

El movimiento de la Calidad en Colombia 1930-2010. Una mirada desde las políticas públicas

Myriam Escobar Valencia*

Constanza Gómez Villarreal**

Miguel Camacho Aranguren***

Resumen

El interés por adelantar esta investigación, nace de la ausencia de información centralizada que permita observar cuál ha sido el proceso, que ha permitido la incorporación de las estrategias propias de la calidad en Colombia, tanto desde estudios propios de la gestión de la calidad, como desde aquellos contruidos a partir de la historia económica o empresarial. El concepto de “movimiento” es tomado de las teorías de la cultura, porque la implementación de la calidad en los sectores industriales, trajo cambios en los modos, usos y formas de enfrentar el sistema productivo. Esta investigación presenta entonces, los principales momentos que ha influido en la adopción del movimiento de la calidad, haciendo un análisis sobre las políticas públicas (económicas y de gestión estatal, principalmente) y su posible influencia, en el avance de la infraestructura técnica y la adopción de la calidad en Colombia. Donde el papel del Estado desde la vigilancia, hasta la promoción de la calidad, parece evolucionar a la par de los cambios y estrategias presentes en los mercados cada vez más globalizados.

Palabras Claves: calidad; historia económica; políticas públicas

Abstract

The interest in advancing this research arises from the absence of centralized information that allows us to observe the process, which has allowed the incorporation of the own quality strategies in Colombia, both from studies of quality management and from those built from economic or business history. The concept of “movement” is taken from theories of culture, because the implementation of quality in the industrial sectors, brought changes in the ways, uses and ways of facing the productive system. This research presents, then, the main moments that have influenced the adoption of the quality movement, making an analysis of public policies (mainly economic and state management)

Recibido: 12/11/2016

Aceptado 25/04/2017

* Universidad del Valle, Cali, Colombia. miryam.escobar@correounivalle.edu.co

** Universidad del Valle, Cali, Colombia. fanny.gomez@correounivalle.edu.co

*** Universidad del Valle, Cali, Colombia. miguel.camacho@correounivalle.edu.co

and their possible influence, in the advance of the technical infrastructure and the adoption of quality in Colombia. Where the role of the State from surveillance, to the promotion of quality, seems to evolve along with the changes and strategies present in increasingly globalized markets.

Keywords: quality; economic history; public policy

JEL Classification: L15; L38; L52

Résumé

L'intérêt pour l'avancement de cette recherche provient de l'absence d'information centralisée pour observer ce qui a été le processus qui a permis l'intégration des stratégies propres de qualité en Colombie, à la fois de ses propres études de management de la qualité, comme de ceux construits à partir de l'histoire économique ou d'affaires. Le concept de «mouvement» est tiré des théories de la culture, parce que la mise en œuvre de la qualité dans les secteurs industriels, a apporté des changements dans les modes, les usages et les moyens de faire face au système de production. Cette recherche présente ensuite les principaux moments qui ont influencé l'adoption du mouvement de la qualité, ce qui rend l'analyse des politiques publiques (gestion économique et de l'Etat, principalement) et son influence possible sur les progrès de l'infrastructure technique et adoption de la qualité en Colombie. Lorsque le rôle du gouvernement de la surveillance, de promouvoir la qualité, il semble évoluer avec les changements et les stratégies actuelles sur les marchés de plus en plus mondialisés.

Mots clés: la qualité; l'histoire économique; politique publique

I. Introducción

A medida que el interés por el estudio de la gestión de la calidad en Colombia ha ido aumentando, de la mano con la necesidad de las organizaciones por acceder a acreditaciones y certificaciones de calidad, ha sido posible identificar la presencia de un vacío importante en el estudio de la gestión de la calidad en Colombia: la ausencia de un análisis sobre la evolución del movimiento de la calidad en el país, que permita señalar y analizar cuáles han sido los principales factores políticos y económicos que han influenciado su adopción en las organizaciones colombianas, al describir la historia de la evolución de la calidad y sus repercusiones en el mundo organizacional del país.

Este problema de investigación nace desde el campo de las teorías de la gestión de la calidad empleadas en las ciencias de la administración, haciendo uso de las herramientas teóricas y conceptuales desarrolladas en esta área del conocimiento. Permitiendo señalar la importancia de la implementación de los estándares formalizados en las organizaciones y su actual influencia en el desarrollo de las economías nacionales. Sin embargo, para analizar el movimiento de la calidad en Colombia, es útil conocer los principales factores políticos y económicos que han impulsado la adopción de las estrategias de mejoramiento de la calidad en el país, un análisis que en este caso se acerca más a los procesos y enfoques metodológicos encontrados en los estudios sobre historia económica.

El desarrollo de la investigación es el resultado de un trabajo interdisciplinar realizado entre dos grupos de investigación provenientes de áreas del conocimiento diversas, el primero formado en torno a las ciencias de la administración y el segundo creado alrededor de la historia, unidos con la intención de abordar un tema complejo y analizarlo desde una óptica diferente a los ya ampliamente conocidos temas de competitividad, productividad o innovación, con el interés de ampliar el espectro y hallar en el estudio de la calidad otros posibles factores que han impulsado su desarrollo. Por lo tanto, se buscó guiar la investigación a través de un enfoque integral que permitiera el uso de herramientas metodológicas provenientes de tres áreas del conocimiento (la historia, la etnografía y las ciencias administrativas), se siguieron técnicas de revisión bibliográfica, junto con estrategias de análisis de material de archivo y fuentes orales (entrevistas a actores estratégicos¹), que permiten exponer el panorama general de la calidad y su evolución en Colombia.

Los resultados que componen este trabajo, son elementos de una investigación mayor, y hacen parte especialmente del análisis documental elaborado en torno a tres grupos de clasificación de acuerdo al origen de los documentos: el primero, denominado normatividad nacional, corresponde a las leyes, decretos, emanados desde el Congreso de la República o de la Presidencia cuando ejerce sus funciones legislativas, seguida por resoluciones y reglamentos producidos por las instituciones estatales, en torno a tres temas especialmente: el desarrollo industrial, la gestión pública y la reglamentación sobre normas técnicas. El segundo, está formado por publicaciones científicas, en ella se reconocen los artículos de revistas indexadas, tesis de posgrado, libros, junto con informes realizados por organismos líderes en políticas públicas sobre temas como: economía, historia económica, política económica e industrial, y gestión de la calidad. Y el tercero, gira en torno a las publicaciones organizacionales, formadas por aquellos escritos producidos desde las organizaciones mismas a través de manuales de gestión, libros conmemorativos, informes de la organización sobre sus funciones, memorias de participación en eventos como congresos, talleres o seminarios, junto con revistas de circulación interna.

II. La calidad como movimiento

La calidad, entendida como un movimiento, es un concepto tomado desde las teorías de la cultura, porque su implementación en los sectores industriales, trajo cambios en los modos, usos y formas de enfrentar el sistema productivo.

¹ Los apartes de las entrevistas incluidas en este artículo, fueron obtenidas haciendo uso del consentimiento informado y los fines académicos de la investigación, la publicación de sus nombres y pertenencia organizacional se publica con el objetivo mostrar la idoneidad de las opiniones de los participantes corresponden a: Luis Mario Blanco docente Departamento de Administración de Empresas Universidad Javeriana-Cali; Clara Cruz de Kuratomi, evaluadora y asesora del Premio de Calidad en Salud Colombia, Asesora Gestión, Calidad y Productividad- Cali; Luis Emilio Velásquez, Director de la Corporación Calidad 1992-2014, socio- consultor en Velásquez Consultores - Medellín; Figueroa Álvaro Docente Departamento de Ingeniería Universidad Javeriana-Cali; Paola Andrea Muñoz, Directora Corporación Calidad-Bogotá.

“Parece haber un acuerdo entre los académicos y practicantes de la calidad respecto a que ésta es, ante todo, una práctica de gestión y no una moda o un programa más, tal como implica un proceso de construcción o transformación de la cultura organizacional” (Escobar 2013:209)

Los cambios en las organizaciones fueron contruidos con el paso del tiempo, a través de la implementación de la calidad, primero como estrategia delimitada en el sector productivo, a partir de la revolución industrial y el aumento de la mecanización desde inicios y mediados del siglo XX, cuando los procesos productivos se tornaron más especializados, en una búsqueda constante de innovaciones que se reflejaran en mayor productividad lideradas por las ideas de F. Taylor (Administración científica), H. Ford (Cadenas de montaje) W. Shewart (Control estadístico de la calidad) y E. Deming (Ciclo PHVA), especialmente.

Luego la calidad fue siendo incorporada poco a poco en todos los espacios de la organización, especialmente con la implementación exitosa de los métodos japoneses (calidad total), hasta ubicarse en los ejes organizacionales de visión y misión, traspasando su filosofía a las organizaciones que no elaboran productos, sino que prestan servicios. La calidad se ha convertido en un elemento clave para definir el nivel de competitividad de una empresa, pero también el de un país o una región en especial.

“La evolución del concepto de la calidad ha incorporado nuevos aspectos hasta conformar una aproximación integradora de la gestión, donde toman especial importancia todas las partes interesadas en sus diferentes formas de relación, así como la sostenibilidad y la responsabilidad social.” (Escobar 2013:210)

La gestión de calidad tiene varias definiciones, sin embargo, existen ideas comunes entre varias de ellas, tales como la proporcionada por la British Standard Institution (BSI) –BS 7850-1992 además de la entregada por la Organización Internacional para la Normalización-1987 (ISO, en inglés: International Organization for Standardization), junto con el uso por los japoneses que utilizan el término de: control de calidad en la empresa o control de la calidad total (Ishikawa, 1986). En pocas palabras la aplicación de la gestión de calidad busca, que en ella se tenga en cuenta a toda la organización, desde el más alto nivel administrativo, hasta el más pequeño nivel de la producción, por lo tanto, no solo se refiere a la aplicación de procesos técnicos sino a la construcción de toda una nueva cultura organizacional.

Otro concepto relevante para analizar la importancia del movimiento de la calidad, se encuentra en la noción de: Estandarización Organizacional, entendida como un momento de la gestión, en el cual las organizaciones deciden abordar lineamientos nacionales o internacionales convertidos en normas, con la finalidad de ser reconocidas ante un organismo acreditado, como una opción privilegiada para incursionar en mercados globalizados altamente competitivos, presentándose como una importante ventaja competitiva, son ejemplo de estándares formalizados las certificaciones y acreditaciones de calidad.

La normalización, comprende reglamentos aceptados en buena parte de los países de los cinco continentes, que regulan la producción de bienes, su comercialización, la prestación de servicios, normas ambientales, entre otros. Se presentan, además, como elementos garantes de la estabilidad de las empresas y la economía. La normalización, inició como un control a los productos industriales, ampliando su rango posteriormente hacia la entrega de servicios como lo son: la energía, el saneamiento básico, la salud, la educación, las actividades de la institucionalidad estatal, entre otros, buscando que las empresas tengan la opción de guiar sus políticas de calidad de forma integrada y con estándares universales.

La certificación de acuerdo con M. Vargas y L. Aldana (2007:130) “es un proceso mediante el cual un cuerpo autorizado, ya sea un organismo gubernamental o no gubernamental, evalúa y reconoce que una persona o institución cumple con unos criterios preestablecidos. La certificación se refiere por lo general a personas y la acreditación a instituciones”.

Las certificaciones y acreditaciones aumentan cada día en la comunidad de negocios internacionales, en la actualidad es común el requerimiento de cumplimiento de estándares organizacionales, convirtiendo a los certificados de buena gestión y los sellos de calidad, ya no como una opción, sino como una necesidad para toda organización que participe o desee participar en la comercialización de productos o la entrega de servicios, en mercados de alta exigencia. Así se evidencia en la encuesta realizada por ISO a finales de 2011: señala que hay más de 1,1 millones de empresas certificadas según la ISO 9001 en todo el mundo, en 180 países y economías (García 2013: 38).

Alrededor de esta realidad sobre las actividades comerciales y de servicios, se ha construido toda una infraestructura de la calidad, en torno a la verificación del cumplimiento por parte de las organizaciones de las normas internacionales de calidad, compuestas por institutos de metrología, de normalización y organismos de acreditación, que buscan garantizar la calidad de los productos y servicios ofrecidos tanto en los mercados nacionales como los internacionales. La puesta marcha de la Infraestructura de la calidad pretende facilitar el acceso de las organizaciones a los mercados globales, integrar cadenas de valor internacionales, al tiempo que se establecen parámetros de protección al consumidor y cada vez más, al medio ambiente.

III. La calidad desde las políticas públicas

Para estudiar el movimiento de la calidad en Colombia, existen dos caminos evidentes, a través de los cuales podemos observar cómo la calidad se insertó en las prácticas de las organizaciones del país y su posterior evolución a lo largo del tiempo. Estas dos vías las encontramos al analizar el desarrollo de la industria en Colombia, debido a que las prácticas de calidad, hacen su aparición en las actividades, procedimientos y gestión aplicada, ante todo, en las industrias manufactureras. La segunda vía posible para examinar el recorrido de la calidad, se encuentra en seguir los estudios de la economía junto con sus ciclos de crecimiento y depresión, porque por medio de ellos sería posible visualizar, los factores de repunte económico, y la posible influencia en el desarrollo de la industria colombiana, permitiendo

evidenciar los principales momentos de la evolución de la calidad en el sector industrial y su posterior migración hacia otros sectores productivos y de servicios presentes en el país.

Sin embargo, al iniciar el análisis de la calidad desde la perspectiva del desarrollo económico junto con la revisión de las etapas de evolución industrial, se encontró otro camino que une e influencia a los ya mencionados: las políticas públicas, que actúan como orientadoras en las decisiones económicas, a la vez que operaron como garantes y promotoras del desarrollo de la industria nacional. Este camino, guiado por las políticas públicas impulsadas por el Estado colombiano, permite establecer etapas, temas prioritarios, instituciones y personajes que han influenciado decididamente en el movimiento de la calidad en Colombia, a lo largo de las siete décadas que están siendo analizadas en esta investigación. Por ello, hemos seleccionado como vía principal para el desarrollo del estudio del movimiento de la calidad, la revisión e influencia de las políticas públicas sobre la calidad y su adopción en las organizaciones colombianas.

Siguiendo este camino podemos señalar tres puntos clave en la evolución del movimiento de la calidad:

1) Las misiones del Banco Mundial a Colombia, que influenciaron el desarrollo económico del país e impulsaron la creación de las instituciones y normas que se encargarían del control de la calidad y las técnicas de metrología; 2) la reorientación de la política económica, que dejó de lado los lineamientos de la Industrialización por Sustitución de Importaciones-ISI; 3) La calidad como norma constitucional, que determina al Estado como garante, promotor y vigía de la calidad en los productos y servicios del país.

Una segunda mirada a estos tres momentos de inflexión, en las políticas estatales y su proyección sobre el desarrollo de la calidad, parece conectarse con una política estatal en especial: dirigida a reorientar, ampliar o liberar el mercado nacional, por medio de estrategias enfocadas a la internacionalización de la economía, el nivel de intensidad, la cantidad de estrategias usadas y su sostenimiento en el tiempo han dependido de cada uno de los entornos coyunturales de los cuales han surgido.

IV. Las misiones económicas

Son el primer ejemplo de la influencia estatal que incidió favorablemente en el desarrollo de instituciones y políticas que asistieron los primeros pasos del movimiento de la calidad en Colombia. Las misiones fueron parte de las estrategias usadas por los gobiernos del periodo para acceder a capitales extranjeros provenientes de organismos multilaterales, al tiempo que se pretendía fomentar las facilidades para la inversión exterior. Sin embargo, muchas de las recomendaciones no fueron seguidas al cien por ciento, sobre todo en lo concerniente a impulsar el desarrollo social, por medio de asignaciones destinadas al mejoramiento de la educación, las condiciones laborales, el saneamiento básico y la infraestructura de servicios públicos y transporte, debido a su dependencia de los intereses del gobierno de turno. (Rojas 2007).

Las misiones económicas, arribaron al país como ocurrió en buena parte de los países de Latinoamérica, a partir de peticiones instauradas por los gobiernos del período a expertos técnicos y a organismos multilaterales. En Colombia inician en 1923, con la primera Misión Kemmerer² solicitada por el presidente Pedro Nel Ospina (1922-1926) al Departamento de Estado de Estados Unidos, siguiendo el interés de obtener asesoría para utilizar los fondos entregados a Colombia como indemnización tras la separación de Panamá. Esta misión tuvo como objetivos principales la reforma del sistema financiero y fiscal del país. La Segunda Misión Kemmerer, ocurre unos años después en 1930, bajo el gobierno de Enrique Olaya Herrera (1930-1934), quien fuera embajador de Colombia ante Estados Unidos durante el gobierno de Pedro Nel Ospina. En esta ocasión, la Misión se enfocó en continuar con los ajustes para el funcionamiento de los procesos institucionales iniciados en 1923, reorganizando los servicios entregados por el estado a través de la administración pública, con la finalidad de entregar un mayor nivel de confianza y estabilidad para los posibles inversores internacionales, especialmente aquellos provenientes de Estados Unidos. (Rojas 2007)

La siguiente misión, fue conocida como Currie³, inició en 1949 en medio del clima de violencia desatado desde el asesinato del líder del partido liberal Jorge Eliecer Gaitán y la elección del presidente Laureano Gómez (1950-1951) y finalizada en 1953. Se enfocó en temas relacionados con el modelo de desarrollo, la inflación, el transporte, la productividad de los diversos sectores económicos, junto con el análisis del consumo y la inversión. (Rojas 2007)

Además de las recomendaciones entregadas por las Misiones técnicas contratadas por el gobierno colombiano, los organismos multilaterales conformados tras el final de la Segunda Guerra Mundial, empezaron pronto a ocupar un lugar prominente al interior las políticas públicas del país. Un ejemplo, se encuentra en el Informe de la Cepal construida en 1953-1955, la recién creada Comisión Económica para América Latina y el Caribe, llegó invitada por el gobierno de Laureano Gómez, pero debido a la crisis política y social del momento entrega sus resultados al gobierno militar de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957).

El informe de la Cepal, elaboró un estudio sobre la economía Colombia, señalando en él las características del desarrollo económico del país, sus posibles perspectivas, además de un análisis pormenorizado de varios sectores económicos como: industria, minería, agropecuario, energía o transportes. Junto a un análisis sobre las políticas fiscales, la inversión externa y de fomento económico adelantadas desde el Estado. (Villamizar 2012)

Solo unos años después se llevó a cabo en 1958 la Misión Lebret⁴, fue planeada por el gobierno de Alberto Lleras Camargo, compartió mucho de las recomendaciones y conclusiones realizadas por el informe presentado por la Cepal⁵ en 1955, se enfocó en analizar

² Liderada por Edwin Walter Kemmerer, economista de Princeton

³ Dirigida por Lauchlin Currie, con el apoyo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)

⁴ Encabezada por el religioso Louis Joseph Lebret, miembro Centro de Investigación francés "Economía y humanismo".

⁵ La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, adscrita a la Organización de las Naciones Unidas, realizó durante la década del 50, informes sobre las condiciones económicas y de desarrollo en varios

las condiciones y niveles de vida de los sectores populares, señalar las necesidades de consumo, las dotaciones de servicios, junto con un diagnóstico sobre la situación educativa colombiana. (Rojas 2007)

Cerrando este conjunto de Misiones económicas, se encuentra la adelantada por el Banco Mundial en 1970, que trabajó en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el apoyo del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, buscando facilitar asistencia externa para la ejecución del Plan de Desarrollo y social de Colombia 1970-1973 del gobierno de Misael Pastrana Borrero, como último candidato de la coalición del Frente Nacional⁶ formada para superar la violencia partidista y la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla. Esta misión estudió temas como el crecimiento económico, el empleo, la asignación de recursos, la inversión y las finanzas públicas, la necesidad de capital y endeudamiento, los principales sectores industriales, el control de precios, las políticas de industrialización, la protección arancelaria, las exportaciones, el sector agropecuario, las vías de comunicación y el sector turístico. (Rojas 2007)

¿Y cómo las Misiones y sus informes incidieron en el desarrollo del Movimiento de la calidad en Colombia?, los análisis realizados tanto por economistas e historiadores como Álvaro Tirado Mejía y José Antonio Ocampo, entre otros, coinciden en señalar que las recomendaciones entregadas por las Misiones técnicas y los informes de la Cepal, no siempre fueron seguidos al pie de la letra en la mayoría de los casos, por cada gobierno. Las indicaciones que más atendidas fueron aquellas que permitieran o facilitaran obtener inversión e intercambios comerciales externos, sobre todo proveniente de Estados Unidos. Contrario a las recomendaciones con mayor contenido social o impositivo, como las concernientes a temas de educación, salud, vivienda, empleo, salarios o gravámenes impositivos para los sectores productivos.

Entre las indicaciones de mejor recibo y aplicación por parte del Estado colombiano, se encuentran las referidas al fortalecimiento de la institucionalidad, los programas de formación a funcionarios públicos, la adopción de reglas contables, de planeación económica y comerciales necesarias para el intercambio internacional, especialmente. A partir de ellas se conformaron las instituciones junto con las reglas del juego⁷ que unos años más tarde, facilitarían el surgimiento y reconocimiento de la calidad como elemento de importancia para el desarrollo industrial y económico en Colombia.

Durante esta primera etapa y a través de las recomendaciones provenientes de las Misiones económicas, se formaron instituciones de gran importancia para la planeación estatal

países de Latinoamérica, contó además con el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI) y también con el de La Organización de los Estados Americanos (OEA)

⁶ Acuerdo político y electoral efectuado entre 1958-1974, consistente en la alternancia en el poder de los dos partidos políticos principales, presentada como salida al gobierno militar de Gustavo Rojas Pinilla y estrategia para mitigar la violencia política iniciada tras el asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán.

⁷ Entre ellas normas como el Dto. 155 de 1959 que señalo las normas sobre pesos y medidas.

como el Banco de la República, la Superintendencia Bancaria o la contraloría General de la República, junto a ellas se construyeron otros organismos que influyeron en la creación, evaluación y puesta en marcha de la política económica e industrial, que a su vez ha apoyado decisivamente en la adopción de la calidad en el país:

a-1940 Instituto de Fomento Industrial (IFI)

Hizo parte de las instituciones construidas desde el gobierno nacional que serían pioneras en la planificación de las políticas públicas, en este caso para cumplir con las disposiciones del decreto 1439 de 1940, que establecía la necesidad de contar con servicios técnicos no existentes aún en el ministerio de Economía del periodo, con su constitución se buscó contar con un instrumento auxiliar en la ejecución del plan de desarrollo. Su función principal se concentró en impulsar el desarrollo industrial del país a través de la entrega de préstamos para la creación de proyectos industriales de importancia para el desarrollo económico nacional, que no contaran con capital privado suficiente para ser llevados a cabo, entre las empresas creadas con el apoyo del IFI, se contó: Icollantas y la Siderúrgica Paz del Río, entre otras. Continuó sus actividades hasta su liquidación en 2003.

b-1950 Comité de Desarrollo Económico

Conformado a partir del informe "Bases de un programa de fomento para Colombia" resultado de la Misión Currie (1949) formalizado en el Dto. 2838 de 1950, tuvo como función inicial estudiar el informe de la Primera Misión del Banco Mundial o Misión Currie, junto con la entrega de asesoría al Presidente y sus ministros para desarrollar el Plan de desarrollo. Para 1951 cambió su denominación a Oficina de Planificación de la Presidencia (Dto. Ley 1928 de 1951) y continuó con su transformación funcional y denominativa, llegando a ser en 1959 (L. 19 de 1958) el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, hasta convertirse en el Departamento Nacional de Planeación (DNP), una entidad de carácter técnico encargado de impulsar por medio del diseño y evaluación de políticas públicas el desarrollo estratégico en el campo social, económico y ambiental.

Trabajando en coordinación con el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes- creado en 1974), el principal organismo en la coordinación de la política económica Colombiana, no emite decretos, se encarga de la orientación macro de la economía colombiana, sus recomendaciones permiten construir los planes y programas de desarrollo, la inversión pública y los lineamientos generales del presupuesto nacional, junto con la política de competitividad, productividad e innovación, principalmente. Además, establece las bases a seguir en la protección de la industria, los programas de apoyo y los sectores de fomento externo; junto con las estadísticas históricas en las principales áreas de la economía como: agricultura, comercio, minería, construcción, transporte, telecomunicaciones, energía, servicios básicos e industria.

c-1959 Superintendencia de Industria y Comercio

Desde sus inicios en la mitad del siglo XX, hasta el momento se ha encargado de vigilar la adopción, cumplimiento y control de los reglamentos técnicos de los bienes y servicios ofertados en el país, aplica en la actualidad el control metrológico, establece los requisitos de los instrumentos de medidas y patrones usados en la comercialización, señala las unidades legales de medida e investiga y sanciona a los fabricantes, importadores, productores y comercializadoras de bienes y servicios, que incumplan con los reglamentos técnicos o las normas de metrología legal.

Junto a estas instituciones nacidas desde la iniciativa pública, también se conformaron organizaciones creadas de la iniciativa privada, pero contando siempre con el apoyo estatal, cuya influencia en la evolución del movimiento de la calidad a través del tiempo ha sido decisiva. Es necesario por ello reseñar a cuatro de ellas, la primera es parte importante del desarrollo económico del país, pero también un referente en cuanto los beneficios arrojados a la industria al integrar las prácticas de calidad como una estrategia productiva. Las dos siguientes, por su parte, nacen en medio de las medidas de control impuestas a la industria y el comercio en medio de las restricciones y oportunidades que trajo consigo la segunda Guerra Mundial en América Latina. La cuarta surge de la intención de las organizaciones gremiales por alcanzar mayores oportunidades de competitividad.

d-1937 Federación nacional de Cafeteros

El café arribó a Colombia de mano de las comunidades jesuitas a principios del siglo XVIII y llegó a convertirse en el producto base del comercio exterior del país desde finales del siglo XIX, a través de su presencia permanente en los mercados internacionales. El éxito del café como producto de exportación en Colombia, parece estar ligado a dos características principales: la institucionalización del sector a través de la Federación Nacional de Cafeteros, junto con el desarrollo y promoción de un producto de alta calidad desde el cultivo altamente tecnificado del grano, hasta la construcción de una marca de gran reconocimiento, primero como “Café de Colombia” y más adelante también, con las tiendas “Juan Valdés”. La calidad se ha convertido en una característica del café colombiano, debido a un trabajo de más de 50 años realizado desde la Federación Nacional de Cafeteros, logrando posicionarse como la mayor ventaja competitiva ofrecida por el café de Colombia, que no habría logrado sostenerse en el mercado luego del fin del Pacto Internacional del Café⁸, junto a la posterior irrupción de cafés de menor costo de venta, como los asiáticos y africanos, pero que ha alcanzado mantenerse como uno de los productos de mayor exportación en el país debido al cumplimiento de altos niveles y estándares de calidad.

⁸ El Pacto Internacional del Café (1962-1989), consistió en acuerdos de cuotas de exportación entre los países productores realizado a través de la Organización Internacional del Café (OIC), con el objetivo de estabilizar los precios externos, controlado la oferta de la producción doméstica.

e-1944 Asociación Nacional de Industriales (Andi)

Fundada por dos importantes empresarios Cipriano Restrepo Jaramillo (Colombiana de Tabaco-Coltabaco) y José María Bernal (Cervecería Unión-Cerveunión), se conformó con el apoyo de varias industrias del periodo, especialmente las pertenecientes a la zona de Antioquia y Bogotá como: Cementos Argos, Arrocera Central, Coltejer, Compañía Nacional de Chocolates, Empresa Siderúrgica S.A., Gaseosas Posada Tobón-Postobón, Naviera Colombiana, entre otras. Su constitución contó con el apoyo del gobierno nacional del momento, encabezado por el presidente Alfonso López Pumarejo (1942-1945), buscando contar un vocero único que representara los intereses de los industriales y empresarios ante el Estado. Desde su fundación hasta el momento, la Andi, ha participado, colaborado e influido en las decisiones de política pública nacional que afectaran los intereses de sus agremiados, en acciones tan relevantes como el apoyo al Frente Nacional, estrategias de fomento industrial, proyectos de infraestructura, entre otros. Hoy integra a empresas de sectores provenientes de la industria, finanzas, agroindustria, los alimentos, el comercio y de servicios, entre otros.

f-1945 Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco)

Su promotor y fundador fue Francisco José Ocampo⁹, contó con el apoyo del principal exportador de Café del momento Adolfo Aristizabal, nace como respuesta de los comerciantes al control de precios y las restricciones comerciales impuesto por el gobierno ante la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial. Su vinculación inicial con el sector cafetero y la defensa de sus intereses, acercaron a la Federación hacia la defensa de políticas exportadoras, la revisión de las políticas impositivas y arancelarias, especialmente. Fue organizada a través de seccionales, que surgieron en las principales ciudades colombianas, como Cali, Manizales, Pereira, Medellín, Barranquilla, Bogotá, entre otras y que en la actualidad cobija a todas las regiones del país, agrupando a los comerciantes de todo nivel, tanto a las grandes superficies como a los pequeños establecimientos de barrio.

g-1963 Instituto Colombiano de Normas Técnicas (Icontec)

Fundado por un importante grupo de empresarios y directivos gremiales, con la finalidad de propender por la adopción de normas técnicas que permitieran mejorar la productividad y la competitividad en la industria colombiana. Fue reconocido a través del Decreto 767 de 1964 como Organismo asesor y Coordinador en normalización por parte del gobierno nacional, se desempeña desde 1984 (Dto. 2746) como Organismo Nacional de Normalización representando a Colombia en Organizaciones como: Organismo Internacional de Normalización- ISO, Comisión Electrotécnica Internacional-IEC, Comisión Panamericana de Normas de la Cuenca del Pacífico-COPANT, especialmente. Ha desarrollado un papel muy importante como educador y promotor de la calidad, a través de convenios con Universidades colombianas, junto con la oferta de más de 300 programas de educación, su presencia se expande a varios países de Latinoamérica, en los campos de normalización técnica, certificación y formación en calidad. (Dto. 0924 de 2013)

⁹ Dirigente cafetero (miembro de la Federación Nacional de Cafeteros -1946) y fundador del diario la Patria

V. Reorientación de la política económica

El segundo periodo decisivo para la gestión de la calidad, logra incorporarla con gran visibilidad y determinación en la práctica de las organizaciones que buscaban obtener mayor productividad, junto con la elevación de sus niveles de competitividad de cara a una economía que intentaba expandir su espacio más allá de las fronteras nacionales. Señalar un punto de inflexión único que marca el inicio de este periodo no es sencillo, pues se llega a él debido a una confluencia de acontecimientos, que empieza con el inicio del desmonte del modelo económico imperante hasta el momento, la industrialización por sustitución de importaciones-ISI¹⁰, la desaceleración de la economía y el crecimiento industrial, seguida muy de cerca por la crisis en el precio del petróleo, junto con la renovada fuerza de los movimientos sociales a partir de 1968. Estos acontecimientos permiten el surgimiento en Colombia de la calidad como una estrategia de las organizaciones, para enfrentar los desafíos del viraje en la política económica, las necesidades de un mercado más internacional y competitivo, junto con la presión ejercida por las fuerzas sociales que buscaban una inserción equitativa en el mundo laboral.

El cambio en la orientación del modelo económico, se inicia a partir del Dto. 444 de 1967, que establece un nuevo régimen de cambios internacionales, de comercio exterior y continúa con toda una serie de modificaciones en la política y las instituciones estatales que buscaban la inserción progresiva de Colombia en el comercio mundial, empezando con un esquema mixto de promoción y liberalización de las importaciones de maquinaria, equipo y materias primas industriales, siguiendo luego con estrategias de mayor liberalización del comercio y las finanzas, a través de decisiones como la participación en el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles- GATT¹¹ en 1981, que continuará avanzando hasta la década de 1990, con la puesta en marcha de un proceso aperturista unilateral de iniciativa gubernamental, en medio del afianzamiento de las políticas neoliberales en toda América Latina. (Ortiz 2012)

A la par de los grandes cambios surtidos al interior de la política económica, a mediados de la década del setenta, las nuevas generaciones de dirigentes de las organizaciones, muchos de ellos formados en el exterior, empiezan a buscar estrategias que les permitan remontar la crisis, introduciendo algunos cambios técnicos que pretendían impactar en la organización del trabajo al tiempo que vinculaban a los trabajadores de forma más estrecha con el proceso productivo, pero también con la organización como tal. La respuesta a estas necesidades es encontrada en las estrategias administrativas que llevaron a Japón y a Asia Oriental a convertirse en nuevos polos de desarrollo, orientaciones formadas en un principio en el Estados Unidos de la Posguerra. Estas estrategias se concentraban en torno a la Ges-

¹⁰ Modelo económico basado en el intervencionismo estatal, el proteccionismo y el regulacionismo desarrollados a partir del período de la segunda posguerra que siguió las propuestas presentadas por J.M. Keynes (Amézquita-Zarate 2010:51).

¹¹ Precursor de la Actual Organización Mundial del Comercio-OMC

tión de la Calidad Total-GTC¹², como “una forma global de mejorar la eficacia y flexibilidad de un negocio” (Oakland 1989). En pocas palabras la aplicación de la GCT busca, que en ella se tenga en cuenta a toda la organización, desde el más alto nivel administrativo, hasta el más pequeño nivel de la producción, por lo tanto, no solo se refiere a la aplicación de procesos técnicos sino a la construcción de toda una nueva cultura organizacional.

Esta visión de la calidad, tomó fuerza con la creación de la Asociación Colombiana de Control de Calidad- ACCC (1975), acompañada del creciente interés por los empresarios nacionales sobre el avance logrado por Japón, al punto que un importante número de dirigentes empresariales, pertenecientes a sectores diversos como la industria de alimentos, las finanzas, los tejidos, junto con la industria editorial y el caucho, viajaron a este país a conocer de cerca las estrategias seguidas por las organizaciones japonesas.

A su regreso a Colombia, tomó un gran impulso la aplicación de la estrategia de los Círculos de Calidad¹³, que en un principio fueron conocidos como Círculos de Participación al interior del país, debido a su enfoque en lograr la participación de los trabajadores rescatando sus ideas y aportes en los procesos de cada Organización, durante esta primera fase, fueron los directores de recursos humanos y psicólogos quienes incitaban la participación. Unos años después, se retomaría la línea seguida por los japoneses centrándose en los círculos como elementos para transmitir las acciones de la calidad a todos los trabajadores de una organización.

Y entre otras cosas no podían seguir teniendo una administración autocrática si querían tener un movimiento democrático, eso no cuadraba, eso cambia, eso fue tan fuerte para algunas empresas de Cali o de Colombia, que en algunas empresas no se llaman círculos de calidad, sino círculos de participación, pues dijeron, que pues si los estamos es dejando participar, entonces aquí por mucho tiempo se llamaron fue Círculos de participación, luego los japoneses y los expertos dijeron no, esto es de calidad, esto no es de participación, es de calidad, entonces vuelve el nombre de círculos de calidad (L.M. Blanco, comunicación personal, octubre 15 de 2015).

En principio, estas estrategias fueron adoptadas por las principales empresas colombianas, sin buscar ser compartidas al resto de la comunidad organizacional del país. Sin embargo, las Universidades y sus facultades de Ingeniería y Administración de Empresas¹⁴ jugaron un papel importante en la trasmisión a mayor escala de las teorías y herramientas usadas por los japoneses de cara a la calidad. Junta a ellas, las organizaciones fueron descubriendo la

¹² Está compuesta por un conjunto de actividades establecidas desde la dirección general que determinan la política de la calidad, los objetivos y las responsabilidades, ejecutada a través de acciones como la planificación, la inspección, el control, el aseguramiento y el mejoramiento, en el marco del sistema de la calidad

¹³ Pueden ser definidos como un pequeño grupo de personas, trabajando en común coordinadamente y en mutua interdependencia, participando voluntariamente para mejorar la calidad del producto, la calidad del puesto de trabajo y para conseguir un autodesarrollo. (Gutiérrez Miguel s.f. Pp. 8)

¹⁴ Especialmente la U. del Valle, la U. de los Andes, la U. Externado y la U. Eafit (Berdugo 2013)

necesidad de capacitar a sus trabajadores en la adopción de la calidad, e impulsaron de la mano con las instituciones educativas seminarios, congresos, talleres y cursos de formación que permitieron la expansión de las ideas de sobre la gestión de la calidad y la implementación de los Círculos de calidad, a todos los sectores de la economía colombiana.

En este movimiento de la calidad, también participó el Estado desde su labor reglamentaria, durante este periodo, se estableció toda una legislación sobre normas y calidades, se implementó la metrología, como área de estudio en las carreras de Ingeniería y Administración de empresas (Berdugo 2013), junto con la creación de organismos técnicos destinados a la formación como: el hoy Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación-Colciencias¹⁵ (1968), la creación del Área de Formación del Icontec, luego denominada Asesoría y Certificación (1971), junto con el establecimiento por medio del Dto. 1653 de 1975 del Premio Nacional de la Calidad, conocido en la actualidad como Premio a la Calidad de la Gestión¹⁶, que busca entregar un reconocimiento a las organizaciones tanto del sector público como privado, que sobresalgan por desarrollar procesos de gestión enfocados hacia la calidad la competitividad e innovación en sus productos o servicios.

Durante la década del ochenta se llevaron a cabo importantes eventos destinados a ampliar la difusión, comprensión y adopción de la Gestión de la Calidad, la mayoría de ellos partieron de la iniciativa del sector privado, sin embargo, contaron con el apoyo o participación de instituciones gubernamentales, entre ellos es importante mencionar:

El Primer Congreso Nacional y Cuarto Latinoamericano de la Calidad (1980), que tuvo como invitado principal al experto japonés Noriaki Kano, durante este congreso, participaron alrededor de quinientas personas, provenientes de más de quince países.

Otro evento de gran recordación e influencia para el sector de la gestión de la calidad fue la Primera Convención Latinoamericana de Círculos de Calidad y el Cuarto Congreso Nacional de Control de Calidad (1984), esta vez con la participación de Kaoru Ishikawa, especialista en el área de los Círculos de Calidad, acompañado de una delegación de la Unión de Científicos e Ingenieros Japoneses (JUSE). Este evento sobresalió por contar con la presencia de altos dirigentes empresariales de las principales organizaciones de Colombia, tanto en el campo privado como en el público.

Primer Congreso Nacional de Calidad invitado el Sr. Noriaki Kano, Segundo Congreso Nacional de Calidad invitado Miyauchi, convención nacional de círculos (...) ahí si ya estaba yo en el ruedo en esa, o sea yo en este Segundo Congreso Nacional acompañé al señor Miyauchi, la Segunda Convención y Primera Convención Latinoamericana del 85 con el señor Kaoru Ishikawa, Misión de Empresarios Vallecaucanos al Japón, en el 90 Planeación

¹⁵ Constituido durante la presidencia de Carlos Lleras Restrepo, es un organismo de la Administración pública, encargado de formular, orientar, dirigir, coordinar, ejecutar e implementar la política del Estado en los campos de investigación científica, tecnología e innovación.

¹⁶ Denominado así desde el año 2001

Nacional organiza el Primer Encuentro Internacional de Gestión de Calidad y asisten 700 empresarios y, ahí es que nace la Corporación Calidad, o sea que la Corporación Calidad se funda en el 91, pero la idea se gestó allá en ese congreso. (C. Cruz de Kuratomi, comunicación personal, octubre 2 de 2015)

Esta etapa, continuó hasta los primeros años de la década del noventa, cuando de nuevo los cambios coyunturales económicos impulsaron nuevas políticas estatales, que afectaron las decisiones tomadas por los dirigentes de las organizaciones, reorientándolas hacia un nuevo enfoque de la calidad como estrategia para el desarrollo de la competitividad en un entorno marcado por la clara orientación Neoliberal, una corriente económica y política, caracterizada por establecer: “el libre mercado, eliminar el gasto público por servicios sociales, desregularización, privatización, eliminación del concepto de bien público o comunidad” (Vargas 2007:80). En Colombia coincidió con los gobiernos de Virgilio Barco (1986-1990) y César Gaviria (1990-1994), además de la reforma política consagrada en la Constitución de 1991. Durante los primeros años de la década del 90 se aceleró el desmonte del proteccionismo hasta un 90% en solo dos años (León 2002).

Al interior del mundo de las Organizaciones, se tradujo en búsquedas por mejorar y consolidar sus posiciones comerciales o productivas, a través de cambios organizativos, adquisición de nueva maquinaria, equipo o tecnología en general, para alcanzar mayores niveles de competitividad. Sin embargo, en Colombia no se logró impulsar la creación de tecnologías propias, se han limitado a la compra de tecnología extranjera o la adaptación de la misma, creando un nivel de dependencia hacia los desarrollos tecnológicos internacionales y un crecimiento del nivel de endeudamiento sin asegurar el adecuado incremento en el nivel del desarrollo económico nacional (Cabello y Ortiz 2013).

Ocurrieron en el país varias cosas en simultánea, una a mi juicio, una cosa que es más restrictiva que positiva, que es el boom de las certificaciones con normas ISO 9001, es mucho más restrictivo, que generador de desarrollo, digo yo en una relación de causalidad, Colombia es uno de los países con tasas de crecimiento de normas ISO 9000 más grandes, eso es una barbaridad, sin embargo, si uno mira los escalafones internacionales de competitividad, Colombia no cambia, Colombia no mejora, Colombia está quedado (L.E. Velásquez, comunicación personal, mayo 13 de 2016)¹⁷

Necesitamos articular un movimiento de calidad en el país, porque un país, así como tiene una política de la locomotora de minería y todo eso, nos falta la locomotora de la competitividad, productividad, la calidad, el desarrollo industrial y todo eso, esa locomotora está apa-

¹⁷ Una opinión compartida por otro de los actores entrevistados: “El gran cambio para mí, es trabajar más la parte humana, igual tecnologías existen y uno puede comprarlas, pero las tecnologías sin gente, eso no nos lleva a ninguna parte, otro de los errores grandes que se han cometido, (...) es creer que esto es receta, que meter una ISO te da la calidad, gran error, la ISO es buena, pero no es la solución a la calidad, segundo querer que todo salga ¡ya!, estos son procesos de largo alcance, son procesos, tampoco son procesos que tienen un punto de llegada sino, que nunca termina”. (A. Figueroa, comunicación personal, mayo 26 de 2015)

gada, entonces yo diría que el gran vacío que hay en este país es que falta la locomotora de la calidad, en el gran concepto de buscar la excelencia en el país. (O. Prado, comunicación personal, diciembre 29 de 2015)

VI. La calidad como norma constitucional

En la nueva constitución colombiana promulgada en 1991, se señaló al Estado colombiano como garante de la calidad entregada en los bienes y servicios a los consumidores, estableciendo en su art. 78: *“la Ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización”*.

A partir de esta norma se inicia todo un nuevo marco jurídico e institucional que regula en Colombia la normalización, la metrología y el control de calidad, esta vez con el Estado con un rol activo que va más allá del control, también como promotor y creador de un entorno ligado al desarrollo de la calidad.

A partir de este cambio legislativo, se han venido delineado nuevos roles para el Estado y la administración pública en el desarrollo económico y en el impulso a la innovación tecnológica, aunque aún no se logran resultados determinantes.

El Estado busca presentar la disponibilidad y la calidad de factores que inciden en la producción como el capital financiero, la tierra, los recursos materiales (materia prima, energía, infraestructura comercial, etc.), junto con la existencia de recurso humano capacitado, como una estrategia para sobresalir en el actual contexto de globalización. Por lo tanto, ha recaído sobre él la necesidad de adoptar una visión de largo plazo que permita entregar opciones reales de inserción o aplicación de la innovación en la economía real, donde *“la tecnología y, más concretamente, la capacidad de innovación tecnológica, es el factor que más puede contribuir a que las economías emergentes sobrepongan sus problemas socioeconómicos tradicionales y consoliden su desarrollo”* (Cabello y Ortiz 2013: 144).

VI.a- Nueva Gerencia Pública

Los nuevos deberes del Estado, también han influido en su funcionamiento y estructura, especialmente a partir de la década de los noventa con las declaraciones del entonces Vicepresidente de Estados Unidos Al Gore, sobre la necesidad de reformar la estructura burocrática norteamericana para que fuese más eficiente y a un menor costo. Esta iniciativa dio paso a la Nueva Gerencia Pública-NGP, caracterizada por buscar la implantación de la cultura empresarial en el sector público, buscando que los servicios entregados a los ciudadanos se presten siguiendo los parámetros de calidad usados para los clientes en las empresas privadas, haciendo fundamental conocer la opinión de los ciudadanos sobre el nivel del servicio recibido e introducir a las organizaciones estatales en la gestión para resultados. La NGP se planteó una transformación del enfoque de las organizaciones estatales hacia las necesidades del ciudadano-cliente, donde éstas deben ser prioritarias y primar sobre las necesidades de la misma dependencia institucional. (Torres 2011)

En el desarrollo de la NGP, se han implementado para Latinoamérica varios modelos de calidad como el Deming¹⁸, Baldrige¹⁹, EFQM²⁰, Iberoamericano²¹, CAF²², ciudadanía y EVAM²³ (Torres 2010).

El modelo Deming, ha servido de base para el desarrollo de los otros modelos, siguiendo criterios como: Organización y dirección, información, normalización, desarrollo y gestión de los recursos humanos, actividades de aseguramiento de la calidad, actividades de mantenimiento y control, resultados y efecto, planes futuros (Torres 2010: 42). Colombia como firmante de la Carta Iberoamericana de la Calidad, ha seguido los criterios de este modelo, junto con los elementos propios del modelo Ciudadanía, que se reflejan en la construcción de marcos programáticos y las actividades de rendición de cuentas.

Esto se refleja clarísimo con el Premio Colombiano de la Calidad en la Gestión, este premio refleja como la Corporación Calidad, la Presidencia la república, el Ministerio de Comercio, pues hacen un trabajo conjunto por muchos años para permear, el concepto, el trabajo y la relevancia de la calidad, en todos, digamos todos los sectores, porque si bien es recientemente que las entidades públicas han girado hacia esta forma de hacer su gestión y cómo el servicio público, un funcionario público, debe pensar en términos de calidad, pues es relativamente nuevo, calidad como nosotros la entendemos no frente a la norma, sí las organizaciones lo vieron primero y eso es algo clarísimo, pero este Premio [Premio nacional la excelencia y la innovación en gestión] lo que evidencia es cómo el gobierno nacional quería incentivar el camino a la excelencia y por eso no fue sólo un apoyo irrestricto e incondicional a la Corporación Calidad, decirle yo creo en lo que usted hace, sino también decirle al sector, esto si era la industria realmente, en su momento, que había que apostarle a esto, para ser competitivo y como pensar que íbamos a llegar a unos sectores de clase mundial, que son política pública. (P.A. Muñoz, comunicación personal, noviembre 25 de 2015)

Con todo, el giro de la NGP ha generado inquietudes, preocupaciones y rechazo en algunos sectores, principalmente cuando es adoptado en servicios que son considerados derechos ciudadanos como ocurre con la salud, la justicia y la educación, esencialmente. Ya que se considera que someterlos al vaivén del mercado, buscando un equilibrio entre costo-beneficio desde la óptica empresarial, desvirtúa su condición de derechos constitucionales en detrimento no solo de la calidad del servicio entregado, sino también del nivel de vida de los ciudadanos-clientes. Elementos y conceptos como: rendición de cuentas, responsabilidad social, uso eficiente de los recursos, se integraron en la prestación de los servicios sociales. (Kerguelén 2008)

¹⁸ Modelo Edward Deming, desarrolla las técnicas japonesas sobre la calidad, aplicado por la JUSE

¹⁹ Modelo Malcolm Baldrige, sirve de base al Premio Nacional a la Calidad, en Estados Unidos de América

²⁰ Modelo Fundación Europea para la Gestión de la calidad

²¹ Modelo Fundación Iberoamericana e Excelencia en la gestión de Calidad FUNDIBEQ

²² Modelo Común de Evaluación

²³ Modelo de Evaluación, aprendizaje y mejora

Para el caso de la prestación de servicios de salud, es interesante señalar como a partir del desarrollo de políticas públicas específicas, los cambios normativos permitieron incorporar nuevas instituciones y actividades en los servicios de salud, junto con cambios funcionales en las ya existentes. En el país, el sistema de seguridad social se reformó a partir de la Ley 100 de 1993, posteriormente ampliada por normas más específicas, que establecieron el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad –SOGC Decreto 1918 de 1994, ajustado en varias ocasiones, llegando al decreto 1011 de 2006 que estableció el Sistema único de Acreditación- SUA y posteriormente el Sistema de Información para la Calidad. A partir de estas nuevas estructuras, las entidades se transformaron, dando espacio para el surgimiento o afianzamiento de organizaciones como el Organismo para la Excelencia de la Salud-OES (1991), el Instituto de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos-INVIMA (1994) y la constitución del Icontec como acreditador del SUA (2006), al contar con la acreditación de la International Society for Quality Assurance –IsQua, un requisito que poco después fue establecido como obligatorio (Decreto de 903 de 2014), para operar como entidad acreditadora a nivel nacional.

Precisamente otro elemento controversial, se encuentra en la existencia de Organizaciones certificadoras, encargadas de organizar, certificar y auditar a las organizaciones públicas, quienes generalmente poseen un carácter independiente, hacen parte de organismos internacionales o a redes globales formadas por innumerables comités técnicos de calidad, sin embargo no cuentan con la autorización de instituciones públicas pertenecientes a las naciones que auditan, que permitan legitimar su accionar, por lo tanto se pueden percibir como una pérdida de la autonomía y soberanía del Estado (Vicher-García 2012).

La NGP, se implantó con fuerza en Colombia a partir de la expedición de Ley 909 de 2004, que reguló el ejercicio de la gerencia pública, junto con la Ley 233 de 2004 que modificó la carrera administrativa. Pero el reto de continuar transformando el ejercicio de la administración pública aún está en desarrollo, los desafíos se han enfocado en programas de transparencia, rendición de cuentas, combate y sanción a la corrupción, aumentó la cobertura del gobierno electrónico, entre otros.

Además de adoptar estrategias para mejorar la prestación de los servicios estatales, el Estado colombiano ha venido paulatinamente tomando la iniciativa en la construcción de la infraestructura técnica, necesaria para el desarrollo del movimiento de la calidad como una práctica extendida y exigida para los productores de bienes y prestadores de servicios en el país. Para ello, se han establecido nuevos deberes e instituciones a cargo de la metrología, las certificaciones y el control sobre la normalización. La puesta marcha de la infraestructura de la calidad pretende facilitar el acceso de las organizaciones a los mercados globales, integrar cadenas de valor internacionales, al tiempo que se establecen parámetros de protección al consumidor y recientemente, al medio ambiente.

Además de la adopción de la NGP los gobiernos subsiguientes²⁴ continuaron impulsando el apoyo estatal para el desarrollo y fomento de la calidad como elemento que propicia el crecimiento de la economía nacional. En el área de la metrología, a partir de 1992 se reestructuró el Ministerio de Desarrollo Económico²⁵ entregándole funciones sobre normalización para la calidad y metrología, más adelante se organiza el Sistema Nacional de Normalización y Metrología-SNNCM (Dto. 2269 de 1993) con la finalidad de “promover en los mercados la seguridad, la calidad y la competitividad del sector productivo o Importador de bienes y servicios y proteger los intereses de los consumidores”²⁶. El Sistema contó además con el Consejo Nacional de Normas y Calidades, a través del cual, se otorgaba el carácter de oficial y obligatorio a las normas técnicas colombianas.

A finales de la primera década del 2000, se reinicia la institucionalización de las actividades de calidad y metrología, con la reforma al SNNCM (Dto. 3257 de 2008), que creó el Sistema Nacional de Competitividad-SNC y estableció la obligación a todas las instituciones públicas y privadas que realicen actividades de normalización técnica, elaboración o expedición de reglamentos técnicos, acreditación y evaluación de conformidad y metrología.

En este mismo año, se institucionaliza el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia-ONAC (Dto. 4738 de 2008 y Dto. 0865 de 2013), una organización de naturaleza mixta que tiene como función principal acreditar la competencia de los organismos de evaluación, representar al país en las actividades de acreditación regional, nacional e internacional, junto con la conformación del registro público de los organismos acreditados.

Continuando con la adición de funciones para la Superintendencia de Industria y Comercio (Dto. 3523 de 2009), para organizar los laboratorios de control de calidad y metrología. Para 2010, se conformó la Red colombiana de Metrología-RCM (Funciones establecidas en el Resolución DG 092 de 2014) que une a los laboratorios de ensayo y calibración de carácter público y privado, a proveedores de programas de comparación, productores de materiales de referencia, junto con personas naturales involucradas en los temas de metrología y a los usuarios de los productos metrológicos. Acompañada a la RCM, se constituyó el Instituto Nacional de Metrología-INM (Dto. 4173 de 2011), encargado de la coordinación nacional de la metrología científica e industrial, el apoyo a las actividades de control metrológico y la diseminación de mediciones trazables al Sistema Internacional de unidades (SI).

VII. Conclusión

La infraestructura de la calidad colombiana continua en construcción, la normalización y la certificación, son cada vez más una necesidad y no una elección para las organizaciones de todo el país, si desean participar en los mercados globales. El estudio de las políticas

²⁴ Ernesto Samper (1994-1998), Andrés Pastrana (1998-2002), de Álvaro Uribe (2002-2006) (2006-2010).

²⁵ Hoy Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia Ver L. 790 de 2002 y Dto. 210 del 2003 (Fusiona Ministerios de Desarrollo Económico y de Comercio Exterior)

²⁶ Art. 1 Dto. 2269 de 1993

públicas estatales, nos ha permitido esbozar tres grandes momentos en el desarrollo de la adopción de la calidad en Colombia, el primero guiado por las recomendaciones enviadas desde las misiones técnicas internacionales, que marcaron el inicio de las primeras normas regulatorias de la calidad y la metrología, junto con la aparición de organismos vinculados al Estado con funciones de control, sobre los atributos de los bienes y servicios ofrecidos en el país.

En el segundo, el punto de cambio llega con un viraje en la política económica nacional, que pretende dejar atrás el proteccionismo industrial y permitir la penetración de actores internacionales al mercado estatal, haciendo preciso y valioso el impulso del movimiento de la calidad más allá del sector industrial, llevándolo también hacia las áreas de prestación de servicios, como las finanzas, la educación o la gestión de las instituciones públicas. Durante este periodo, las políticas y decisiones estatales permiten difundir la calidad y su filosofía al tiempo que impulsan la formación técnica y profesional en el área.

El tercer momento, se ha caracterizado como la percepción del movimiento de la calidad en un elemento que permite agregar valor a la producción nacional, es decir se convierte en una ventaja comparativa, que facilita la inserción de los productos y servicios en la economía global. Por lo tanto, el Estado actúa como un garante para el establecimiento de las políticas y de la infraestructura de la calidad, vista como herramienta para incentivar el desarrollo económico.

¿Ha sido entonces la calidad, un interés que nace de la iniciativa privada o un reto asumido desde la administración pública?, este cuestionamiento permite a la vez preguntarnos: ¿obedecen las políticas públicas exclusivamente a los intereses de lo público? El análisis sobre la evolución del movimiento de la calidad en Colombia, permite observar como los intereses de la empresa privada puede mezclarse con los objetivos seguidos por la administración pública. Es indudable que la calidad, como estrategia de las organizaciones nace de una necesidad propia por hallar estrategias para aumentar la productividad y la competitividad, sin embargo, a medida que los mercados se ampliaron hacia espacios cada vez más globales, la participación del Estado ha tomado mayor protagonismo, primero como estrategias de control y vigilancia, luego como promotor y formador, hasta adoptar un rol más activo que le permite influir en la construcción de las normas e instituciones necesarias para el actual funcionamiento de la calidad.

Referencias bibliográficas

- Amézquita-Zarate, P. (2010). La política de industrialización por Sustitución de Importaciones: El contexto colombiano. *Globalización Competitividad Gobernabilidad. Georgetown University-Universia*, 4 (2), pp. 40-53.
- Berdugo Cotera, É. (2013). Modas administrativas en Colombia: entre la dependencia y la autonomía. *Gestión & Sociedad*, 6 (2), 143-158.
- Cabello, A. & Ortiz, E. (2013). Políticas públicas de innovación tecnológica y desarrollo: teoría y propuesta de educación superior. *Convergencia*, 20 (61), pp. 135-172

- Escobar, M. & Mosquera, A. (2013). El marco conceptual relacionado con la calidad: una torre de Babel. *Cuadernos de Administración*, 29 (50), pp.207-216.
- García, J. (2013). La futura ISO 9001. *Calidad: Revista mensual de la Asociación Española para la Calidad*, 2 (6).
- Gutiérrez, M. & Paladino, M. (s.f.) *La organización, la dirección de recursos humanos y los círculos de calidad. Estudios de Caso-CLADEA*. Buenos Aires, Argentina. Instituto de Altos Estudios Empresariales.
- Kerguelén Botero, C. A. (2008). *Calidad en salud en Colombia. Los principios*. Bogotá. Ministerio de la Protección Social.
- Oakland J. (1989). *Total quality management*. Oxford. Heinemann
- Ishikawa, K. (1986). ¿Qué es el control total de calidad (What is Total Quality Control? The Japanese Way, D.J. Lu. Trad.) Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Norma
- León Palacios, P.C. (2002). La industrialización colombiana: una visión heterodoxa. *Innovar* (20), pp.83-100.
- Rojas, H.H. (2007). Made in the world is better: las misiones económicas en Colombia y nuestro descreimiento ancestral. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y reflexión* (15)1.
- Torres, F. (2010). *El Sistema Nacional de Calidad y los Estándares en Colombia: el Impacto de las Certificaciones de Calidad en el Desempeño Exportador de las Empresas. (Tesis de Maestría)*. Bogotá, Colombia. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.
- Torres, J. (2011). Posibilidades, logros y desafíos en la implementación de modelos de calidad en los gobiernos Latinoamericanos. *Estudios Gerenciales*, 27 (119), pp. 33.54.
- Vargas, M. E. & Aldana de Vega, L. (2007). *Calidad y servicio. Conceptos y herramientas*. Bogotá, Colombia. Universidad de la Sabana.
- Vargas, J. (2007). Liberalismo, Neoliberalismo, Postneoliberalismo. *Revista Mad*, 17, pp. 66-89.
- Vicher-García, M. D. (2012). Utilidad o futilidad: calidad e ISOs en la administración pública. *Convergencia Revista de ciencias sociales*, 60, pp. 205-228.
- Villamizar, J.C. (2012). *La influencia de la Cepal en Colombia 1948-1970*. Bogotá, Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Departamento de Historia.

