PROCESOS
 GESTIÓN PARA RESULTADOS
 EFICIENCIA, EFICACIA Y EFECTIVIDAD EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Fuente: Elaboración propia, julio de 2011.

1. REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En la actualidad la reforma del Estado y modernización de la administración pública son temas en profunda discusión, a partir de la necesidad de detener las crisis sociales que prevalecen en los países y la incapacidad por parte del Estado de enfrentarlos y solucionarlos, tomando en cuenta el bienestar de la sociedad.

Como bien menciona Oszlak, cuando se habla de reforma del Estado es porque algunos de sus atributos acusan probablemente déficit de algo; hay elementos, condicionantes, acciones, estrategias que fallan y es necesario reformarlas para un buen funcionamiento del mismo.

Para Oszlak, el Estado es tal, cuando: primero, goza del reconocimiento externo de su soberanía política; segundo, monopoliza el uso legítimo de la violencia física dentro de su espacio territorial; tercero, consigue descentralizar su control social a través de un aparato institucional competente y profesionalizado, que asegura el ejercicio de la potestad impositiva y la aplicación de las políticas públicas; y cuarto, manifiesta una capacidad de producción simbólica que refuerza los valores de la identidad nacional y la solidaridad.²

Oszlak realiza un análisis interesante respecto a lo anteriormente descrito, en relación a los atributos, la realidad nos dice que muchos de los países, especialmente de América Latina, no tienen la autonomía suficiente para la toma de sus decisiones, no tienen la capacidad de monopolizar el uso de la fuerza, puesto que existen otros grupos que la concentran y la utilizan a su conveniencia (poderes paralelos), cuando la ciudadanía no participa libremente en la gestión, cuando los valores de nacionalidad, democracia, justicia, solidaridad y equidad no forman parte de las formas de gobernar, surge la pregunta: ¿de qué tipo de institución se habla?, decididamente que no es del Estado.

² Oszlak, Óscar. **Estado y Sociedad, las Nuevas Reglas del Juego**. CLAD, www.clad.org.ve. Fecha de consulta mayo de 2010.

Es a partir de esta reflexión y de todos los acontecimientos y exigencias internacionales, que se plantea la necesidad de reformar el Estado, pero no con una visión de "...mera alteración del organigrama del gobierno caso en que, a lo mejor, no pasaría de una modernización administrativa...", sino como un planteamiento de cambio en las relaciones entre los diferentes actores y agentes económicos, políticos y administrativos; es decir en las relaciones entre el Ejecutivo, Legislativo, Judicial, los agentes económicos productores, los individuos y grupos sociales considerados ciudadanos y consumidores.³

Los primeros indicios de plantear una reforma surgieron específicamente con la crisis financiera de los países desarrollados, a partir de los años 80's y la crisis política de los gobiernos autoritarios en países en desarrollo, sumadas al desmantelamiento de los estados socialistas, con lo cual se vendió la imagen de que el Estado estaba en crisis y que era urgente reformarlo. Es ahí donde se plantean lo que Oszlak denomina **Reformas de Primera Generación**, las cuales se implementaron como resultado de los procesos de ajuste estructural implementados en la mayoría de países de América Latina. El antecedente más inmediato de este tipo de reformas es el tan conocido "**Consenso de Washington**", en el cual un grupo de expertos de la línea de pensamiento neoliberal, encabezado por los organismos financieros internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo), decidieron el rumbo económico y político de los países en desarrollo; el Consenso de Washington es la aplicación de diez instrumentos de política económica neoliberal que como receta aplicaron varios países de Latinoamérica para llevar adelante el objetivo de un sistema capitalista mundial basado en la libertad del mercado. Entre los instrumentos se mencionan: la disciplina fiscal, reducir el gasto público, una reforma tributaria a través del aumento de impuestos, la desregulación, la privatización, entre otros⁴.

Esta primera generación de reforma se caracterizó por la tendencia a reducir la dimensión y el papel del Estado Nacional, a través de medidas de privatización, descentralización,

³ Fleury, Sonia. **Reforma del Estado**. INDES, BID, Diciembre de 2002, página 4.

⁴ Vargas, Óscar René. **¿Qué es el consenso de Washington?**. En nuevo diario. Nicaragua, 2000

desregulación, tercerización y reducción lisa y llana de las dotaciones de personal de las instituciones públicas⁵.

En efecto, las reformas de primera generación tuvieron como objetivo central encoger al Estado, no necesariamente mejorarlo. Para esas épocas, años 80's y 90's, menos Estado no significaba comprimir su estructura y dotación por un simple afán racionalizador, sino porque ese aparato desarrollaba funciones y actividades que en el nuevo contexto ideológico pasaron a ser consideradas ilegítimas;⁶ hay que recordar que el mundo se encuentra polarizado en el marco de la Guerra Fría y América Latina como uno de los focos en los que se centraba el enfrentamiento.

Todas estas medidas no fortalecieron de ninguna manera al Estado, todo lo contrario, lo debilitaron, lo achicaron, les proporcionaron posibilidades a grupos de poder de tener influencia y apropiarse del Estado. Esta es la realidad en que se plantea una nueva generación de reformas, que procure sanar todas las heridas dejadas por las reformas de primera generación en las relaciones estado-sociedad, que como bien menciona Oszlak, una fase caracterizada por el imperativo reduccionista⁷.

Al visualizar el fracaso obtenido de la primera etapa, se plantea una segunda fase, de mayor complejidad, que tiene como fin lograr un mejor Estado, no sólo un Estado más chico, sino tecnológica y culturalmente avanzado, apto para desempeñar un nuevo rol. La reforma del Estado aparece entonces como un complemento de una transformación en el plano de la organización social y económica que resulta mucho más significativa y que le otorga sentido⁸.

⁵ Oszlak, Óscar. **Reforma del Estado. Etapa instrumental.** Disponible en www.econo.uba.ar/servicios/Biblioteca/ponencias/oszlak

⁶ Oszlak, Óscar. **De Menor a Mejor. El Desafío de la "Segunda" Reforma del Estado.** Revista Nueva Sociedad No. 160. Venezuela, 1999.

⁷ Oszlak, Óscar. **Estado y Sociedad, las Nuevas Reglas del Juego.** CLAD, www.clad.org.ve.

⁸ Ídem

Esta segunda fase lleva consigo el análisis de la reforma de una manera más integral, que tiene en cuenta las interacciones Estado-sociedad, desde tres dimensiones: desde **lo funcional**, o de la división social del trabajo, es decir, las competencias o roles que le corresponden a cada sector en la sociedad; **lo material**, o de la distribución del excedente social, esto desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo; y **de dominación**, o de la correlación de poder. Estas relaciones apuntan a decidir cómo se distribuyen entre ambas instancias (estado-sociedad) la gestión de lo público, el excedente social y los recursos de poder.

En este contexto de ideas es que actualmente se encuentra el estudio sobre la reforma del Estado y lo que los expertos mencionan como la GOBERNANZA, que implica una relación mucho más estrecha entre el Estado legal y legítimo y la sociedad vigilante, participando activamente del desarrollo del Estado como tal. Siguen existiendo otras vertientes de pensamiento, como la neoliberal, que sigue vigente, sin embargo la presentada en este documento es la idónea de acuerdo a los paradigmas apropiados en el contexto académico de la Maestría en Administración Pública del INAP.

En este contexto de las reformas de segunda generación es que se plantea que lleva implícito la modernización del aparato responsable de operativizar las demandas sociales vinculadas al mejor Estado: la Administración Pública, lo que plantean los modelos proclives a la modernización de las administraciones públicas es buscar instrumentos y mecanismos para hacer eficientes, eficaces y efectivas las instituciones gubernamentales, esto implica organizaciones con una estructura, organización y desempeño acorde a las tendencias actuales y al nuevo rol del Estado.

Como menciona Enrique González Tiburcio⁹, “cuando se habla de reforma del Estado, no se habla de la problemática de la crisis (fiscal, política y administrativa) sino de los nuevos enfoques de calidad y de la forma como debería funcionar el gobierno a fin de

⁹ González Tiburcio, Enrique. **El cambio en el Paradigma de la Reforma del Estado: del Ajuste Económico al Cambio Organizacional en las Agencias Gubernamentales**. El cotidiano, Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco, México, 2003.

lograr mejores resultados y tener mayor impacto en las demandas sociales.” González comenta que los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico -OCDE-, consideran que es urgente y fundamental contar con un sector público eficaz, eficiente e innovador, que garantice el cumplimiento de las demandas de los diferentes sectores de la sociedad y de la competencia económica mundial, es decir, que el desafío actual es la *“Renovación de las instituciones”*; esto implica la modernización de la administración pública.

La modernización de la administración pública vista en cascada, es el segundo nivel luego de la reforma del Estado y según varios autores, ésta conlleva el diseño e implementación de novedosos modelos de estructura, organización y/o desempeño de la función pública, para el logro de la eficiencia, eficacia y efectividad.

Rodrigo Egaña¹⁰, advierte que existen ámbitos en lo que debiera centrarse la atención para contar con un sector público moderno, eficiente, eficaz, pertinente. Egaña plantea los ámbitos preguntándose cuáles debieran ser las dimensiones a las que habría que poner atención para perfeccionar la gestión macro del gobierno, estas son:

- a. ¿Cómo debe darse la coordinación al interior del Gobierno? Esta coordinación en términos de la colaboración que las entidades gubernamentales tienen que tener entre sí, no solamente en la gestión, sino en la eficiencia de los recursos y en la voluntad de interactuar con otros para lograr resultados. El primer ámbito: la coordinación central del Gobierno.
- b. ¿Cómo se maneja la construcción de gobernabilidad? Esta no es una cuestión trivial, ni de moda; ningún gobierno recibe gobernabilidad, no está dada, esta se construye día a día, en cada toma de decisión y acción que tiene el gobierno en la gestión. Este punto requiere entender que hay actores distintos, intereses diferentes y maneras de aproximarse a la resolución de problemas, legítimas, pero distintas. La construcción de gobernabilidad es un ámbito de gestión pública que lleva muy pocos años tratándose de conocer cómo se hace.

¹⁰ Director de Gestión de Políticas Públicas de la Presidencia de la República de Chile. Septiembre de 2007.

- c. ¿Cómo hacer transversal al gobierno? Actualmente se tiene un aparato público sectorial, vertical, separado y los problemas principales que se tienen en los países. Son transversales: los problemas del narcotráfico, crimen organizado, del ambiente, los que afectan a las mujeres, la juventud, la niñez, los pueblos indígenas, de la tercera edad, etc. Eso requiere una aproximación instrumental de gestión, un concepto de gestión y una mirada que es absolutamente distinta a la mirada sectorial que tiene un ministerio que construye caminos, que ve la parte agrícola, entre otros.
- d. ¿Cómo se gestiona el Estado Regulador? Este también es un ámbito que se ha dejado a la deriva, se necesita un Estado fuerte con instituciones capaces de regular el funcionamiento de los sistemas económicos, sociales, políticos. Este tema es un rezago de las políticas derivadas del Consenso de Washington, se desreguló tanto el aparato público, que se dejó sin la capacidad de controlar. El Estado Regulador es el cuarto ámbito en el que hay que poner atención para la modernización de la administración pública.
- e. ¿Cómo se gestiona una administración pública descentralizada? Esto es algo que lleva varias décadas, sin mayor avance, no se logra de un día para otro; no se logra creando leyes, reglamentos, códigos, tampoco estableciendo instituciones para lograrlo, es un cambio de visión política, estructural, que permita a los gobiernos locales, comunitarios, construir su desarrollo desde sus necesidades, ese es el punto nodal de la descentralización.

Estos y otros temas, puntualiza Egaña que son fundamentales para reestructurar a nivel macro el aparato público; sin embargo es necesario penetrar un poco más y llegar a profundizar sobre la manera de gestionar los recursos humanos, la gestión administrativa y financiera, la prestación de los servicios a los ciudadanos, esto enfocado de cara al usuario directo.

En síntesis, la modernización se centra en enfrentar las ineficiencias (macro y micro) del sector público y del gobierno, a través de la incorporación de nuevos y novedosos métodos administrativos, englobados en lo que se ha denominado *Nueva Gestión Pública*.

2. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA -NGP-

El concepto de NGP, se deriva del estudio llamado “A Public Management For All Seasons” de Christopher Hood. En este trabajo, escrito en 1991, se declaró la ruptura de las tendencias internacionales desde las cuales se entendió a la Administración Pública durante el Consenso de Washington. Lo que Hood denominó NGP consistió en una corriente, que vino a dominar la agenda pública durante los años ochenta en Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, y Japón por lo menos, para luego expandirse por el resto del mundo. Sus propuestas e innovaciones provinieron de la práctica y del sector privado más que de los centros de investigación y de la propia administración pública.

Según OCDE, la NGP, en términos prácticos, también se ha expresado, en las orientaciones y recomendaciones que proveen los organismos internacionales de coordinación y cooperación. La OCDE (1995) planteó que la NGP en sus principios no debe restringirse a la trilogía ya conocida de la Eficiencia, Eficacia y Economía, sino que además debería concentrarse en un conjunto de cuestiones que permitan introducir coherencia en el actuar global del Estado, particularmente en la relación con sus ciudadanos.

Ya en la década del 2000, la OCDE opina que el sector público, debe desarrollar constantemente sus capacidades para ser más receptivo a las demandas de la sociedad en su conjunto y de sus segmentos sociales, pero, además y sobre todo, para generar resultados eficientes, eficaces, ahorradores de recursos y con calidad en los bienes y servicios que otorga. Y en este sentido los países de la OCDE han dirigido sus esfuerzos

para reformar sus administraciones públicas incorporando herramientas, estrategias y conceptos de la administración privada, los pilares de la NGP.

Ya en América Latina, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD¹¹-, plantea la NGP, adecuándola a las particularidades de la región y propone la reconstrucción del aparato estatal, en el marco de lo que se ha propuesto como segunda generación de reformas. La reconstrucción de la capacidad estatal es una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten en forma más exitosa los problemas de la redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza. En este contexto, la implementación de la Reforma Gerencial es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político.

El CLAD define como la Reforma Gerencial, el modelo que tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes de ahí el nombre de gerencial. Con estos cambios, se pasa de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos. Este nuevo modelo procura responder con mayor rapidez a los grandes cambios ambientales que acontecen en la economía y en la sociedad contemporáneas. Aun cuando se haya inspirado en la iniciativa privada, el modelo gerencial pretende adecuarse al contexto político democrático en el cual se encuentra inserto el sector público.

El CLAD afirma que dicha reforma gerencial presupone, completa y modifica la primera gran reforma del Estado moderno, la reforma burocrática weberiana, que instauró un servicio público profesional y meritocrático, condición esencial para que la

¹¹ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD-. **Una Nueva Gestión Pública para América Latina**. Documento preparado por el Consejo Científico del CLAD y aprobado en su sesión del día 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo del CLAD.

administración pública gerencial sustituya a la administración pública burocrática. Y en este punto se encuentra la especificidad y el desafío de América Latina: ningún país de la región completó la construcción del modelo burocrático weberiano en los moldes de las naciones desarrolladas, a pesar de haber tenido lugar la implantación de importantes núcleos de excelencia y de reglas de mérito en el servicio público en varios casos latinoamericanos. Este es un punto importante de mencionar, porque se está implementando un nuevo modelo, la NGP, y aún no se ha completado el modelo burocrático weberiano, de ahí deriva la debilidad que persiste en las administraciones públicas latinoamericanas.

El CLAD asume que la reconstrucción de la administración pública a través de la Reforma Gerencial, llevará al mejoramiento de la gestión del Estado, entendida como la capacidad del Estado para concretar en la realidad, de manera eficiente y efectiva, las decisiones tomadas a nivel político.

Las principales características del modelo administrativo planteado por el CLAD son las siguientes¹²:

- a. Profesionalización de la alta burocracia.
- b. Administración pública transparente y responsabilización ante la ciudadanía de los administradores.
- c. Descentralizar la ejecución de los servicios públicos.
- d. Delegación de funciones a los organismos descentralizados.
- e. Orientación hacia el control de los resultados más que al de procedimientos.
- f. Mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores, la cual debe ser complementada con nuevas formas de control, como por ejemplo, control por resultados (indicadores de desempeño).
- g. Transferencia de la provisión de servicios públicos sociales al Espacio Público no-Estatal y regulación de éste.

¹² Araya M. Eduardo y Cerpa, Andrés. **La Nueva Gestión Pública y las Reformas en la Administración Pública** Chilena. Revista de Estudios Politécnicos, Polytechnical Studies Review. 2008, Vol VII, nº 11,

- h. Generación de un Estado red, es decir, equilibrar marcos institucionales del Estado, Mercado y del Espacio Público no-Estatal.
- i. Orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano- usuario.

La NGP a partir de los planteamientos del CLAD no concibe el desmantelamiento del aparato gubernamental ni de la burocracia, por el contrario, propone una nueva burocracia profesional, bien remunerada y meritocrática, en donde las funciones accesorias sean llevadas a cabo por servicios externalizados y que la acción ejecutiva del gobierno se lleve a cabo con transparencia en base a los principios de la democracia y del control ciudadano.

3. LA GESTIÓN DE LA CALIDAD EN EL CONTEXTO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

A partir de los nuevos conceptos derivados de la NGP se han tratado de establecer herramientas, modelos, instrumentos que permitan cumplir con los postulados establecidos. La transición de un modelo tradicional a uno dominado por el paradigma de la NGP ha llevado a adoptar en la administración pública los conceptos de calidad y excelencia, que históricamente fueron utilizados por las empresas privadas y que paulatinamente se han adaptado al ámbito público.

3.1. Concepto de calidad y su evolución histórica

La calidad no es un concepto que se pueda definir de una forma única. Tampoco ha existido a lo largo de la historia una misma idea acerca de la calidad. Por no remontarse demasiado, puede decirse que originariamente el interés por la calidad como filosofía de gestión proviene de la industria manufacturera japonesa durante el periodo de reconstrucción tras la Segunda Guerra Mundial.

De modo sucinto, puede señalarse que el concepto de calidad ha experimentado una evolución en la que se reconocen tres grandes etapas. A continuación se destacan algunas de las ideas clave de esas tres fases: a) Control de Calidad, b) Aseguramiento de la Calidad y c) Gestión de la Calidad Total¹³.

- Durante la década de los años 50 surgió la idea del control de calidad, por el que los productos debían adaptarse a las normas técnicas de fabricación. Las medidas, los materiales y las características del producto debían ajustarse a las reglas estipuladas a priori y eran inspeccionados/controlados a posteriori. El control de calidad se centra en el producto final con criterios propios de técnicos expertos.
- La siguiente fase, la del aseguramiento de la calidad, aparece en los años 60-70 y en ella la definición de calidad consiste en que el producto responda y funcione de acuerdo con las especificaciones de uso, de modo que empieza a incorporarse la voz del usuario. La palabra clave ya no es control y rectificación sino prevención de fallos y defectos. En esta etapa, la organización se centra fundamentalmente en asegurar la calidad durante el proceso de fabricación y se comienzan a ofrecer periodos de garantía para el ciclo de vida del producto.
- En la década de los 80 aparece como enfoque predominante el de Gestión de Calidad Total, cuya definición se centra en adecuar el producto o servicio a las expectativas del usuario o cliente. El concepto de calidad es integral y afecta a toda la organización en su conjunto, a todas sus divisiones, todos los niveles, todos los procesos y todas las personas. El parámetro que define la calidad es decididamente la satisfacción del cliente.

3.2. Modelos Genéricos de Gestión de Calidad

Al decir que son modelos genéricos se hace referencia a que son marcos que han dado origen a propuestas que integran elementos adaptables a las condiciones, intereses y necesidades específicas, en este caso de la administración pública.

¹³ Curso CEDDET. **Gestión de la Calidad en la Administración Pública**, 12ª edición. Módulo 1: La Administración Pública y la Calidad, páginas 25 y 26.

Desde los años 50's la preocupación por desarrollar conceptos y técnicas de calidad que mejoren la gestión de las organizaciones, ha llevado a construir modelos tendentes a mejorar los procesos y la gestión en general, de las empresas y organizaciones. Estos modelos proporcionan conceptos claves que deben ser revisados y evaluados; y es, a través de esa evaluación, que se logran dar los pasos necesarios hacia la mejora de la organización; como bien menciona Alan Henderson, no son recetas de cocina que se deben seguir al pie de la letra, sino orientaciones que pueden adecuarse a las necesidades e intereses de la organización.

Un modelo de gestión de calidad es un referente permanente y un instrumento eficaz en el proceso de mejorar los productos o servicios que ofrece una organización. El modelo favorece la comprensión de las dimensiones más relevantes de una organización, así como establece criterios de comparación con otras organizaciones y el intercambio de experiencias.

Los modelos más conocidos y utilizados en las últimas décadas son:

Modelo	Año de creación	Entidad que lo gestiona
Deming	1951	Unión Japonesa de Científicos e Ingenieros, JUSE de Japón
Malcolm Baldrige	1982	Fundación para el premio de calidad Malcolm Baldrige de EEUU
ISO 9000	1987	Comité Técnico ISO/TC 176. Organización Internacional de Normalización,
EFQM	1992	Fundación Europea para la Gestión de Calidad (European Foundation for Quality Management, EFQM)

Estos modelos genéricos se describen brevemente:

a. DEMING

Recoge la aplicación práctica de las teorías japonesas del Control Total de la Calidad (TQC) o control de calidad en toda la empresa (CWQC). Aplica los 14 puntos para que las organizaciones lleguen a una posición de productividad y competitividad, desarrollados por el estadístico E. W. Deming:

1. Crear constancia de propósito para la mejora de productos y servicios.
2. Adoptar una nueva filosofía.
3. Dejar de confiar en la inspección masiva.
4. Poner fin a la práctica de conceder negocios con base en el precio únicamente.
5. Mejorar constantemente y por siempre el sistema de producción y servicios.
6. Instituir la capacitación.
7. Instituir el liderazgo.
8. Eliminar el temor.
9. Superar los problemas entre los departamentos.
10. Eliminar los lemas, las exhortaciones y las metas de producción para la fuerza laboral.
11. Eliminar las cuotas numéricas.
12. Remover las barreras que impiden el orgullo de un trabajo bien hecho.
13. Estimular la educación y la autoestima.
14. Tomar medidas para llevar a cabo la transformación.

Además Deming propone el uso del ciclo PHVA¹⁴ para lograr la mejora, pero sabiendo que el proceso de mejora no termina y que siempre se deben repetir dichos pasos, por lo cual se utiliza la imagen de un ciclo y no de una línea.

El ciclo PHVA se grafica de la siguiente manera:

DIAGRAMA No. 2.
CICLO PHVA/MEJORA CONTÍNUA



b. MALCOM BALDRIGE

Se crea en Estados Unidos en un momento en el que la invasión de productos japoneses en el mercado estadounidense, requiere de una respuesta inmediata por parte de las organizaciones de ese país. Durante muchos años los productos estadounidenses habían acaparado el mercado, estableciendo estándares de calidad y de procedimientos, sin embargo dejaron de lado sus avances y se dedicaron a producir en masa, sin buscar mejoras sustanciales más allá de aquello que les significara utilidades mayores.

Derivado de lo anterior, crearon el modelo Malcom Baldrige en el año 1982 en memoria del secretario de comercio que lo impulsó. Es una herramienta para evaluar la gestión de

¹⁴ Planear, Hacer, Verificar y Actuar (PHVA).

la calidad total en empresas u organizaciones, con criterios que conceden importancia al enfoque, al cliente y a su satisfacción.

Los criterios del modelo se elaboran con base en una serie de valores interrelacionados. Dichos valores son parte integral de las organizaciones de alto rendimiento y son esenciales para que las empresas puedan establecer sus requerimientos enfocándose en los resultados de su trabajo por medio de acciones y reacciones.

Los valores son:

1. Liderazgo
2. Enfoque hacia el cliente
3. Aprendizaje de la organización y de su personal
4. Participación y desarrollo de empleados y asociados
5. Agilidad de respuesta y flexibilidad
6. Orientación al futuro
7. Gestión de la innovación
8. Gestión basada en hechos
9. Responsabilidad pública
10. Orientación a los resultados y a la generación de valor
11. Perspectiva de sistemas

DIAGRAMA No. 3

Baldrige Criteria for Performance Excellence Framework: A Systems Perspective



Source: Baldrige (2006)

c. ISO 9000 DE CALIDAD

La serie de normas ISO 9000, inicialmente más orientadas a las empresas productivas, han ido evolucionando hasta adaptarse a todo tipo de organizaciones.

Actualmente, estas normas están basadas en unos principios de gestión mundialmente aceptados, asisten a las organizaciones de todo tipo y tamaño en la implantación y operación de un sistema de gestión de la calidad eficaz.

Uno de los aspectos clave de las normas de calidad ISO 9000 es su naturaleza genérica. Están previstas como un medio para garantizar la implantación de un sistema de la calidad eficaz que contribuya a la consecución de los objetivos de calidad establecidos.

Para el tema concreto de calidad incluye 3 normas técnicas: la ISO 9000, que incluye fundamentos, términos, definiciones y principios de la calidad; la ISO 9001, que indica cuales son los requisitos para implementar sistemas de la calidad, es la norma certificable; y la ISO 9004, que promueve el éxito sostenido de una organización, está propuesta para quienes desean implementar una estrategia que sostenga en el tiempo los logros obtenidos. Esta norma no es certificable. Estas normas son aplicadas por las organizaciones que buscan implementar sistemas de gestión de calidad, generar confianza entre sus proveedores, y sobre todo, mejorar los servicios a sus usuarios o clientes.

DIAGRAMA No. 4
MODELO DE ENFOQUE A PROCESOS ISO 9001



d. MODELO EUROPEAN FOUNDATION FOR QUALITY MANAGEMENT (EFQM)

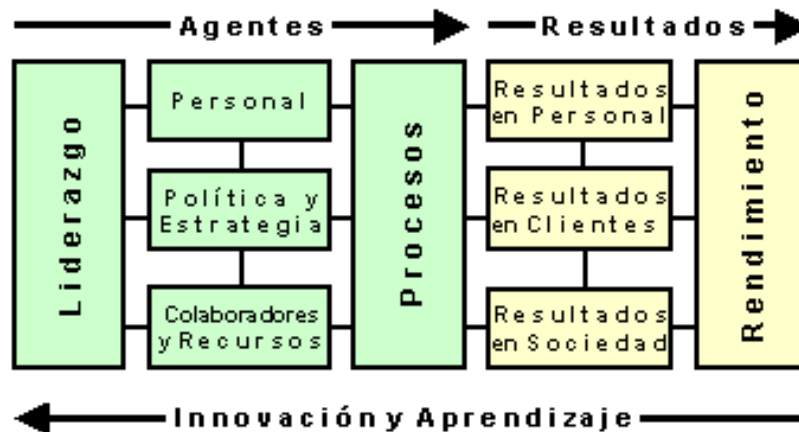
Conocido como Modelo EFQM está patrocinado por la European Foundation for Quality Management (EFQM) y la Comisión de la UE, base del Premio Europeo a la Calidad. El Modelo EFQM es un modelo no normativo, cuyo concepto fundamental es la autoevaluación basada en un análisis detallado del funcionamiento del sistema de gestión de la organización usando como guía los criterios del modelo.

La utilización sistemática y periódica del Modelo EFQM por parte del equipo directivo permite a éste el establecimiento de planes de mejora basados en hechos objetivos y la consecución de una visión común sobre las metas a alcanzar y las herramientas a utilizar.

Según la metodología aplicada, se utilizan dos grupos de **criterios**:

- Los Resultados (criterios 6 al 9), que representan lo que la organización consigue para cada uno de sus actores (Clientes, Empleados, Sociedad e Inversores).
- Los Agentes (criterios 1 al 5), que son aspectos del sistema de gestión de la organización. Son las causas de los resultados.

**DIAGRAMA No. 5
CRITERIOS DEL MODELO EFQM**



3.3 Modelos de Gestión de calidad y excelencia aplicados en la administración pública de países latinoamericanos

En este apartado es importante destacar que los modelos de gestión de calidad propios para la administración no existen, lo que se ha llevado a cabo son híbridos de modelos que han sido adaptados a las características de la administración pública.

Como se ha mencionado con anterioridad, con el enfoque de la NGP se han buscado y/o adaptado modelos de la administración privada, con las adecuaciones respectivas para cumplir con los postulados de contar con una gestión pública ágil, eficiente, eficaz, con enfoques en procesos y hacia resultados, comprometida con la satisfacción de los usuarios y que cumpla con el fin último de lo público: el bien común.

Myriam Cabuya¹⁵ en su libro *“Descripción Iberoamericana de los modelos de la calidad y excelencia, implementados en entidades públicas”*, realiza una descripción general de los modelos de calidad y excelencia que han logrado implementarse en entidades públicas de algunos países. Entre ellos se pueden mencionar:

- a. **Modelo de Gestión de la Calidad para la Rama Ejecutiva del Sector Público Colombiano.** Este modelo se concretiza en la Norma Técnica de Calidad para la Gestión Pública, NTCGP 1000, la cual fue creada bajo el marco legal de la Ley 872 de diciembre de 2003, la cual es conocida como la Ley de Calidad para la Gestión Pública y su reglamento mediante el Decreto 4110 del 9 de diciembre de 2004.

La base para la elaboración de la norma colombiana fue la serie de normas ISO 9000, sin embargo se le han incluido principios, conceptos y requisitos adicionales que la contextualizan y la sitúan en el marco de la gestión pública. Uno de los propósitos de esta norma, según explica Cabuya, es la “...transformación en la forma de gerenciar las instituciones estatales, lo cual constituye un rompimiento al paradigma que

¹⁵ Cabuya Navarrete, Myriam. **“Descripción Iberoamericana de los Modelos de la Calidad y Excelencia Implementados en Entidades Públicas”**. Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional de Colombia. Colombia 2010.

impedía la legitimidad y efectividad de la acción del Estado; la gestión de calidad le brinda a estas instituciones la oportunidad de dinamizar las buenas prácticas de administración.”¹⁶

- b. **Modelo Chileno de Gestión de Excelencia.** Desarrollado con base en el modelo Malcom Baldrige, por el Centro Nacional de Productividad y Calidad, ChileCalidad. El modelo presenta 8 criterios¹⁷ que se implementan y posteriormente son evaluados en las organizaciones de cualquier tipo, ya sean públicas o privadas, que desean implementar un sistema de gestión integral.
- c. **Modelo de Calidad para el Sector Público de Argentina.** Este modelo se implementa a través del Premio para el Sector Público en Argentina, el cual es coordinado por la Subsecretaría de la Gestión Pública. El objetivo es promover el desarrollo y la difusión de los procesos y sistemas destinados al mejoramiento continuo de la calidad en la producción de bienes y servicios que se originan en el sector público de ese país.
- d. **Modelo Nacional para la Calidad total de México.** Modelo que aplica para el sector público y privado y que pretende impulsar la competitividad de las organizaciones mexicanas de cualquier tamaño, para proyectarlas a ser de clase mundial. Este modelo también se fundamenta en 8 factores¹⁸, los cuales deben ser implementados en forma sistémica para que genere valor en las organizaciones.

En el ámbito municipal:

- e. **Modelo IWA 4.** Modelo que tiene como base la guía internacional para la gestión de los gobiernos locales respaldada por la ISO, que proporciona herramientas sencillas para mejorar el desempeño de los gobiernos locales y establece directrices

¹⁶ Ídem.

¹⁷ Los 8 criterios son: liderazgo, clientes y mercado, personas, planificación estratégica, procesos, información y conocimiento, responsabilidad social y resultados.

¹⁸ Los 8 factores son: clientes, liderazgo, planeación, información y conocimiento, personal, procesos, responsabilidad social, competitividad.

para ayudar a comprender e implementar un sistema de calidad. Lo interesante de este modelo es que aplica un diagnóstico, el cual tiene 39 indicadores temáticos y 254 subindicadores duros, los cuales son importantes para construir un sistema de gestión de calidad de una municipalidad.

- f. **Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales, Chile.** Implementado en coordinación con la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) y ChileCalidad, la cual consiste en un sistema de acreditación y gestión de calidad de los servicios municipales. Es un mecanismo de evaluación externo y de reconocimiento público a las municipalidades que alcancen determinados niveles de gestión de los servicios municipales.

4. CARTA IBEROAMERICANA DE CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, junio de 2008. Adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, octubre 2008.

La Carta constituye un marco de referencia que posibilita el desarrollo de procesos de reforma y racionalización en la Administración Pública iberoamericana mediante el uso de técnicas y herramientas de gestión de calidad en el sector público, las cuales deben adecuarse a las particularidades de cada país y de sus Administraciones.

Los objetivos de la Carta¹⁹ son:

- ✓ Promover un enfoque común en Iberoamérica sobre la gestión de la calidad y la excelencia en la gestión pública.
- ✓ Conformar un cuerpo de principios y orientaciones que sirvan de referencia a las diferentes administraciones públicas de los Estados Iberoamericanos.

¹⁹ Epígrafe 1 de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, CLAD.

- ✓ Proponer la adopción de instrumentos que incentiven la mejora de la calidad en la gestión pública (flexibles y adaptables).

Esto sería una guía para el diseño, regulación, implantación, desarrollo, mejora y consolidación de planes de calidad y excelencia en la gestión

En la Carta, la calidad en la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la mejora para la satisfacción del ciudadano con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

“La calidad en la gestión pública debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la Administración Pública y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad.”²⁰

El fin último de la Calidad de la Gestión Pública, según la Carta²¹:

Una gestión pública se orientará a la calidad cuando se encuentre referenciada a los fines y propósitos últimos de un Gobierno democrático:

- a. Gestión pública centrada en el servicio al ciudadano;
- b. Gestión pública para resultados (políticas públicas convenientes a toda la sociedad, crear condiciones para la productividad y competitividad).

El fin último es alcanzar una sociedad de bienestar, justicia, equidad, garantizando el desarrollo de la persona, respeto a su dignidad, cohesión social y la garantía del cumplimiento de los derechos humanos.

²⁰ Epígrafe 2, concepto de calidad en la gestión pública. Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, CLAD, página 7.

²¹ Epígrafe 3 de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, CLAD.

Principios inspiradores²² de una Gestión Pública de calidad.

- ✓ **De servicio público** (satisfacción de necesidades y expectativas del ciudadano).
Creación de valor público, asegurar la eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos del gobierno y su mejora continua.
- ✓ **De legitimidad democrática;** inspirada en valores democráticos y ser garante y proteger las libertades públicas consagradas a los ciudadanos.
- ✓ **Transparencia y participación ciudadana.**
- ✓ **De Legalidad** (Estado de derecho, organizar y actuar con racionalidad y objetividad).
- ✓ **De coordinación y Cooperación** (todos contribuyen a la prestación de servicios, coordinación interadministrativa).
- ✓ **De ética pública** (valores éticos).
- ✓ **De acceso universal** (amplio y fácil acceso espacial y temporal de los ciudadanos a los servicios públicos de igual calidad).
- ✓ **Continuidad** (regular e ininterrumpida).
- ✓ **De Imparcialidad** (tratar a todos los ciudadanos con igualdad sin discriminación).
- ✓ **De eficacia** (consecución de objetivos, metas y estándares orientados a la satisfacción de las necesidades y expectativas del ciudadano).
- ✓ **De eficiencia** (optimización de los resultados alcanzados por la Administración con relación a los recursos disponibles e invertidos en su consecución).
- ✓ **De economía** (utilización racional de los recursos públicos de acuerdo al logro de metas y objetivos previstos).
- ✓ **Responsabilización** (rendición de cuentas por desempeño de autoridades, directivos y funcionarios ante los ciudadanos).
- ✓ **De evaluación permanente y mejora continua** (evaluación interna y externa, orientada a la identificación de oportunidades para la mejora continua de los procesos, servicios y prestaciones públicas centrados en el servicio al ciudadano y para resultados proporcionando insumos para la adecuada rendición de cuentas).

²² Epígrafe 4 a 17 de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, CLAD.

Acciones e instrumentos²³ para la calidad en la gestión pública

- ✓ La dirección estratégica y el ciclo de mejora.
- ✓ Prospectiva y análisis de la opinión ciudadana.
- ✓ Participación ciudadana para la mejora de la calidad.
- ✓ Adopción de modelos de excelencia.
- ✓ Premios a la calidad o excelencia.
- ✓ La gestión por procesos.
- ✓ Los equipos y proyectos de mejora.
- ✓ Cartas compromisos o de servicios al ciudadano.
- ✓ Mecanismos de difusión de información relevante para el ciudadano.
- ✓ La mejora de la normatividad.
- ✓ El gobierno electrónico.
- ✓ Medición y evaluación.
- ✓ Sugerencias, quejas y reclamos de los ciudadanos.
- ✓ Sistemas de gestión normalizados.
- ✓ La gestión del conocimiento.
- ✓ Comparación e intercambio de mejores prácticas.
- ✓ Aportaciones y sugerencias de los funcionarios públicos.

La carta constituye un marco de referencia que posibilita el desarrollo de procesos de reforma y racionalización en la Administración Pública.

En definitiva, con su aplicación se apoya la profesionalización de las entidades gubernamentales, lo que contribuirá a sentar las bases para el desarrollo de los países iberoamericanos.

²³ Epígrafe 37 - 60 de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, CLAD.

5. CONCEPTOS IMPORTANTES CONSIDERADOS EN LA INVESTIGACIÓN

a. Gestión pública de calidad

Capacidad de operar en función de la satisfacción oportuna y adecuada de las necesidades y expectativas de los usuarios o ciudadanos, tomando en cuenta las metas establecidas y los fines y propósitos de la administración pública. En esta concepción de calidad cobran especial atención todas las partes interesadas en sus diferentes formas de relación, por lo que la visión de la gestión debe ser integral e integradora.

De aquí surge una importante interrogante, que define la estrategia a seguir para mejorar los servicios públicos: ¿Debe ser gestión de la calidad ó calidad de la gestión? Para los efectos de la presente investigación se aplicará el término de calidad de la gestión, porque el término calidad es el atributo y la gestión es el objeto sobre el cual se debe aplicar dicho atributo.

b. Eficiencia

Relación entre el resultado alcanzado y los recursos utilizados.

c. Eficacia

Grado en el que se realizan las actividades planificadas y se alcanzan los resultados planificados.

d. Efectividad

Medida del impacto de la gestión, hasta donde la gestión ha logrado cambiar el estatus de los usuarios. Para el caso de esta investigación, la efectividad medirá el impacto del INAP a través de la verificación de que los servicios prestados (formación, capacitación, asistencia técnica y/o asesoría administrativa) aportan a la mejora del estatus (laboral y salarial) de los usuarios.

e. Cliente/usuario

Organización, entidad o persona que recibe un bien o servicio.

f. Gestión para resultados

Todo proceso de gestión pública debe perseguir la creación de valor público, lo que tiene que reflejarse en resultados e impactos cuantificables, que permitan evaluar el rendimiento en todas sus dimensiones. Para la objetiva determinación de resultados, se requiere analizar la evolución del desempeño y el nivel de alcance de las metas, trazadas con sistemas de información para el seguimiento, evaluación y control rigurosos y oportunos, que fundamenten la toma de decisiones y medidas correctivas.

La gestión pública para resultados requiere la implementación de sistemas de monitoreo, medición y control que permitan un adecuado control y la toma de decisiones²⁴.

g. Gestión por procesos

Un resultado deseado se alcanza más eficientemente cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un PROCESO. La norma ISO 9000:2005: vocabulario, promueve la adopción de un “enfoque basado en procesos” cuando se desarrolla, implementa y mejora la eficacia, eficiencia y efectividad organizacional.

h. Satisfacción del usuario

Desde la óptica de los usuarios, calidad de servicio equivale a satisfacción; a su vez, la satisfacción es el resultado de la diferencia que existe entre sus expectativas y deseos (lo que esperan recibir) y la valoración que efectúan del servicio recibido. El nivel de calidad relevante no es el que objetivamente proporciona el proveedor, sino el que subjetivamente percibe el cliente²⁵

SATISFACCIÓN = calidad recibida – calidad esperada

²⁴ Epígrafe 26 de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, CLAD.

²⁵ Curso CEDDET. **Gestión de la Calidad en la Administración Pública**, 12ª edición. Módulo 2: la voz del cliente. Análisis de la demanda y evaluación de la satisfacción, página 7.

i. ¿Producto o servicio en la gestión pública?

Las diferencias entre productos y servicios solo se establecen a efectos epistemológicos ya que, hoy en día, lo que se da empíricamente es una interpenetración plena, un verdadero mix productos/servicios. Resulta prácticamente imposible encontrar un servicio sin soporte material, pero es también igualmente difícil hallar en el mercado productos sin cobertura de servicios. Hecha esta aclaración, cabe decir que **la administración pública produce y presta servicios**, cuyas características le confieren una naturaleza distinta a la de los productos²⁶.

6. MARCO INSTITUCIONAL DEL ESTUDIO. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Creado por el Decreto No. 25-80 del Congreso de la República, con su Reglamento a la Ley Orgánica No. 10-2008. Es una entidad descentralizada, semiautónoma, que depende directamente de la Presidencia de la República de Guatemala.

Según el artículo 5, es el órgano técnico de la Administración Pública, responsable de generar y lograr que se ejecute un proceso permanente de desarrollo administrativo con el fin de incrementar la capacidad de las instituciones y dependencias públicas para que éstas sean eficientes y eficaces en los aspectos que le son propios; así como en la producción de bienes y prestaciones de servicios.

Las actividades sustantivas, con las cuales brinda apoyo técnico a las instituciones gubernamentales son: investigación, formación, capacitación, asistencia técnica regional y asesoría administrativa.

Las áreas de apoyo que proporcionar servicios e insumos a los procesos sustantivos o misionales son: servicios administrativos, financieros, de comunicación e imagen

²⁶ Curso CEDDET. **Gestión de la Calidad en la Administración Pública**, 12ª edición. Módulo 1: La Administración Pública y la Calidad, página 27.

institucional, de cooperación nacional e internacional, de gestión de recursos humanos, entre otros.

En resumen, sus principales funciones²⁷, según su Ley Orgánica son:

- Investigar los problemas de la Administración Pública.
- Definir las Políticas de reforma o cambio administrativo.
- Definir las Políticas de formación y capacitación de los recursos humanos del sector público.
- Formar el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Pública.
- Divulgar los avances en materia de Administración Pública y el papel clave del sector público en el desarrollo del país.
- Intercambio y cooperación nacional e internacional.
- Participar con otras entidades en la ejecución del Plan Nacional de Capacitación y Fortalecimiento Institucional y capacitar a los miembros de los Consejos de Desarrollo.

²⁷ www.inap.gob.gt

CAPÍTULO III

PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

El diagnóstico realizado para identificar el modelo de gestión que el INAP ha implementado en los últimos años, hasta junio de 2011 y comprobar que su modelo de gestión es poco efectivo, ineficiente e ineficaz en la prestación de sus servicios se llevó a cabo utilizando varias técnicas de recolección de información:

- a. **Fuentes secundarias:** para este fin, se revisaron documentos institucionales: planes estratégicos, planes operativos, informes de ejecución presupuestaria, informes de gestión, informes de auditorías, entre otros.

- b. **Fuentes primarias:** La técnica utilizada para recabar información fue la encuesta. Para determinar la muestra se aplicó la técnica deliberada, que corresponde a la clase de las no probabilísticas. Esto significa que se seleccionó una muestra de manera deliberada, tomando en cuenta las características particulares del encuestado, de la función que desempeñan dentro del INAP y el aporte que podrían brindar al estudio. **(Ver anexo 1)** En este sentido, aplicando la fórmula para determinar el tamaño de la muestra, se determinó lo siguiente:

Formula:

$$n = \frac{Z^2 * P * Q * N}{E^2 * N - 1 + Z^2 * P * Q}$$

$$n = \frac{1.96^2 * (0.5 * 0.5) * 75}{.15^2 * 75 - 1 + 1.96^2 * (0.5 * 0.5)}$$

$$n = \frac{3.8416 * 0.3 * 75}{0.0225 * 74 + 3.8416 * 0.25}$$

$$n = \frac{72.03}{2.6254}$$

n= 27.4358193

N= 27 personas

La denominada Guía de Encuesta Estructurada Interna (**anexo 1**) se aplicó con el propósito de investigar las variables de **EFICIENCIA Y EFICACIA** en el ámbito interno de la Institución, se encuestaron a 27 funcionarios y empleados del INAP.

La Guía de Encuesta a Usuarios Externos (**anexo 2**) se aplicó vía internet a 150 usuarios de los servicios, con el propósito de conocer su nivel de satisfacción en la prestación de los servicios y verificar sobre la variable de **EFFECTIVIDAD** del INAP.

1. PRINCIPALES HALLAZGOS DEL SISTEMA DE GESTIÓN DEL INAP

1.1. Características del sistema de gestión vigente:

El INAP es una entidad que depende de la Presidencia de la República, su estructura y funciones están definidas en su Ley Orgánica, Decreto No. 25-80 del Congreso de la República de Guatemala; esta determina en gran medida el sistema de gestión y los principales componentes son los siguientes:

- a. "...Entidad estatal descentralizada, semiautónoma, no lucrativa, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones." (Art. 2, Decreto 25-80).
- b. "...Depende directamente del Presidente de la República, quien, por conducto de los Ministerios correspondientes, emitirá las disposiciones legales que tengan carácter de Acuerdo Gubernativo". (Art. 3, Decreto 25-80).

De manera funcional administrativa y financieramente es una entidad descentralizada y posee procedimientos propios de una entidad de este tipo, sin embargo se observa una

centralización en la toma de sus decisiones, puesto que depende directamente de la Presidencia de la República. Esto determina y de alguna manera condiciona su funcionamiento, lo cual no implica una situación negativa para el INAP, puesto que siendo una entidad del gobierno, debe sujetarse a las disposiciones presidenciales.

- c. "...Es el órgano técnico de la Administración Pública, responsable de generar y lograr que se ejecute un proceso permanente de desarrollo administrativo con el fin de incrementar la capacidad de las instituciones y dependencias públicas para que estas sean eficientes y eficaces en los aspectos que le son propios y en la producción de bienes y prestaciones de servicios destinados al Sector Público y a la Sociedad en general." (Art. 5, Decreto 25-80).

Una parte fundamental que determina el sistema de gestión es su objetivo institucional, puesto que en función del mismo se plantean los procesos misionales de la entidad y se definen sus procesos de soporte. El INAP es una entidad de apoyo a la administración pública, no tiene metas directamente vinculadas con la satisfacción del ciudadano final de los servicios de las entidades gubernamentales, sino más bien a un nivel intermedio, puesto que atiende a servidores públicos (funcionarios y empleados) e instituciones de la Administración Pública, incluyendo a las Municipalidades y Gobernaciones Departamentales, además de los Consejos de Desarrollo.

- d. La organización del INAP se integra con órganos superiores y unidades administrativas. (Art. 7, Decreto 25-80). Los Órganos Superiores son: Junta Directiva, Presidencia, Gerencia, Subgerencia, Comité Ejecutivo. Las unidades administrativas son creadas por la Junta Directiva a propuesta de la gerencia, de acuerdo a las necesidades específicas.

La Ley Orgánica plantea una estructura vertical en la que existen órganos superiores que determinan la ruta a seguir y las unidades administrativas necesarias; al mismo tiempo, dentro de los órganos superiores existe verticalidad, puesto que el órgano supremo es la

Junta Directiva. Esta estructura se respeta y se cumple en el INAP y esto se observa en el funcionamiento del mismo, en la aprobación de los planes estratégicos y operativos, los presupuestos, en la toma de decisiones al alto nivel, en la definición de funciones y atribuciones para la Gerencia y Subgerencia y el papel del actual Comité Ejecutivo, que es el espacio de programación, organización, coordinación y evaluación de las actividades técnicas del INAP.

- e. Su régimen financiero está determinado por dos vías: **a.** Las asignaciones presupuestarias que deberán figurar en el Presupuesto General de Gastos de la Nación, y **b.** la venta de servicios y publicaciones, así como las donaciones o aportes voluntarios que reciba para cubrir sus gastos de operación, provenientes de personas o instituciones nacionales o internacionales, o Gobiernos extranjeros, de conformidad con la ley. (Art. 21, Decreto 25-80).

Las fuentes de financiamiento son importantes para determinar el tipo de gestión, sobre todo las planteadas en su régimen legal, puesto que libera o amarra, según el caso, la provisión de recursos para su funcionamiento. Para el INAP es un régimen abierto, porque además de los fondos provistos por el Presupuesto General de la Nación, le brinda la oportunidad de la venta de servicios para mejorar sus ingresos. En algunos espacios esta última parte no es bien vista, puesto que se tiene la idea de que el INAP es una entidad gubernamental y no debe cobrar por la prestación de sus servicios, sin embargo, el Presupuesto asignado no ha crecido en la misma proporción que la inflación del país, el Instituto funciona con un presupuesto aproximado de entre 8 y 10 millones de quetzales, del cual el 80% se utiliza en funcionamiento, quedando muy poco para inversión; por lo que se hace necesario percibir fondos por concepto de fondos privativos, para impulsar sus actividades con mayor eficiencia.

Otra área de revisión del INAP es la que tiene que ver con el recurso humano disponible, importante elemento para caracterizar el sistema de gestión vigente. Hasta junio 2011, el

INAP contaba con 78 personas contratadas bajo los renglones 011, 029, 185 y 189²⁸; de los cuales solamente el 38% es profesional graduado con estudios universitarios; esto es determinante, tomando en consideración que es una entidad de apoyo técnico, académico, especializado en administración pública.

Una característica importante del INAP es la estructura de su Plan Operativo Anual –POA-, según la revisión llevada a cabo para el POA 2011, se puede determinar lo siguiente:

- a. Es un plan elaborado tomando en cuenta las directrices y guías presentadas por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, SEGEPLAN.
- b. Según su Red de Categorías Programáticas y de Producción, posee dos programas: Servicios de Asistencia técnica y Servicios de Formación y Capacitación de Recurso Humano. El primer programa tiene 5 y el segundo 3 actividades específicas.
- c. Cuenta con productos intermedios y terminales, sobre los cuales es medida la eficiencia, eficacia y efectividad del INAP. Posee también las metas y los indicadores de producto y proceso para medir el avance del mismo.
- d. La planificación presupuestaria para cada una de las acciones programadas también es un elemento visualizado en el POA.

1.2. Análisis del Sistema de Gestión Vigente:

Para efectos de llevar a cabo un análisis objetivo y real del sistema de gestión del INAP hasta junio de 2011, se vincula la relación entre los procesos de gestión definidos para la investigación y los criterios establecidos en las variables de la investigación.

Los procesos/áreas de gestión investigados son los siguientes:

- ✓ Planificación

²⁸ 011, personal permanente (presupuestado); 029, personal por contrato para servicios técnicos y profesionales; 185, personal contratado para servicios de capacitación; y 189, personal contratado para otros servicios.

- ✓ Comunicación e interacción entre las unidades administrativas
- ✓ Procedimientos internos existentes
- ✓ Cultura y clima organizacional
- ✓ Gestión institucional en general

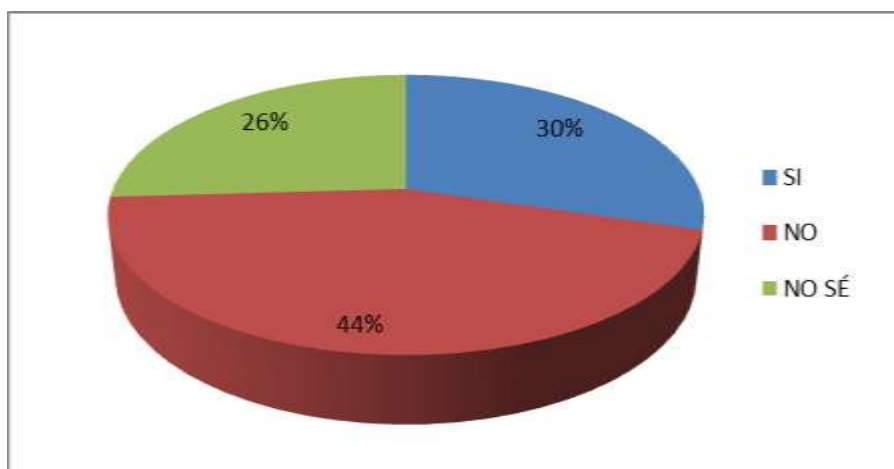
Los criterios de las variables objeto de investigación son:

- ✓ Eficiencia
- ✓ Eficacia
- ✓ Efectividad.

1.2.1. Del sistema de planificación y presupuesto institucional actual

Derivado de la encuesta realizada, los informantes clave encuestados brindan la siguiente información:

GRÁFICA No. 1
ANÁLISIS DE LA CLARIDAD DE LAS DIRECTRICES DE GOBIERNO CENTRAL PARA LA PLANIFICACIÓN

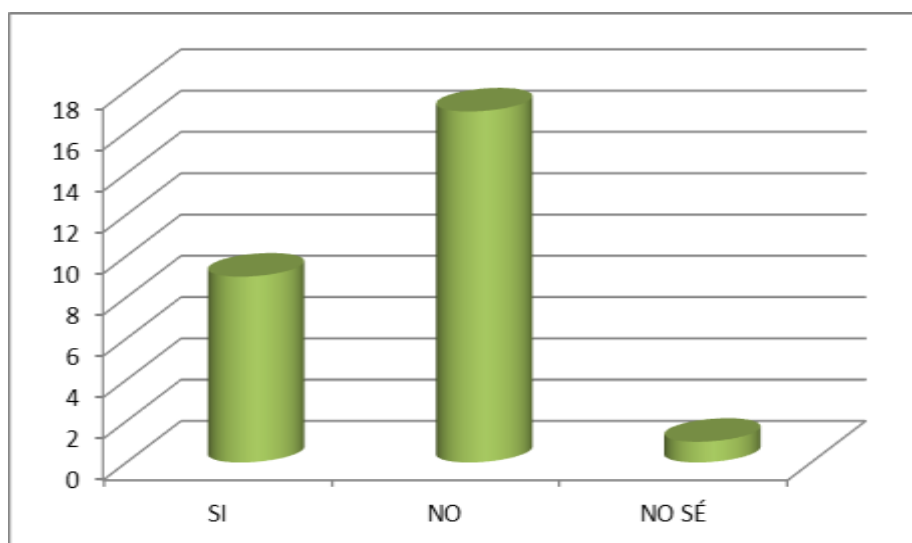


Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la encuesta realizada en Septiembre 2011

En la gráfica se puede observar que el 44% de los encuestados afirman que no existe claridad en las directrices emanadas del gobierno para llevar a cabo la planificación, se cambian constantemente los enfoques, las guías, los formatos, a pesar de que existen

líneas estratégicas y pilares estratégicos. Un caso muy concreto en el Gobierno del Presidente Álvaro Colom fueron los problemas ocasionados por la Tormenta Ághata, que provocó cambios en los planes operativos del año 2010 y 2011.

GRÁFICA No. 2
ANÁLISIS DE LA COORDINACIÓN ENTRE GERENCIA,
SUBGERENCIA Y DIRECTORES PARA LA
PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL

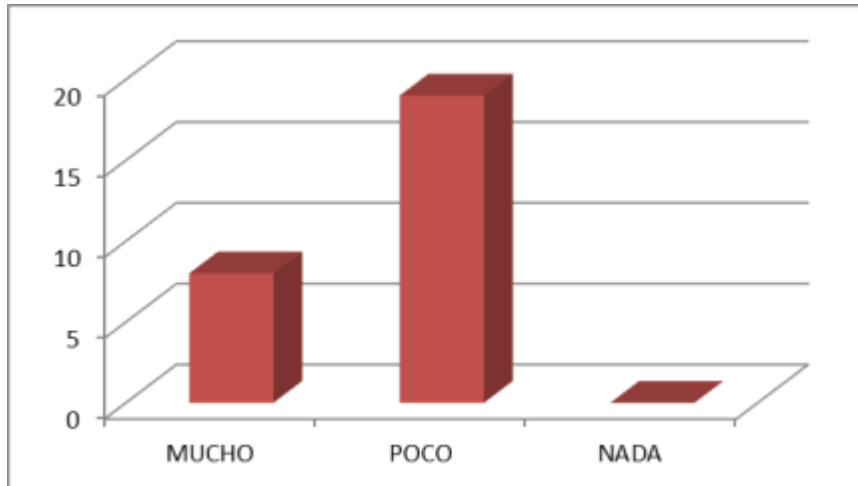


Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la encuesta realizada en Septiembre 2011

Para verificar la coordinación que existe a lo interno del INAP para llevar a cabo la planificación entre los rectores de la misma, se puede observar que la mayoría de los encuestados afirma que no existe vinculación para la planificación entre la gerencia, la subgerencia y los directores.

Se pudo observar que de las personas encuestadas, 7 no tienen ningún conocimiento sobre el tema (el 26%), esto puede estar relacionado a la función que desempeñan y que desconocen cómo se lleva a cabo la planificación en el INAP, analizado un poco más a fondo, es preocupante desde el punto de vista de la comunicación que debe haber en lo interno de la institución.

GRÁFICA No. 3
GRADO DE COMUNICACIÓN PARA LA
PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL

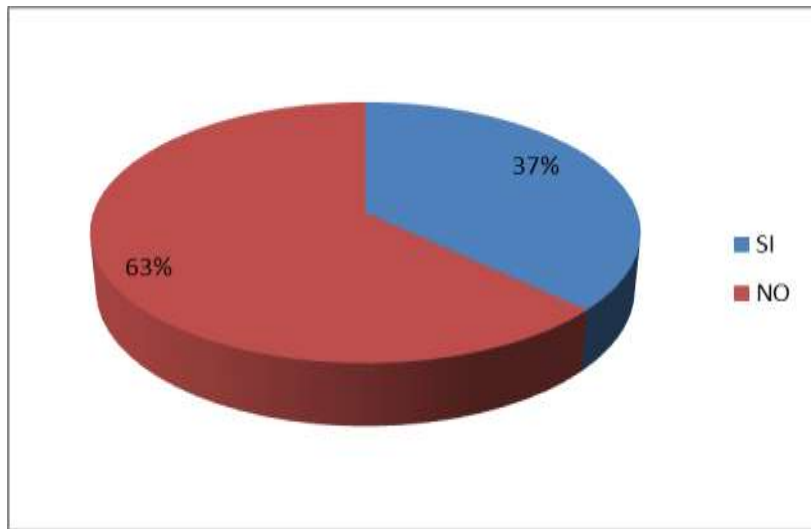


Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la encuesta realizada en Septiembre 2011

19 de los 27 servidores públicos del INAP encuestados, afirman que existe poca comunicación entre los responsables para llevar a cabo la planificación, esto es determinante para definir el modelo de gestión, puesto que la comunicación es importante para plantear una planificación coherente y comprometida con los fines institucionales. En INAP cada dirección planifica a lo interno y la Unidad de Planificación recopila la información y la integra en un documento según las guías proporcionadas por SEGEPLAN, posteriormente se lleva a cabo una revisión general en reunión de Comité Ejecutivo y se presenta a las entidades correspondientes. Este no es el mejor método, puesto que debiera ser un proceso deliberado, analizado y consensuado, derivado de un Plan Estratégico a mediano plazo,²⁹ el cual no existe en el INAP.

²⁹ El mediano plazo medido a 10 años.

GRÁFICA No. 4
VINCULACIÓN ENTRE LA PLANIFICACIÓN Y
PRESUPUESTACIÓN DEL INAP



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la encuesta realizada en Septiembre 2011

Según las personas encuestadas, el 63%, informa que no existe una vinculación idónea entre la planificación y el presupuesto; aunque se elabora el presupuesto en función de la planificación, en el transcurso de la ejecución se observa poca coherencia y constantes modificaciones a ambos, presupuesto y planificación, en función de los cambios en las agendas de las direcciones sustantivas. Algo interesante fue la respuesta de una de las personas encuestadas, “...para eso existe la opción de las modificaciones presupuestarias.” La planificación se hace para llevar un norte, un camino a seguir y aunque no es una camisa de fuerza, debe cumplirse porque eso denota la eficiencia y eficacia de la entidad, mientras más cambios hay a la planificación y al presupuesto, menos se tiene una estrategia definida, eso se denota en INAP.

Las opiniones generales de los entrevistados en relación a esta área de gestión son:

- a. La planificación se mantiene en constantes cambios, de acuerdo a las variaciones de directrices en SEGEPLAN.
- b. No existe un planteamiento de un plan estratégico de mediano y largo plazo.
- c. Al parecer no todo el personal tiene claro cuáles son los objetivos institucionales.

- d. Existe mucha preocupación por el cumplimiento de las metas, sin tomar en cuenta las necesidades estratégicas de las instituciones y del propio INAP.
- e. Las metas son determinadas en función de las personas inscritas, no graduadas.
- f. En muchas ocasiones la ejecución rebasa la planificación en el POA³⁰.
- g. Influyen mucho los técnicos de la SEGEPLAN y la DTP³¹ para la definición de los criterios para planificar en el INAP.

1.2.2. Del grado de comunicación e interacción entre las unidades administrativas

Como resultado de una organización de estructura vertical, se observa en la mayoría de las entidades públicas muy poca comunicación y débil interacción entre las unidades administrativas, lo que provoca una gestión deficiente, islas de gestión que no logran cumplir con las metas establecidas de una manera eficiente. Es recurrente verificar que dos unidades están llevando a cabo las mismas acciones y no hay coordinación para minimizar costos y lograr los objetivos en función de la institución. Con la información proporcionada por los encuestados se puede verificar que la mayoría conoce el alcance de la gestión de su unidad administrativa, sin embargo existe muy poca comunicación con las demás unidades, se conoce muy poco sobre sus acciones. El 89% conoce donde inicia y donde termina la gestión de su propia unidad, pero desconoce la de otras unidades y esto provoca serios problemas en la comunicación y la interacción.

Según los encuestados, los mayores inconvenientes al momento de interactuar en la prestación de los servicios, en orden son: la unidad administrativa, la unidad financiera, algunas de las unidades sustantivas y la auditoría interna. Se pudo verificar que los procesos sustantivos culpan a los de soporte y viceversa; sin embargo muy pocos ven el problema de la escasa interacción y del desconocimiento general de todos los procesos que se llevan a cabo en la entidad.

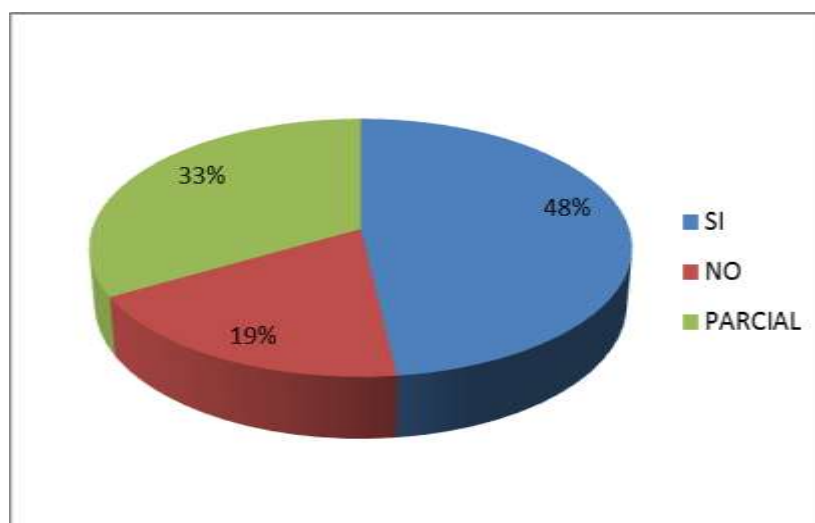
³⁰ Según los especialistas en el tema, esto denota una mala planificación y no eficacia, como se presume.

³¹ DTP= Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas.

1.2.3. De los Procedimientos existentes

Esto está vinculado al ítem anterior, no existe comunicación e interacción porque no se conocen o se conocen poco los procedimientos a seguir dentro del INAP.

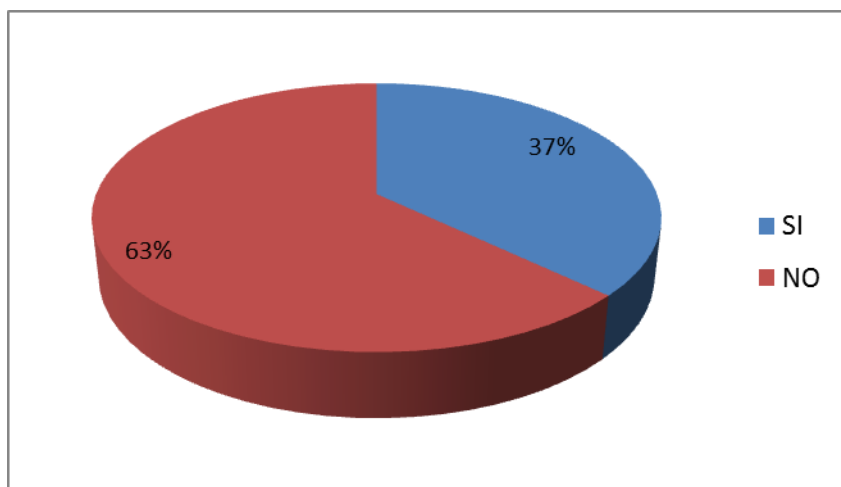
GRÁFICA No. 5
PORCENTAJES DE CONOCIMIENTO DE LOS
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS
DEL INAP



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la encuesta realizada en Septiembre 2011

De la gráfica anterior se destaca que el 33% de los encuestados conocen parcialmente los procedimientos administrativos y financieros, lo que evidencia la falta de interés por conocer y cometer menos errores en las actividades cotidianas y sobre todo provoca los problemas de gestión que presenta el INAP. Si a lo anterior, se suma el 19% de los que desconocen completamente dichos procedimientos, es más del 50% de los encuestados que tienen problema con el conocimiento de los procedimientos, lo cual es preocupante para los resultados que el INAP tiene en su gestión interna y en la prestación de los servicios a los usuarios externos.

GRÁFICA No. 6
ANÁLISIS DE LA COHERENCIA DE LOS
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS
DEL INAP



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la encuesta realizada en Septiembre 2011

Se observa en la gráfica No. 6 que el 63% afirma que no existe coherencia en los procedimientos administrativos y financieros, lo cual es importante investigar a profundidad, porque es posible que se consideren incoherentes por el propio desconocimiento de los mismos. En esta misma línea, el 67% afirma que no son ágiles y brindan información sobre los mayores problemas que se presentan al momento de realizar las gestiones, algunas como causas y otras como efecto son:

- a. Rechazo por cosas simples
- b. Problemas por firmas
- c. Falta de voluntad para encontrar soluciones
- d. Actitudes negativas de las personas y muy poca disposición a resolver problemas
- e. Poca cultura de servicio al usuario
- f. Falta de planificación de las unidades sustantivas, todo se solicita a última hora
- g. Problemas en la presentación de facturas e informes
- h. Tardanza para emitir cheques
- i. Cambios constantes de requisitos
- j. No se publican los procedimientos, normas y cambios a los mismos

- k. No se brinda capacitación para conocer los procedimientos
- l. Todas las gestiones se burocratizan
- m. Errores constantes en el llenado de formularios, formatos
- n. Se maneja discrecionalidad y favoritismos
- o. Falta criterio para aplicar los procedimientos.

De la información proporcionada por los encuestados, se rescata y valora un elemento fundamental, la **planificación de las actividades y la previsión de los recursos**: esto para que no sucedan cosas como las listadas arriba. La **capacitación e información**: fundamental también para tener claro el proceder en cada uno de los casos.

1.2.4. De la cultura y clima organizacional

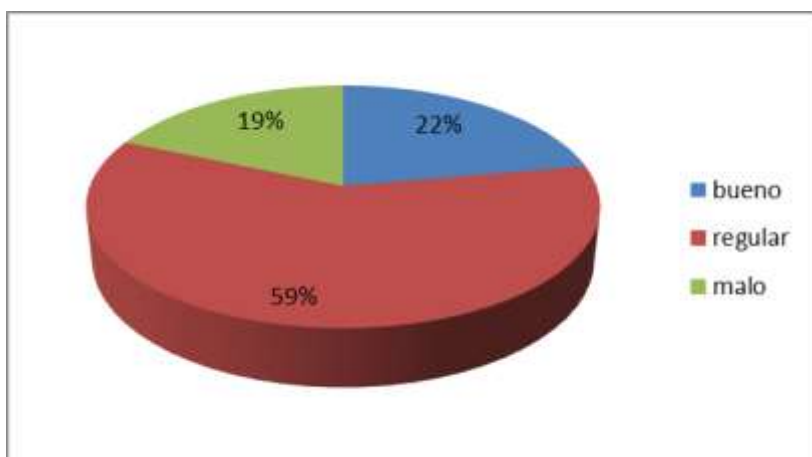
Entendiendo la cultura como los valores que identifican a la institución y el grado de involucramiento del personal y el clima como el ambiente laboral que se percibe, la encuesta arroja datos interesantes.

Casi el 50% de los encuestados califican al INAP como una entidad mejor, comparada con otras instituciones gubernamentales, esto denota identificación con la institución. El 93% está comprometido con el trabajo que lleva a cabo, únicamente 2 personas no se encuentran comprometidas, esta es una buena señal para pensar en un nuevo modelo de gestión, que conlleva en un alto porcentaje el compromiso de quienes lo implementarán.

Por otro lado, 18 de los 27 encuestados opinan que no tienen libertad para expresar sus opiniones y tienen temor a proponer y comentar sobre las fallas de la gestión. 17 comentan que no existe una comunicación efectiva tanto de manera vertical, como horizontal. Estos son dos elementos importantes para determinar la cultura y el clima del INAP, no se observa favorable y puede provocar serios daños en el sistema de gestión y de la imagen institucional.

A pesar de lo anterior, el 90% de los encuestados están identificados con el que hacer el INAP y se sienten motivados en la realización de su trabajo, un punto a favor para plantear modificaciones.

GRÁFICA No. 7
PORCENTAJES DE CALIFICACIÓN DEL AMBIENTE DE TRABAJO EN EL INAP



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la encuesta realizada en Septiembre 2011

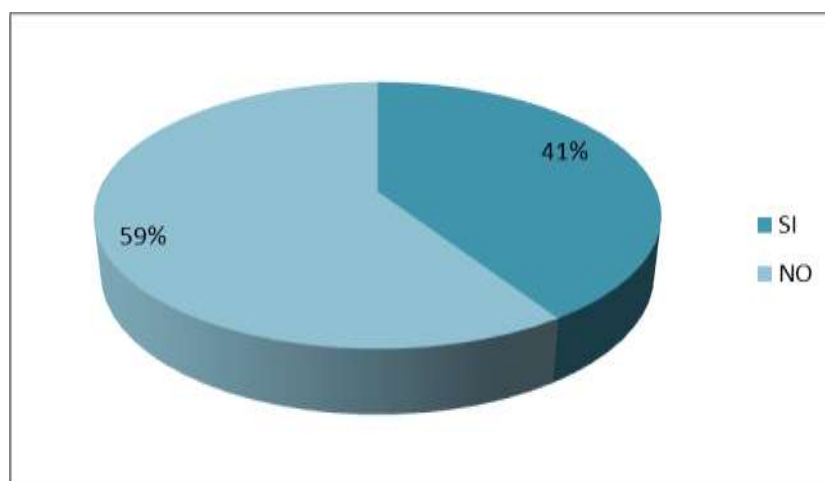
En relación al ambiente de trabajo, el 22% lo califica como bueno, un cuarto de los encuestados; sin embargo el 59% lo identifica como regular e identifican como el principal problema la comunicación que daña la integridad laboral y personal de las y los empleados, los “chismes” y descalificación del personal.

Tomando en consideración que los incentivos son importantes para motivar al personal, se les preguntó a los encuestados que tipo de incentivos son buenos para mejorar la cultura y el clima del INAP y en primer lugar ubicaron los aumentos salariales, bonos y beneficios económicos; en segundo lugar la capacitación para reforzar sus conocimientos y mejorar el desempeño; y en tercer lugar los reconocimientos al trabajo realizado, a través de diplomas y menciones públicas.

1.2.5. Del modelo de gestión en general

De manera integral, los encuestados calificaron el modelo de gestión del INAP:

GRÁFICA No. 8
ANÁLISIS DE LA FUNCIONALIDAD DEL MODELO DE
GESTIÓN ACTUAL (enero-junio 2011)

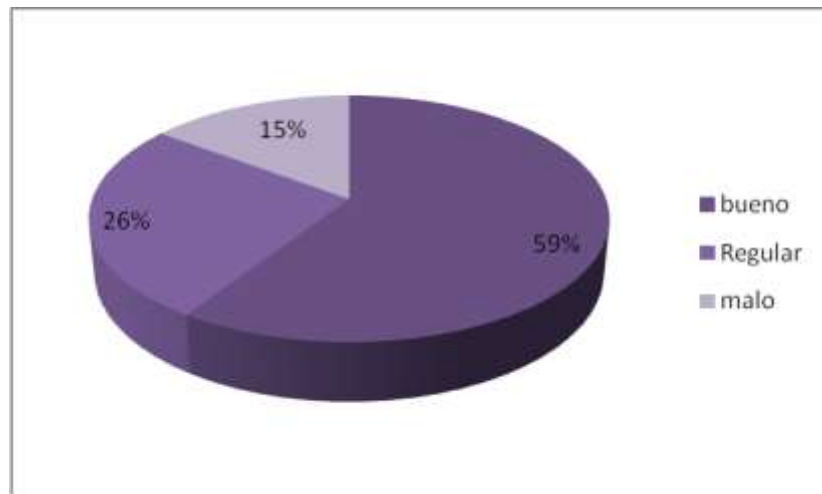


Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la encuesta realizada en Septiembre 2011

El 41% de las personas entrevistadas comentan que si es funcional el modelo actual del INAP, entre otras razones porque: se cumple con las metas propuestas; responde a las necesidades de los servidores públicos; se fundamenta en la legislación que le aplica; se le da seguimiento a las acciones; tiene una buena imagen en el sector público.

El restante 59% dice que no es funcional el modelo actual por las siguientes razones: tiene poco presupuesto; le brindan muy poca importancia desde el gobierno central; la toma de decisiones es centralizada y vertical; existen constantes cambios de personal, de procedimientos y no se visualizan resultados; los procedimientos son obsoletos, no hay gestión integral y coordinada al interior; no existe una clara definición entre las metas físicas y las metas de inversión.

GRÁFICA No. 9
CALIFICACIÓN DEL LIDERAZGO DE LA ALTA
DIRECCIÓN DEL INAP



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la encuesta realizada en Septiembre 2011

En relación al ejercicio del liderazgo, el 59% califica como bueno el liderazgo aplicado por la alta dirección para llevar a cabo una buena gestión. Este liderazgo positivo se expresa en que:

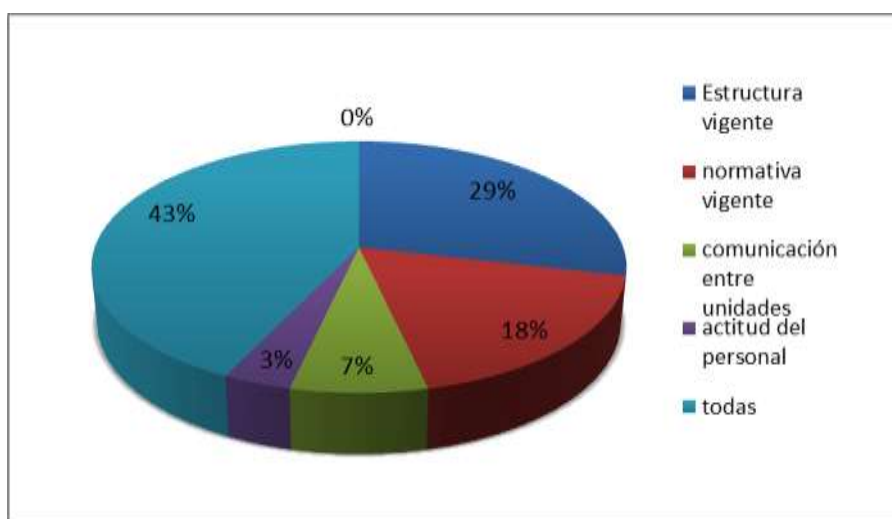
- a. Existe voluntad para realizar mejoras en el INAP.
- b. Brindan directrices para mejorar la atención del usuario.
- c. Coordinan apoyos de la cooperación internacional.
- d. Existe presencia permanente de la gerencia en las direcciones y unidades administrativas.
- e. Proporciona capacitación al personal, sin distinción de niveles.
- f. Ha enviado al personal a pasantías al extranjero.

Para el 26% que califican como regular el liderazgo de la alta dirección, afirman que existe favoritismos para algunas personas, que son variantes en las decisiones y que se descalifica el trabajo de quienes no se plegan a sus intereses.

Se solicitó también a los encuestados que definieran los factores que determinan el modelo de gestión actual del INAP y el mayor porcentaje mencionó que todas las

opciones presentadas son determinantes para el sistema actual, el cual como se ha mencionado anteriormente, es funcional en algunos aspectos, sin embargo lo que mayormente le afecta es su estructura organizacional vertical, la poca comunicación entre unidades administrativas y además un sistema de normas y procedimientos internos poco funcionales y por la mayoría desconocidos. Esto se observa en la gráfica siguiente:

GRÁFICA No. 10
FACTORES QUE DETERMINAN EL MODELO ACTUAL
DEL INAP (enero-junio 2011)



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la encuesta realizada en Septiembre 2011

Los entrevistados manifestaron que todas las opciones propuestas son determinantes para el modelo de gestión actual y consideran que lo que menos afecta es la actitud del personal, porque la evalúan como positiva.

Un tema importante a estudiar dentro del sistema de gestión del INAP es conocer en donde se percibe el impacto de las malas acciones y la mayoría de los entrevistados afirmó que el impacto negativo se refleja en los usuarios externos, las malas coordinaciones, los malos servicios repercuten en un mal servicio al usuario.

Por último, se les consultó a los entrevistados si creen que implementar un modelo distinto le puede beneficiar al INAP y el 93% afirmó que sí. Además se preguntó si un sistema basado en procesos, como el que sugiere la Norma ISO 9001:2008, puede ser factible para el INAP y 26 de las 27 personas estuvieron de acuerdo en que un sistema bajo ese modelo puede ser beneficioso para el INAP. Al preguntarles cómo lo puede mejorar, las respuestas fueron:

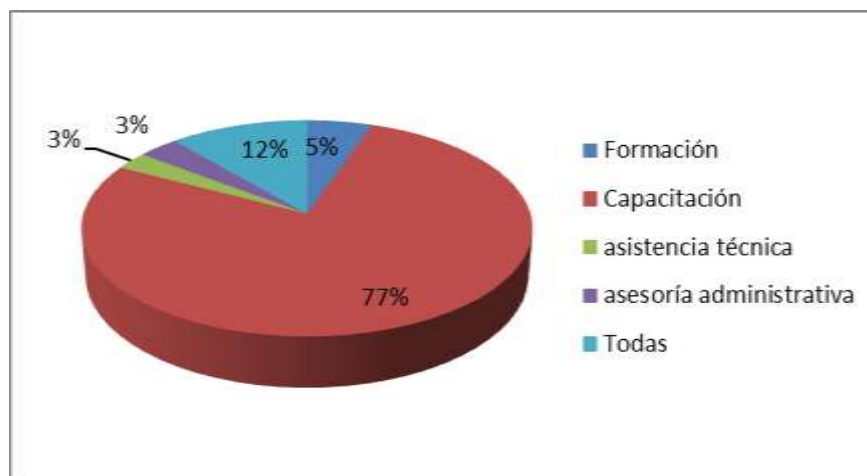
- a. Involucrando a todo el personal en los procesos.
- b. No solamente alcanzando metas, sino proyectando un mejor servicio.
- c. Optimizando los escasos recursos del INAP.
- d. Se reflejaría la calidad de la gestión en los resultados logrados.
- e. Haciendo viables los procesos y procedimientos.
- f. Sistematizando procesos, controles, resultados, monitoreando y evaluando acciones.
- g. Mejorando en general la atención al usuario.
- h. Tomando decisiones acertadas, basadas en datos concretos.

1.3. Análisis de la efectividad en el usuario externo:

Como se mencionó anteriormente, la efectividad para este caso concreto es entendida como la medida del impacto del INAP a través de la verificación de que los servicios prestados (formación, capacitación, asistencia técnica y/o asesoría administrativa) aportan a la mejora del estatus (laboral y salarial) de los usuarios. Los especialistas afirman que el impacto se mide en los usuarios y esto fue lo que se realizó en la presente investigación.

Se consultó a 150 usuarios externos de los servicios a través de una encuesta realizada vía correo electrónico, se giraron 375 boletas y fueron respondidas el 40%, significativa muestra para conocer no solamente la satisfacción de los servicios, sino también la pertinencia y la efectividad.

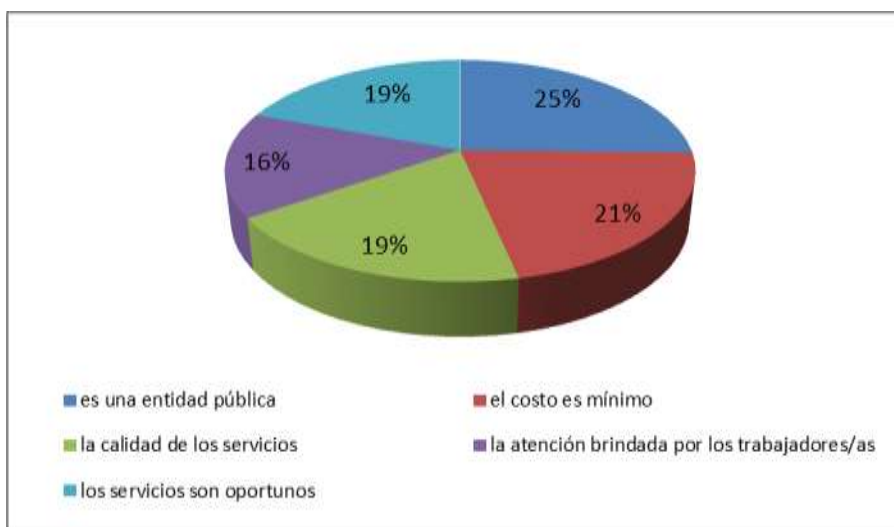
GRÁFICA No. 11
PORCENTAJES DE LOS SERVICIOS RECIBIDOS POR
USUARIOS EXTERNOS DEL INAP



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la encuesta realizada en Septiembre 2011

La gráfica anterior muestra la tendencia de los usuarios a utilizar mayormente los servicios de capacitación, el 77% de los encuestados ha recibido entre diplomados, talleres, cursos, seminarios, entre otros. Un aspecto a considerar es que de los que respondieron la encuesta, algunos son representantes de instituciones que recibieron asistencia técnica y/o asesoría administrativa y representan a una organización beneficiaria de dichos servicios.

GRÁFICA No. 12
RAZONES POR LAS QUE USUARIOS EXTERNOS
UTILIZAN LOS SERVICIOS DEL INAP



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la encuesta realizada en Septiembre 2011

Se les consultó respecto a las razones por las que utiliza los servicios del INAP y en mayor porcentaje lo hacen porque es una entidad gubernamental y porque los costos son bajos, en un segundo plano porque los servicios son de calidad y oportunos, esto es importante para evaluar la pertinencia de los servicios. Se les preguntó también respecto a las metodologías utilizadas en el Instituto y el 46% de los encuestados comentó que no son de vanguardia.

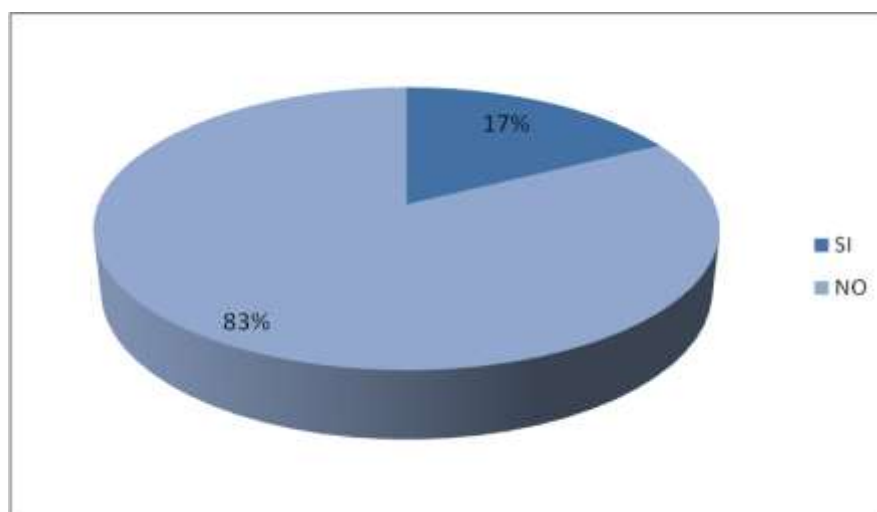
Respecto a la satisfacción de los usuarios, es importante destacar que más del 75% está satisfecho con la atención del personal del INAP, es cordial y se muestra atento a servir de la mejor manera. Algo que afecta sobremanera la satisfacción del usuario es la no disponibilidad de parqueo propio para asistir a los eventos, así como la poca accesibilidad para personas con capacidades diferentes.

Por último, una parte vital para establecer la efectividad, los servicios del INAP ¿coadyuvan a lograr mejores posiciones o salarios de los usuarios?, la respuesta es no. El 83% de las personas comentó que la formación y capacitación recibida en el Instituto no

les sirve para lograr una mejor posición y salario dentro de su institución, es importante destacar que esto también está ligado a que en el servicio público guatemalteco no existe carrera administrativa, es una gestión mayormente clientelar. Derivado de esto, los informantes comentan que la formación y capacitación se adapta a sus necesidades y expectativas personales, pero no laborales, por la razón antes mencionada.

Esto se muestra en la gráfica siguiente:

GRÁFICA No. 13
LOGRO DE MEJORAS LABORALES Y SALARIALES CON
LOS SERVICIOS PRESTADOS POR EL INAP



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la encuesta realizada en Septiembre 2011

1.4. Análisis global de la eficiencia, eficacia y efectividad del modelo de gestión

Además de los datos proporcionados en los párrafos anteriores derivados del trabajo de campo, se realizó análisis de documentos para complementar el trabajo. En este sentido y tomando en cuenta los indicadores propuestos para la investigación se realiza el análisis de los mismos.

Según los criterios e indicadores establecidos en la investigación, la eficiencia se mide en función de la vinculación entre las actividades programadas y el presupuesto ejecutado para las mismas; la eficacia medida de acuerdo al cumplimiento de lo planeado y efectividad en relación a los resultados logrados en el usuario.

1.4.1. Análisis de Eficiencia

Esta es obtenida de la relación entre los resultados alcanzados y los recursos utilizados. El resultado del análisis de la planificación y la ejecución presupuestaria a junio de 2011, llevó a verificar que se había ejecutado el 37% del presupuesto, lo cual estaba por debajo del promedio. Es importante resaltar que en el primer semestre de cada año la ejecución presupuestaria es baja porque al inicio del año es complicado el otorgamiento de la cuota de aportación brindada por el Ministerio de Finanzas Públicas.

El cumplimiento de la planificación a junio 2011 era del 51%, esto significa que midiendo la eficiencia, lograron hacer más actividades con una poca ejecución presupuestaria.

1.4.2. Análisis de Eficacia

Tomando la eficacia como la el alcance de los resultados planificados, se puede establecer que el INAP es eficaz, ya que como se mencionó con anterioridad a junio 2011 había un cumplimiento de las metas en un 51%. Sin embargo existe un punto importante a resaltar y es el hecho de las modificaciones al POA y a las metas, se permite crear algunas y suprimir otras que se avizore que no se pueden cumplir, esto lógicamente desestabiliza el sistema de planificación y alcance de resultados.

Las primeras dos categorías si son posibles medir a través de la revisión del POA y los informes de avance.

1.4.3. Análisis de efectividad

Por ser el INAP una entidad de apoyo técnico a las instituciones públicas, sus resultados no se visualizan directamente en el ciudadano, sino en los servidores públicos capacitados y entidades públicas fortalecidas con los programas correspondientes. Para la presente investigación, la efectividad se visualizó en dos vías: la mejora en la situación laboral de los usuarios del INAP y las personas egresadas (graduadas) de los programas.

Se pudo constatar una gran debilidad del sistema de planificación del INAP, ya que los indicadores están medidos en función de las personas inscritas en los cursos y no de las personas egresadas de los programas.

Con el propósito de hacer una integración general de los resultados y retomando la idea de que se evaluaron áreas de gestión y criterios de investigación, se concluye en lo siguiente:

- a. Las áreas de planificación, presupuestación, interacción entre unidades administrativas, aplicación y conocimiento de procedimientos y cultura y clima organizacional, es decir “la gestión en general”, están directamente vinculados a los criterios de eficiencia y eficacia. Por aparte, la efectividad se relaciona directamente con el logro de los resultados obtenidos en el usuario externo.
- b. De acuerdo a la revisión documental llevada a cabo, el INAP es eficiente y eficaz. Sin embargo se pudo constatar en el trabajo de campo a través de las entrevistas realizadas que existen serios problemas en los procesos y procedimientos, en la comunicación entre unidades administrativas, en la vinculación entre planificación y presupuesto; lo positivo es evidenciar que existe un ambiente de cooperación, compañerismo y solidaridad entre el personal para que no se evidencie en el usuario final las falencias del sistema de gestión.
- c. Se concluye que el INAP es poco efectivo, los resultados de su gestión no se traducen en mejoras en las condiciones laborales de los usuarios de los servicios. Obviamente esto es relativo a la hora de tomar en cuenta variables como: el mísero

presupuesto con que cuenta para cubrir a más de 200,000 servidores públicos y la poca capacidad estratégica de influenciar en los altos niveles del gobierno para lograr una posición estratégica que le permita jugar su rol de ser el “Ente rector de la transformación de la administración pública”. Por otro lado, es sumamente importante mencionar que no es solamente responsabilidad del INAP el hecho de que las y los servidores públicos no logren hacer carrera administrativa a través de la profesionalización, el sistema público es clientelar, los cargos en la mayoría de los casos son otorgados por favores políticos y por aportes financieros a las campañas electorales, lo que dificulta seriamente el logro hacer carrera por mérito y capacidad.

CONCLUSIONES

1. En documentos se demuestra que sí existe eficiencia y eficacia, sin embargo en el trabajo de campo realizado hay claras evidencias de que no existe una buena planificación y presupuestación, que no existen canales adecuados de comunicación y que los procesos y procedimientos no son acordes a las necesidades institucionales. Por otro lado, se considera que la efectividad está medida en función del impacto logrado en los usuarios directos, es decir servidores públicos e instituciones a las que sirve el INAP.
2. No se pudo verificar la efectividad, no existen parámetros para medir su impacto; los resultados del trabajo de campo evidencian que los servicios recibidos en INAP no le son suficientes para lograr mejoras en su situación laboral y salarial.
3. Las directrices de gobierno no son claras o lo son muy poco para plantear una planificación institucional pertinente; existen constantes cambios en guías, formatos, procedimientos y esto hace confuso el proceso. Se evidenció que falta comunicación e interacción entre los órganos decisores y ejecutores internos del INAP para llevar a cabo la planificación.
4. Se estableció que existe conocimiento de los procedimientos que los empleados del INAP aplican en su trabajo cotidiano, en sus respectivas áreas; sin embargo hay desconocimiento y sobre todo muy poca aplicación de los que se utilizan en otras unidades administrativas. No existe comunicación adecuada las diferentes unidades, lo que obviamente dificulta la gestión tanto en las áreas sustantivas, como de soporte del INAP.
5. Los problemas más comunes derivados del poco conocimiento y aplicación de procedimientos y de la interacción entre unidades administrativas, son entre otros, rechazo constante de expedientes, la tardanza en las gestiones administrativas y financieras, a nivel de los procesos de soporte; además del incumplimiento de

plazos y eficacia en la presentación de expedientes por parte de los procesos sustantivos.

6. Se evidencia como positivo el hecho de que la mayoría de los servidores del INAP acepta el liderazgo de las autoridades, se siente motivado en su trabajo e identificado con la institución y considera que es una entidad agradable para trabajar. En lo que se requiere poner atención es en lo relacionado a la libertad de expresión de opiniones para la mejora de la gestión.
7. Se pudo establecer de acuerdo a la revisión documental el INAP es eficiente, ya que su ejecución presupuestaria durante el primer semestre 2011 era del 37%, con un porcentaje de eficacia de 51%³² y la efectividad que no ha sido posible medir por los criterios que se utilizan en INAP y porque se evidenció que la medición del impacto implica un esfuerzo mucho mayor para el Instituto.

³² Es necesario aclarar que se está midiendo medio año, por lo que los resultados son positivos.

PROPUESTA

MODELO DE CALIDAD DE LA GESTIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE GUATEMALA

1. INTRODUCCIÓN

En principio es fundamental plantear que un modelo es un **esquema teórico de un sistema o de una realidad compleja, que se elabora para facilitar su comprensión y el estudio de su comportamiento.** Esta es considerada una acepción descriptiva y abierta, que permite plantear una propuesta flexible, adaptable a las necesidades de las entidades públicas.

El concepto contemporáneo de calidad ha evolucionado a través de las tres grandes etapas mencionadas en el capítulo II, constituyendo cada una de ellas lo que podríamos calificar de un “modelo” de calidad. Derivado de los resultados de la investigación de campo en el INAP, a través de la evidente necesidad de plantear un nuevo modelo de gestión por procesos que agilice su quehacer institucional y se vuelque hacia resultados que beneficien a los usuarios, se plantea un modelo que tenga como fundamento doctrinario la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Función Pública, del CLAD y como fundamento técnico-estratégico, la norma ISO 9001:2008.

2. FUNDAMENTOS DEL MODELO

- a. Carta Iberoamericana de la Calidad en la Función Pública.
- b. Norma ISO 9001-2008

3. PRINCIPIOS DEL MODELO DE CALIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA PARA GUATEMALA

Los principios son considerados imperativos de carácter general que definen características que determinan la base, en este caso de un sistema de calidad en la gestión. Guatemala aplica una combinación de los 8 principios dictados por la

Norma ISO 9000 y además toma en cuenta los propuestos en la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. Estos son:

- 1. Servicio al Cliente-usuario-ciudadano.** Es fundamental para las entidades gubernamentales conocer las necesidades actuales y futuras de sus clientes ya que son su razón de ser y por lo tanto deben satisfacer sus requisitos y esforzarse permanentemente en exceder sus expectativas. Este está relacionado al que en la Carta de la Calidad se conoce como el **principio de servicio público**, que implica dar preferencia a la satisfacción de las necesidades y expectativas del ciudadano.³³
- 2. Liderazgo.** La función principal de la Alta Dirección de cada entidad es establecer la unidad de propósito y la orientación de la misma, debe generar y mantener un ambiente interno favorable, en el cual los servidores públicos y/o particulares que ejercen funciones públicas, puedan llegar a involucrarse totalmente en el logro de los objetivos de la entidad.
- 3. Participación del personal.** Los colaboradores de todos los niveles son la esencia de la entidad y su total compromiso posibilita que sus habilidades sean utilizadas para el beneficio institucional.
- 4. Enfoque basado en procesos.** Transitar hacia un funcionamiento por procesos, implica un cambio de visión, en donde las interacciones de procesos llevará a mejores resultados y generar valor. El resultado deseado se alcanza con mayor eficiencia cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso.
- 5. Enfoque de sistema para la gestión.** Identificar, entender, mantener, mejorar y, en general, gestionar los procesos y sus interrelaciones como un sistema, contribuye a la eficiencia, eficacia y efectividad de las entidades en el logro de los objetivos.

³³ Epígrafe 4 de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, página 9.

- 6. Mejora Continua hacia alcanzar la excelencia.** La revisión constante para encontrar mejores prácticas y mejores formas de prestar los servicios es fundamental, tomando en cuenta los contextos cambiantes de las entidades públicas. Es fundamental que la mejora continua del desempeño global de las entidades, sea un objetivo permanente para aumentar la eficiencia, eficacia y efectividad.
- 7. Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones.** En todos los niveles de la entidad, las decisiones eficaces se basan en el análisis de los datos y la información recabada.
- 8. Relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor.** Una entidad y sus proveedores, tanto de bienes como servicios, son interdependientes; una relación beneficiosa para ambos, les aumenta su capacidad de crear valor.
- 9. Gestión para resultados³⁴.** Este principio está estrechamente relacionado con la creación de valor en lo público, supone un esfuerzo para optimizar la dirección efectiva e integrada de la prestación de los servicios públicos, para asegurar la máxima eficiencia, eficacia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos institucionales y del gobierno y obviamente de su mejora continua.
- 10. Transparencia y participación ciudadana³⁵.** Las organizaciones públicas deben poner a disposición del ciudadano toda la información que sirva de base para el diálogo entre las dos partes; deben ser abiertas al escrutinio público, tolerantes a la crítica y permeables a las propuestas de mejora y de cambio que provienen de la ciudadanía. Al mismo tiempo, la transparencia debe servir como instrumento de control por parte de los ciudadanos. La transparencia consiste básicamente en el suministro de información relevante desde el punto de vista del usuario y en el

³⁴ Incluido como un fin último de la calidad de la gestión, según la Carta Iberoamericana de Calidad.

³⁵ Epígrafe 6 de la Carta Iberoamericana de Calidad. Página 9

establecimiento de un diálogo constructivo sobre las cuestiones concretas que afectan al ciudadano-cliente-usuario.

4. DESCRIPCIÓN DEL MODELO

Este modelo implica la adopción de un enfoque basado en procesos, el cual consiste en determinar, gestionar y mejorar de manera eficaz, eficiente y efectiva, una serie de actividades mutuamente relacionadas. Una ventaja de este enfoque es el control continuo que brinda sobre los vínculos entre los procesos individuales que forman parte de un sistema organizado por procesos, así como sobre su combinación e interrelaciones.

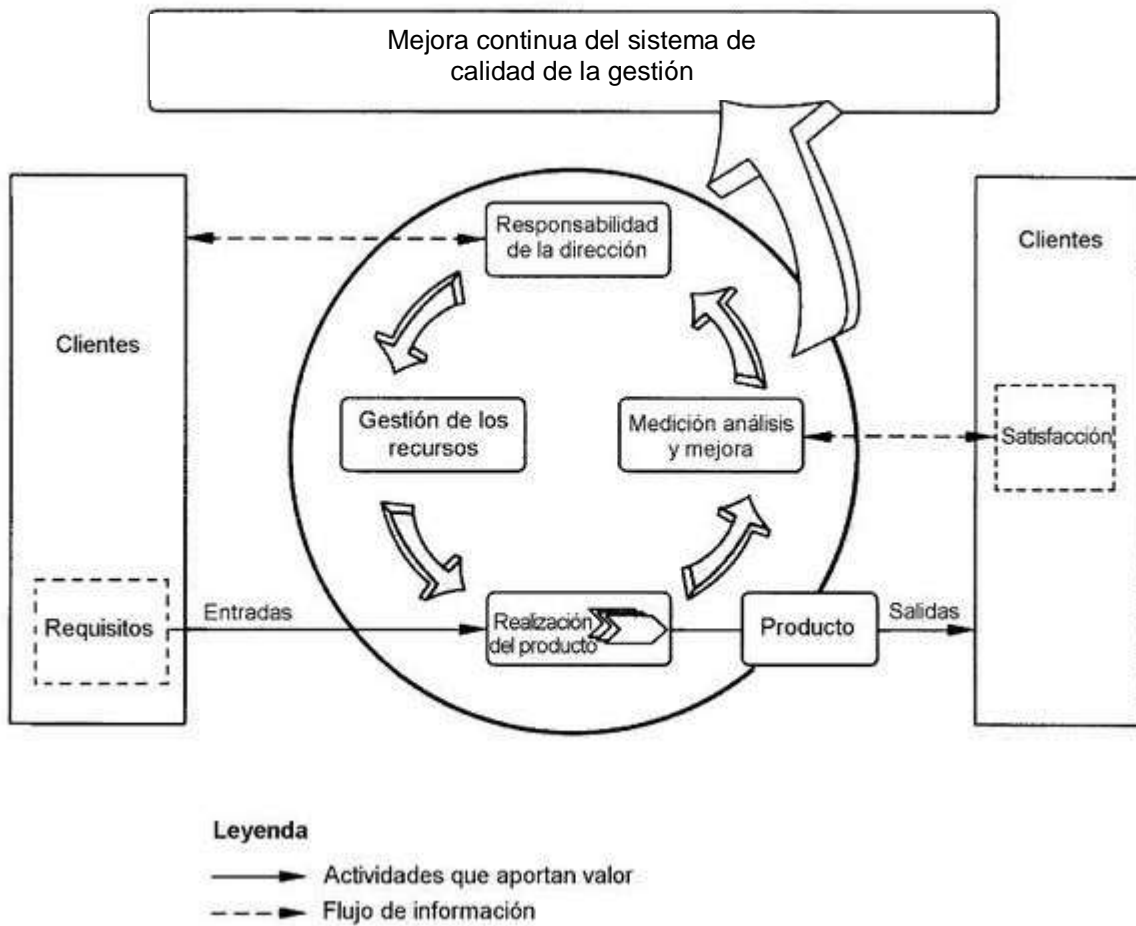
En la Carta Iberoamericana de Calidad³⁶, la gestión por procesos implica que las entidades públicas deben orientar sus actividades al desarrollo de una estrategia en términos de procesos, basada en datos y evidencias, definiendo objetivos, metas y compromisos. La adopción de una gestión por procesos, no es más que una secuencia ordenada de actividades interrelacionadas para crear valor en los servicios.

La gestión por procesos en la gestión pública, debe tener en cuenta que el ciudadano es el eje fundamental de la intervención pública, lo cual requiere adoptar enfoques y diseñar procesos de prestación de servicios desde la perspectiva del ciudadano, usuario y no desde la perspectiva de la entidad.

³⁶ Epígrafe 30 de la Carta Iberoamericana de Calidad, página 16

5. DIAGRAMA DEL MODELO:

DIAGRAMA No. 6
DIAGRAMA DEL MODELO PROPUESTO



Fuente: Elaboración propia, adaptando la Norma Técnica Colombiana NTC-ISO 9000

6. ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN

La estrategia de implementación del modelo en la administración pública guatemalteca se divide en dos apartados, secuencial y mutuamente relacionados. El primero de ellos, con una orden del Presidente de la República, a través de un acuerdo gubernativo que brinde la instrucción de la implementación de sistemas de calidad de la gestión y además establece que es el INAP el responsable de desarrollar la medida tomada, a través de un programa de asistencia técnica para la calidad de la gestión, la cual a través de la capacitación, formación, asesoría y consultoría, brindará apoyo a las entidades de gobierno central.

6.1. *Acuerdo Gubernativo de establecimiento de sistemas de calidad de la gestión en las entidades del Ejecutivo.*

Con el propósito de lograr el cumplimiento de la satisfacción de los clientes-ciudadanos-usuarios de los servicios y que las entidades del Organismo Ejecutivo, de estandarizar los sistemas a implementar, se propone la creación de un Acuerdo Gubernativo dictado por el Presidente de la República, en el que ordena a las entidades del Organismo Ejecutivo a implementar un sistema de calidad de la gestión, como un medio para lograr resultados y no como un fin. Este Acuerdo deberá obligar a implementar los sistemas de manera global o parcial en las entidades y no obligará a la certificación del sistema.

La propuesta de Acuerdo Gubernativo es:

ACUERDO GUBERNATIVO No. _____

Guatemala, _____

El Presidente de la República

CONSIDERANDO:

Que es necesario establecer las estrategias pertinentes para lograr que la administración pública guatemalteca sea de calidad y se oriente al servicio al ciudadano y hacia una

gestión para resultados, cumpliendo de esta manera con su función de establecer un buen gobierno, mediante la formulación de políticas públicas convenientes a la sociedad en general.

CONSIDERANDO:

Que Guatemala adoptó la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública en la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en San Salvador, El Salvador en el año 2008. Carta que tiene como objetivo, entre otros: conformar un cuerpo de principios y orientaciones que sirvan de referencia a las administraciones públicas para la formulación de políticas, planes, modelos y mecanismos que permitan la mejora continua de la calidad de su gestión pública.

CONSIDERANDO:

Que es urgente establecer un programa de fortalecimiento y modernización de las entidades de gobierno central a través de la implantación de sistemas de calidad de la gestión.

POR TANTO:

En el ejercicio de las funciones que le confiere el Artículo 183, literal e) de la Constitución Política de la República de Guatemala y con fundamento en el Artículo 7 del Decreto número 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo y sus Reformas.

ACUERDA:

**Aprobar el Sistema de Calidad de la Gestión Pública para el
Organismo Ejecutivo de Guatemala**

Artículo 1º. *Creación del Sistema de Calidad de la Gestión.* Se adopta el Sistema de Calidad de la Gestión de las entidades del Estado propuesta por el Instituto Nacional de Administración Pública -INAP-, como una herramienta de gestión sistemática y

transparente que permita a las instituciones prestar servicios de calidad y oportunos a las necesidades e intereses de las/los usuarios, así como lograr la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión; todo con el fin de establecer una gestión por procesos y para resultados.

Artículo 2º. *Objetivos del Sistema:*

- a) Contar con una administración pública moderna, que gestione por procesos y para resultados.
- b) Cumplir con las normativas vigentes de la administración pública, para el buen y transparente cumplimiento de las funciones del Organismo Ejecutivo.
- c) Facilitar el control político y ciudadano a la calidad de la gestión de las instituciones, garantizando el fácil acceso a la información relativa a los resultados del sistema;
- d) Controlar los procesos para disminuir la duplicidad de funciones, las peticiones por incumplimiento, las quejas, reclamos, denuncias y demandas;
- e) Detectar y corregir oportunamente las fallas en los procesos internos de las instituciones, que afecten negativamente el cumplimiento de sus requisitos y el nivel de satisfacción de las/los usuarios.
- f) Ajustar los procedimientos, metodologías y requisitos a los exigidos por normas técnicas internacionales sobre gestión de la calidad.

Artículo 3º. *Instituciones y dependencias obligadas.* Se obliga a la implementación de Sistemas de Calidad de la Gestión a las entidades que forman el Organismo Ejecutivo, según lo establece el párrafo segundo del Artículo 5 del Decreto 114-97, “Integran el Organismo Ejecutivo los Ministerios, Secretarías de la Presidencia, dependencias, gobernaciones departamentales y órganos que administrativa o jerárquicamente dependen de la Presidencia de la República.”

Artículo 4º. *Requisitos para su implementación.* Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente Acuerdo, las instituciones deben como mínimo:

- a) Identificar a los usuarios/usuarias de los servicios que presta o de las funciones que cumple; los proveedores de insumos para su funcionamiento; y determinar claramente su estructura interna, sus empleados y principales funciones;
- b) Obtener información de los usuarios acerca de las necesidades y expectativas relacionadas con la prestación de los servicios o cumplimiento de las funciones a cargo de la institución y la calidad de los mismos;
- c) Identificar y priorizar aquellos procesos estratégicos y críticos de la institución, que resulten determinantes de la calidad en la función que les ha sido asignada, su secuencia e interacción;
- d) Determinar los criterios y métodos necesarios para asegurar que estos procesos sean eficaces tanto en su operación como en su control;
- e) Identificar y diseñar, con la participación de los servidores públicos que intervienen en cada uno de los procesos y actividades, los puntos de control sobre los riesgos de mayor probabilidad de ocurrencia o que generen un impacto considerable en la satisfacción de las necesidades y expectativas de calidad de las/los usuarios, en las materias y funciones que le competen a cada institución;
- f) Documentar y describir de forma clara, completa y operativa, los procesos identificados en los literales anteriores, incluyendo todos los puntos de control. Solo se debe documentar aquello que contribuya a garantizar la calidad del servicio;
- g) Ejecutar los procesos propios de cada entidad de acuerdo con los procedimientos documentados;
- h) Realizar el seguimiento, el análisis y la medición de los procesos;
- i) Implementar las acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados y la mejora continua de estos procesos;
- j) Implementar procesos de capacitación, sensibilización y comunicación de las acciones propuestas para promover el cambio de cultura organizacional derivado de una gestión por procesos y para resultados.

Artículo 5º. *Institución Responsable:* Se nombra al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), como entidad responsable de brindar apoyo técnico a las instituciones

obligadas por este Acuerdo, a través de sus programas de formación, capacitación, asistencia técnica y asesoría administrativa. La Presidencia de la República se compromete a buscar mecanismos para fortalecer al INAP para que cumpla con lo que establece el presente Acuerdo.

El INAP queda obligado a presentar un programa de implementación del apoyo técnico que le requiere el presente Acuerdo, en un plazo no mayor a 20 días posterior a la publicación en el Diario Oficial.

Artículo 6º. Vigencia. El Presente Acuerdo Gubernativo entrará en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario de Centro América.

Firma del Presidente de la República

y el o los ministros que corresponda

6.2. *Estrategia de Asistencia Técnica (formación, capacitación, asesoría, consultoría) para las instituciones del Organismo Ejecutivo*

El INAP tomando en consideración su Ley Orgánica, Decreto 25-80 del Congreso de la República y posterior a contar con la experiencia de implementar un nuevo modelo de gestión fundamentado en la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública y en la Norma ISO 9001-2008, presenta su propuesta de apoyo técnico a las instituciones del Organismo Ejecutivo, para dar cumplimiento al Acuerdo Gubernativo número ¿?-2012 del Presidente de la República.

6.2.1. Fundamento Legal:

Artículo 5 del Decreto 25-80. “...el órgano técnico de la Administración Pública, responsable de generar y lograr que se ejecute un proceso permanente de desarrollo administrativo, con el fin de incrementar la capacidad de las instituciones y dependencias públicas, para que éstas sean eficientes y eficaces en los aspectos que le son propios en la producción de bienes y prestaciones de servicios...”

Artículo 6 del Decreto 25-80:

- ✓ *Inciso 4.* “Emprender acciones de desarrollo administrativo a nivel global, sectorial e institucional, dentro del Sector Público, para que los planes y programas gubernamentales se ejecuten con éxito;
- ✓ *Inciso 5.* Prestar la asistencia técnica que requieren las instituciones y dependencias públicas, en apoyo a la ejecución de acciones de desarrollo administrativo; y
- ✓ *Inciso 7.* Coordinar las acciones de desarrollo administrativo que se ejecuten dentro del sector público.”

6.2.2. Programa de Formación y Capacitación:

a. Diplomado de Calidad de la Gestión pública

- Objetivo: Formar gestores de calidad para la gestión pública guatemalteca.
- Perfil de participante: Servidoras/servidores públicos responsables de implementar desarrollo organizacional de las instituciones de gobierno (directores administrativos, de planificación, de desarrollo y afines).
- Perfil de ingreso: profesional con experiencia mínima de 3 años en la administración pública y tercer año de estudios universitarios.
- Duración: 150 horas (75%presencial y 25% virtual)
- Contenidos mínimos de los módulos:
 - Gestión por procesos en la gestión pública
 - Modelos de gestión de la calidad (EFQM, BALDRIGE, ISO)
 - Planificación de sistemas de calidad de la gestión pública

- Implementación de sistemas de calidad de la gestión pública
- Medición de sistemas de calidad de la gestión pública
- Auditorías de calidad para la gestión pública
- Mejora continua y búsqueda de la excelencia en la gestión pública.

b. Cursos virtuales y cursos modulares

Las instituciones públicas pueden solicitar los módulos por separado, de acuerdo a sus necesidades.

Una Agenda Académica de cursos de entre 10 y 60 horas:

- ✓ Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública del CLAD
- ✓ Gestión por procesos en la administración pública
- ✓ Gestión para resultados en la administración pública
- ✓ Auditorías de Calidad en la administración pública
- ✓ Interpretación de la Norma ISO 9001-2008
- ✓ Indicadores de gestión para sistemas de calidad.

6.2.3. Programa de Asesoría y Consultoría:

Tomando como parámetro el ciclo de Deming, PHVA, el INAP ofrece una serie de servicios de asesoría y consultoría, por fases:

- a. *Diagnósticos* para implementar sistemas de calidad de la gestión. En esta fase se realiza un análisis del estado actual de la institución respecto al modelo propuesto.
- b. *Planeación*. Se determinan las actividades a realizar para subsanar las diferencias entre el modelo actual de la institución y el que plantea el modelo propuesto. El producto es un plan detallado con actividades, responsables, tiempos de ejecución.
- c. *Diseño*. En esta fase se realiza la identificación y definición del mapa de procesos, la interacción, la elaboración del soporte documental (manual de calidad, planes de calidad, caracterizaciones, procedimientos, instructivos, formatos, etc.) requeridos para darle cumplimiento a la Norma planteada en el modelo propuesto.
- d. *Implementación*. Aunque esta es una fase propia de la institución responsable, el INAP puede monitorear la implementación.

- e. *Verificación.* Evaluar si el Sistema ha sido implementado de manera eficaz y cumple con los propósitos para los que fue diseñado. Esto se hace a través de auditorías de calidad.

BIBLIOGRAFÍA

1. Araya M. Eduardo y Cerpa, Andrés. **La nueva gestión pública y las reformas en la Administración Pública Chilena.** Revista de Estudios Politécnicos, Polytechnical Studies Review. 2008, Vol VII, n° 11.
2. Cabuya Navarrete, Myriam. **Descripción Iberoamericana de los modelos de la calidad y excelencia, implementados en entidades públicas.** Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional de Colombia. Colombia 2010.
3. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). **Una Nueva Gestión Pública para América Latina.** documento fue preparado por el Consejo Científico del CLAD y aprobado en su sesión del día 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo del CLAD.
4. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). **Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública.** Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008.
5. Centro Nacional de Productividad y Calidad. ChileCalidad. **Seminario Internacional Mejorando la Gestión de los Servicios Públicos: Contribución de los modelos de excelencia.** Santiago de Chile, septiembre de 2011. Resumen de ponencias.
6. El nuevo Diario. Nicaragua, 13 de noviembre de 2000. Vargas, Óscar Rene. **¿Qué es el consenso de Washington?**
7. Fleury, Sonia. **Reforma del Estado.** Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, INDES. Washington, diciembre de 2002.
8. González Tiburcio. Enrique. **El Cambio en el Paradigma de la Reforma del Estado: del Ajuste Económico al Cambio Organizacional en las Agencias Gubernamentales.** El cotidiano, Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco, México, 2003.

9. Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). **Premios a la calidad: escenario internacional y propuesta para el Premio Regional a la Calidad en el Sector Público.** San José, 2010.
10. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). **Plan Operativo Anual Modificado.** Ejercicio Fiscal 2011.
11. Oszlak, Óscar. **De menor a mejor. El Desafío de la “Segunda” Reforma del Estado.** Revista Nueva Sociedad. Número 169. Venezuela 1999.

Páginas de Internet

12. Oszlak, Óscar. **La Reforma del Estado: etapa instrumental.** www.clad.org. Consultada en septiembre de 2011.
13. Oszlak, Óscar. **Estado y Sociedad: las nuevas reglas del juego.** www.clad.org. Consultada en septiembre de 2011.

ANEXOS



ANEXO 1 GUÍA DE ENCUESTA ESTRUCTURADA INTERNA

Objetivos:

- Elaborar una propuesta para mejorar la atención a los usuarios y usuarias del INAP con base en los elementos fundamentales del modelo de gestión actual.
- Recabar información importante para identificar elementos sobre el modelo de gestión actual del INAP y contar con insumos para plantear una propuesta que mejore la atención a los usuarios.

Compromiso de confidencialidad: Esta información será utilizada única y exclusivamente para propósitos académicos y no se hará referencia a los datos del/la entrevistado/a.

Lugar y fecha: _____ . **Hora:** _____

Generalidades

De la entrevistadora:

Nombre: Vivian Paola Rodríguez Barrios, postulante a la maestría en administración pública
correo: prodriguez@inap.gob.gt, **Cargo:** Coordinadora de Cooperación, **Teléfono:** ...

De/la entrevistado/a:

Nombre: _____ . **Tiempo de laborar en la institución:** _____

Dirección a la que pertenece: _____ . **Cargo:** _____

Correo: _____ .

PLANIFICACIÓN:

1.	Las directrices generales de gobierno son lo suficientemente claras para planificar el que hacer del INAP?	SI ___ NO ___ NO SÉ _____
2.	Existe coordinación entre Junta Directiva, gerencia y subgerencia para determinar directrices internas del INAP	SI ___ NO ___ NO SÉ _____
3.	Existe coordinación entre gerencia, subgerencia, directores y unidad de planificación para llevar a cabo la planificación institucional	SI ___ NO ___ NO SÉ _____
4.	Qué nivel de comunicación existe entre los involucrados, para realizar la planificación y monitorear el avance de la implementación	Mucho _____ Poco _____ Nada _____
5.	Existe coincidencia entre las actividades planificadas y las actividades ejecutadas derivadas del POA	SI ___ NO ___

Observaciones:

GRADO DE COMUNICACIÓN E INTERACCIÓN ENTRE UNIDADES

ADMINISTRATIVAS:

1.	Conoce donde inicia la gestión dentro de su unidad administrativa y donde termina.	SI ___ NO ___
2.	Conoce con que unidades administrativas internas tiene comunicación al momento de ejecutar sus actividades.	SI ___ NO ___
3.	Con que unidades administrativas tiene mayores inconvenientes al momento de realizar su gestión : a. Direcciones sustantivas (difoca, asesoría, asistencia, postgrados, escuela de gobierno) b. Dirección administrativa c. Dirección financiera d. Asesoría jurídica e. Cooperación internacional f. Auditoría interna g. Planificación h. Comunicación y diseño i. Otra: _____	
4.	Con cuáles unidades administrativas tiene una buena relación en la realización de sus actividades: a. Direcciones sustantivas (difoca, asesoría, asistencia, postgrados, escuela de gobierno) b. Dirección administrativa c. Dirección financiera d. Asesoría jurídica e. Cooperación internacional f. Auditoría interna g. Planificación h. Comunicación y diseño Otra: _____	

Observaciones:

PROCEDIMIENTOS INTERNOS EXISTENTE:

1.	Conoce los procedimientos internos que se aplican para la realización de las gestiones administrativas y financieras	SI ___ NO ___ PARCIAL ____
2.	Utiliza los procedimientos internos establecidos para las gestiones	

	administrativas y financieras	SI ___ NO ___
3.	Encuentra coherencia para el sistema de gestión, los procedimientos internos que aplican para las actividades administrativas y financieras	SI ___ NO ___
4.	Las actividades administrativas y financieras son ágiles para la prestación de los servicios sustantivos	SI ___ NO ___
5.	Cuáles son los mayores problemas con los que se enfrenta al momento de aplicar las normas internas para las gestiones administrativas y financieras.	
	a.	
	b.	
	c.	
	d.	

Observaciones:

CULTURA Y CLIMA DE LA ORGANIZACIÓN:

1.	Comparada con otras instituciones, la forma de gestionar las actividades del INAP es	Mejor _____ Igual _____ Peor _____
2.	El INAP le brinda capacitación pertinente para el buen desempeño de sus actividades	SI ___ NO ___
3.	Se siente comprometido con el trabajo que se lleva a cabo en el INAP	SI ___ NO ___
4.	Cree que un cambio en el modelo de gestión del INAP, le puede traer beneficios a usted en particular?	SI ___ NO ___
5.	Cómo califica el ambiente de trabajo	Bueno _____ Regular _____ Malo _____
6.	Cree que en el INAP puede expresar sus opiniones respecto al trabajo, con confianza	SI ___ NO ___
7.	Existe una comunicación efectiva entre todo el personal del INAP (con jefes(as), con subalternos(as), con compañeros(as))	SI ___ NO ___
8.	Se siente cómodo con las actividades que realiza actualmente en el INAP	SI ___ NO ___
9.	Se siente motivado/a en la realización de su trabajo	SI ___ NO ___
10.	<p>Qué tipo de incentivos recomienda para mejorar el desempeño laboral de los trabajadores/as:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Capacitación b. Diplomas de reconocimiento c. Bonos d. Viajes e. Aumentos /bonos salariales f. Otros <p>De los anteriores, cual es su prioridad: _____</p>	

Observaciones:

GESTIÓN:

1.	¿El modelo de gestión actual del INAP es funcional? Por qué?	SI ___ NO ___
2.	Como califica el liderazgo de la alta dirección para revisar y hacer correcciones al modelo de gestión actual del INAP. ¿Cómo se expresa ese liderazgo?	Bueno _____ Regular _____ Malo _____
3.	¿Cuáles son los factores que determinan el modelo de gestión actual del INAP: a. El tipo de estructura vigente b. La normativa interna y externa vigente c. La comunicación y/o interacción entre las diferentes unidades administrativas d. La actitud de todo el personal del INAP e. Todas f. Otra: _____	
4.	El impacto positivo del modelo de gestión actual del INAP se refleja en: a. Usuarios internos b. Usuarios externos c. Imagen institucional d. Cultura organizacional e. Todas f. Otros: _____ ¿Cómo?	
5.	El impacto negativo del modelo de gestión actual del INAP se refleja en: a. Usuarios internos b. Usuarios externos c. Imagen institucional d. Cultura organizacional e. Todas f. Otros: _____ ¿Cómo?	

6.	Es necesario implementar otro modelo de gestión más acorde a las particularidades y necesidades del INAP	SI ___ NO ___
7.	La implementación del sistema de gestión de calidad, puede mejorar el modelo de gestión actual del INAP ¿Cómo?	SI ___ NO ___

Observaciones:



ANEXO 2

GUÍA DE ENCUESTA USUARIOS EXTERNOS

Objetivos:

- a. Elaborar una propuesta para mejorar la atención a los usuarios y usuarias del INAP con base en los elementos fundamentales del modelo de gestión actual.
- b. Recabar información importante para identificar elementos sobre el modelo de gestión actual del INAP y contar con insumos para plantear una propuesta que mejore la atención a los usuarios.

Compromiso de confidencialidad: Esta información será utilizada única y exclusivamente para propósitos académicos y no se hará referencia a los datos del/la entrevistado/a.

Lugar y fecha: _____ . **Hora:** _____

Generalidades

De la entrevistadora:

Nombre: Vivian Paola Rodríguez Barrios, postulante a la maestría en administración pública
correo: prodriguez@inap.gob.gt, **Cargo:** Coordinadora de Cooperación, **Teléfono:** ...

EFFECTIVIDAD DEL SISTEMA DE GESTIÓN: (usuario externo)

1.	<p>Qué tipo de servicios recibe actualmente o ha recibido del INAP?</p> <p>a. Formación</p> <p>b. Capacitación</p> <p>c. Asistencia técnica</p> <p>d. Asesoría administrativa</p> <p>e. Otro servicio: _____</p>	
2.	<p>Por qué recibe servicios del INAP</p> <p>a. Porque es una entidad pública</p> <p>b. Porque el costo es mínimo</p> <p>c. Por la calidad de los servicios</p> <p>d. Por la atención brindada por los trabajadores/as</p> <p>e. Porque los servicios son oportunos</p> <p>f. Todas</p> <p>g. Ninguna</p> <p>h. Otra: _____</p>	
3.	Los servicios recibidos del INAP se adaptan a sus necesidades y expectativas	SI ___ NO ___
4.	El personal del INAP se muestra dispuesto a servirle de la mejor manera	SI ___ NO ___
5.	El servicio recibido del INAP es pertinente a su área laboral	SI ___ NO ___

6.	La asistencia técnica/asesoría administrativa ha mejorado su gestión institucional (el fortalecimiento institucional)	SI ___ NO ___
7.	Considera que las metodologías y herramientas que utiliza el INAP son de vanguardia	SI ___ NO ___
8.	La capacitación recibida le ha servido para ascender de puesto/cargo en su institución	SI ___ NO ___
9.	Recomendaría al INAP para brindar servicios que presta	SI ___ NO ___