

Del **funcionalismo** a la concepción sistémica: El caso del **sistema de gestión de calidad**: De METROAGUA S.A

Of the functionalism to the sistemica conception through system of management of quality: The case of Metroagua S.A

*Alberto Carvajalino Slaghekke
Jennifer Granados Ruiz.**

Resumen El presente escrito es un resumen de una investigación realizada por los autores y gira en torno a la experiencia histórica de la empresa prestadora del servicio de acueducto y alcantarillado de Santa Marta: Metroagua S.A.

Se parte de un pasado reciente, en el cual la concepción funcionalista de la organización estaba impregnada de un fuerte manejo político; las decisiones gerenciales estaban sustentadas en la racionalidad política. Los resultados obtenidos bajo ese esquema provocaron el colapso de la organización.

La implementación de una política de gestión de la calidad, conllevó a cambios profundos en todas las dimensiones al interior de la organización, no sólo en su concepción, sino también al interior de cada uno de sus integrantes, generando un nuevo orden epistemológico en los individuos que la integran.

Abstract The present writing is a summary of an investigation made by the authors and turns around the historical experience of the lending company of the service of aqueduct and sewage system of Santa Marta: Metroagua S.A.

Part of a recent past, in which the funcionalista conception of the organization was impregnated of a fort political handling; the managemental decisions were sustained in the political rationality. The results obtained under that scheme caused the collapse of the organization.

Palabras claves: El método empleado es de contrastación empírica del proceso experimentado por la organización objeto de estas líneas.

Keywords: The used method is of

**Los autores agradecen los comentarios y aportes de Beethoven Herrera V. PhD. y Jorge Elías Caro PhD.*

The implementation of a policy of management of the quality, it entailed to deep changes in all the dimensions to the interior of the organization, not only in its conception, but also to the interior of each one of its members, generating a new order epistemologic in the individuals that integrate it.

empirical contrast of the process experienced by the organization object of these lines.

Introducción

Las viejas estructuras de esta organización con sus valores y ética, fueron trascendidos por un proceso, en el cual el empoderamiento de nuevas actitudes y responsabilidades generaron nuevos paradigmas, de tal manera, que el hacer per-se, fue transformado en un “por que” y “para que” trascendentes, a partir de la vivencia de procesos de calidad conexos unos con otros.

Las sociedades en su devenir histórico experimentan profundas transformaciones a partir de los cambios que en su imaginario colectivo sufren sus más preciadas verdades.

Es esto, lo que en las ciencias sociales se ha denominado paradigma¹.

Paradigma es un proceso mental de abstracción que connota formas de ver la realidad o de contemplarla², lo cual implica que en dicho proceso se arrastran los valores y principios o la ausencia de estos en esa comprensión de la realidad. De tal manera que una sociedad se aglutina en torno a dicho paradigma o lo comparte y a través de él, se identifican sus miembros.

Por tanto, toda creación colectiva llevará implícitos los valores y verdades que la cohesionan internamente y le dan trascendencia en el tiempo. Dicha creación es entonces un reflejo de esa sociedad.

Nuestra constitución política es un buen ejemplo, ya que ella nos retrata de forma inequívoca y todas las criaturas que de ella se desprenden son parte inherente a nuestra manera de ver y entender el cosmos.

Según el Diccionario de la Lengua Española³, Administración (del latín *administratio-onis*), significa: “*Acción de administrar. Administración pública. Acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado. 2. Conjunto de organismos encargados de cumplir esta función. 3. Ordenar, disponer, organizar en especial la hacienda o los bienes...*”

Como se puede inferir, la presencia del gobierno denota entonces un carácter de mando que faculta para dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el

cumplimiento de leyes y fomento de los intereses públicos, lo cual en sí mismo, nos sitúa en una visión de organización asentada en un orden jerárquico fundado en disposiciones.

Para muchos tratadistas de la ciencia política, entre ellos León Diguít⁴ el Estado es “*un organismo para prestar servicios públicos*”, a lo cual agrega Martínez Silva citado por Gonzalez⁵ que “*...la administración pública es la manifestación de la autoridad*”, precisamente para satisfacer las necesidades generales mediante la prestación de los servicios públicos.

Woodrow Wilson,⁶ presidente de los Estados Unidos de Norte América, decía al referirse a la administración pública en su famoso ensayo de 1887:

“La Administración Pública, es el lado práctico o comercial del gobierno, ya que su finalidad es que los negocios públicos se realicen eficientemente y tan de acuerdo con los gustos y deseos del público como sea posible. Mediante la administración, el gobierno hace frente a aquellas necesidades de la sociedad que la iniciativa privada no puede o no quiere satisfacer”

Por tanto, desde un punto de vista funcional, la administración pública se refiere a las actividades que se relacionan con la ejecución de las decisiones del Estado y desde un punto de vista orgánico, la administración pública indica el conjunto de organismos encargados de cumplir con las funciones citadas, es decir, que ejecutan dichas decisiones; el poder ejecutivo principal pero no exclusivamente.

Según el artículo 189 de la Constitución, en Colombia, el Presidente de la República es la suprema autoridad administrativa.

En ese mismo sentido “*el paradigma funcionalista analiza la sociedad desde un punto de vista objetivo, planteando que esta tiene existencia real, concreta y un carácter sistemático orientado a producir un estado de cosas ordenado y regular. Se enfoca hacia el rol, el comportamiento que cumple cada sujeto demarcado contextualmente en un mundo real de relaciones concretas y tangibles. Busca generar un conocimiento empírico que sea útil. En este paradigma se asume que predomina la armonía, la cohesión y la adaptabilidad del hombre al medio.*”⁷

La pregunta que cabría hacernos sería la siguiente: ¿Por qué si la formulación teórica del funcionalismo conduce a resultados deseables para la sociedad, en el caso colombiano, las organizaciones creadas bajo este esquema resultaron caóticas y colapsaron en el tiempo?

Podemos intentar encontrar una aproximación a la respuesta en el abuso político del modelo keynesiano que lo condujo a su agotamiento, ya que dicha racionalidad, la de una clase política, reñía con la racionalidad del pensamiento keynesiano.

En efecto, como consecuencia de la hecatombe económica entre guerras, surge el pensamiento de “Lord John Maynard Keynes quien propone la noción moderna intervencionista en contraposición al pensamiento de Adam Smith: El Estado no puede y no debe mantenerse al margen de la actividad económica. El Estado en momentos de desequilibrio económico debe intervenir haciendo uso de los instrumentos de política económica dentro de las cuales está la política fiscal, debe dirigir la economía; debe regular la actividad económica para lograr los ajustes necesarios; debe acudir al déficit fiscal expresado en términos de desequilibrio presupuestal, endeudamiento público, incremento del gasto, hasta lograr un nivel de pleno empleo y luego marginarse.”⁸ (subrayado y negrilla fuera de texto)

Con esta nueva visión, la keynesiana, el Estado abandona su papel de regulador y árbitro, tal como era su papel en el mundo de la mano invisible de Adam Smith, para convertirse en un actor importante en el mundo económico⁹.

Los políticos, agudos observadores de oportunidades de poder, fueron más allá y propugnaron por una intervención permanente del Estado sobre la economía. He ahí entonces, la génesis en la distorsión del pensamiento estratégico de Keynes, el cual fue desvirtuado por los administradores públicos que detentaban el poder político al encontrar en su tesis la excusa perfecta para usufructuar el patrimonio público en términos de ese poder político y por extensión en poder económico con el advenimiento paralelo de una nueva moral.

Las voces de los seguidores de Keynes fueron acalladas y relegadas y se impuso la praxis política que usufructuaba a ultranza. La evidencia histórica demostró cómo el pensamiento keynesiano tenía una advertencia velada en lo referente a la permanencia de la clase política sobre la cosa pública.

Es precisamente en ese contexto en el que el problema de los servicios que debía brindar el Estado pasa del plano meramente jurídico al plano jurídico-económico, con lo cual adquiere una dimensión política. La praxis convirtió a estas entidades en fortines burocráticos y en ese sentido literal eran asumidas socialmente, generando con ello en el colectivo, valores contrarios a la ética, tal como se expresa en la cultura social del no pago por un servicio que se ha recibido y que no tenía el carácter de donación.

No era de extrañar entonces que este tipo de organizaciones, que evolucionaban en contravía a las tendencias económicas en el mundo colapsaran, endosando a la sociedad una deuda histórica de desidia y desgreño, producto de su irracionalidad en el manejo de los recursos, tanto materiales como financieros.

Para entender las raíces de este cambio en la concepción se hace necesario retroceder un poco en el tiempo y situarnos en la experiencia que determina la inspiración de esta manera de hacer las cosas; la administración burocrática clásica, basada en los principios de la administración del ejército prusiano, fue implantada en los principales países europeos a finales del siglo pasado y en América en los albores del siglo XX, para la cual, el sustento filosófico es lo que Max Weber¹⁰ describió como la burocracia basada en el principio del mérito profesional.

La administración pública burocrática fue adoptada para sustituir la administración patrimonialista, que definió las monarquías absolutas, en la cual patrimonio público y privado se confundían. En ese tipo de administración, el Estado era entendido como propiedad del rey. El nepotismo y la creación de empleos, así como la corrupción, eran la norma. Ese tipo de administración se revelará incompatible con el capitalismo industrial y las democracias parlamentarias, que surgen en el siglo XIX. Para el capitalismo es esencial la clara separación entre el Estado y el mercado; la democracia sólo puede existir cuando la sociedad civil, formada por ciudadanos, se distingue del Estado al mismo tiempo que lo controla. Se hizo necesario entonces desarrollar un tipo de administración que partiese no sólo de la clara distinción entre lo público y lo privado, sino que también de la separación entre el político y el administrador público. Surge de esta forma, la administración burocrática moderna, racional-legal.

Tal como lo señala el profesor brasilero Bresser, este modelo se expandió rápidamente dado que obedecía perfectamente a una racionalidad coherente a la praxis política de ese momento, “la administración pública burocrática clásica, fue adoptada porque era una alternativa muy superior a la administración patrimonialista del Estado. Mientras tanto, la propuesta de eficiencia en que se basaba, se reveló ineficaz. En el momento en que el pequeño Estado liberal del siglo XIX dio definitivamente lugar al gran Estado social y económico del siglo XX, se verificó que no garantizaba ni rapidez, ni buena calidad, ni bajo costo, para los servicios prestados al público. En realidad, la administración burocrática es lenta, costosa, auto-referida, poco o nada orientada hacia la atención de las demandas de los ciudadanos.

Este hecho no era grave mientras prevaleciese un Estado pequeño, cuya única función era garantizar la propiedad y los contratos. En el Estado liberal, sólo

eran necesarios cuatro ministerios -el de Justicia, responsable por la policía, el de Defensa, incluyendo el ejército y la marina, el de Hacienda y el de Relaciones Exteriores. En ese tipo de Estado, el servicio público más importante era el de administración de justicia, que el Poder Judicial realizaba. El problema de eficiencia no era, en realidad, esencial. A partir del momento en que el Estado se transformó en el gran Estado social y económico del siglo XX, asumiendo un número creciente de servicios sociales la educación, la salud, la cultura, la previsión y asistencia social, la investigación científica, la regulación del sistema económico interno y de las relaciones económicas internacionales, la estabilidad de la moneda y del sistema financiero, el suministro de servicios públicos y de infraestructura, entonces, el problema de la eficiencia se hizo esencial.

Por otro lado, la expansión del Estado respondía no sólo a las presiones de la sociedad, sino también a las estrategias de crecimiento de la propia burocracia. Una administración pública gerencial se hizo, por lo tanto, necesaria, no sólo por los problemas de crecimiento y de diferenciación de estructuras y complejidad creciente del tipo de problemas a ser enfrentados, sino también por la legitimación de la burocracia frente a las demandas de la ciudadanía.

Después de la Segunda Guerra Mundial hay una reafirmación de los valores burocráticos, pero, al mismo tiempo, la influencia de la administración de empresas empieza a hacerse sentir en la administración pública. Las ideas de descentralización y de flexibilización administrativa ganan terreno en todos los gobiernos¹¹⁷.

Así las cosas, el diseño de organizaciones de cualquier tipo, que implicara manejo del patrimonio público administrada por la clase política se desarrollaría con una gran probabilidad de fracaso, ya que esos intereses irían en contravía a su objeto social, el cual no era más que un ejercicio teórico, muy elaborado en muchos casos, pero burlesco en su praxis, tal como lo señala el profesor Bresser.

Esa dinámica social abarcó todas las capas de la Nación y surgieron máximas populares, como aquella que aún hoy postula... *"el estado nunca quiebra"*... las cuales se afianzaron profundamente en el inconsciente colectivo hasta tornarse paradigmas, verdades que erigían antivalores, que excusaban el actuar de los administradores hasta el punto de hacer reflexionar a un presidente de la República en ejercicio de su cargo como una de sus tareas el *"reducir la corrupción a su justa medida"*.

¿Qué hacer entonces para aislar a una organización que ha tenido ese origen, de ese tipo de ética? Cómo hacer? Que modelo emplear? si la comprobación empírica

demostraba hasta la saciedad que los controles y normas eran absolutamente permeables a las acciones de una sociedad que conceptuaba como normal, lo que era contrario a la ética?. La respuesta del funcionalismo, evidentemente era la equivocada.

El diseño de la estrategia en la organización observada, partió entonces de la persona, del individuo, al cual hay que darle referentes diferentes, de tal manera que se cuestione en su fuero interno y responda quebrando patrones viejos de conducta.

No podía ser de otra manera, ya que el objeto social de la empresa continuaba siendo el mismo: la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado a la sociedad.

La génesis del proceso era muy sencilla: era volver a aprender de una manera coherente, inteligente y coordinada de cómo se hacen las cosas al interior de la organización con un sello institucional de calidad, de tal manera que cualquier acción que no cumpliera con los estándares mínimos de calidad fuese rechazada en la siguiente acción lógica del proceso así que el usuario siguiente lo detectaría y continuaría sólo sí y sólo sí, éste era corregido.

“El Sistema de Gestión de la Calidad es la estrategia de la organización para gestionar las actividades de la empresa relacionadas con la calidad usamos nuestra estructura organizacional junto con la documentación, procesos y recursos para lograr el cumplimiento de nuestros objetivos de calidad y proveer mejoramiento de nuestro servicio y el cumplimiento de los requerimientos del cliente.”¹²

Trascender el planteamiento teórico, conllevó entonces un esfuerzo de cada empleado por empoderar estos principios que tenía repercusiones en su fuero interno. Para muchos era la primera experiencia concreta de integrar el actuar laboral con el actuar cotidiano, era aprender a aprender en términos de calidad, de mejorar todo proceso y/o actividad.

Pero, cómo fue el proceso de implementar la política de gestión basada en la calidad? Para respondernos esa pregunta se hace necesario definir en primera medida qué entiende por calidad la empresa estudiada. Y en segunda instancia, hacer un breve recorrido histórico que nos permita visualizar el proceso que generó una decisión de gran impacto en la organización.

Con respecto al primero de los interrogantes para Metroagua S.A. “la calidad es el grado en el que un conjunto de características (rasgos diferenciadores)

inherentes cumple con los requisitos. (necesidad o expectativa establecida, generalmente implícita u obligatoria)¹³

Antecedentes históricos

METROAGUA S.A., es la empresa que presta el servicio de acueducto y alcantarillado en la ciudad de Santa Marta, capital del Departamento del Magdalena, situado en la costa norte del Caribe colombiano.

En la década de los años ochenta se hizo evidente y eran inocultables los síntomas de deterioro en el modelo financiero y administrativo de las empresas prestadoras de servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

El caribe colombiano no fue ajeno a esa constante nacional y estas organizaciones colapsaron administrativa, financiera y operativamente.

Una variable que impactaba de manera importante era la concepción que de la administración pública se implementaba en este tipo de organizaciones. Las consideraciones de carácter burocrático que se expresaban como factor de poder en el manejo de los criterios gerenciales, actuaba y tenía un impacto tal, que estas empresas eran incapaces de generar la energía transformadora del trabajo, conduciendo a estas organizaciones a un estado caótico, provocando "el desorden, desorganizado, falta de estructura u organización al azar de un sistema que se conoce como entropía"¹⁴.

La evidencia histórica así lo confirma, todas ellas colapsaron.

Consecuencia de lo anterior en el año de 1989, mediante facultades establecidas por el Alcalde en el Decreto No.217 del 14 de Julio, se ordenó la constitución de la Compañía de Acueducto y Alcantarillado Metropolitano de Santa Marta S.A. como una sociedad de Economía Mixta del orden Municipal, sujetas al derecho privado y es así como METROAGUA S.A., tiene su origen como Sociedad Anónima y de Economía Mixta del nivel Distrital el 14 de Noviembre de 1989 según escritura No. 1895.¹⁵

En la medida en que el nuevo esquema recogía experiencias, se optó por un diseño en el que la estructura institucional del sector de agua potable y saneamiento básico se fundamentaba en la separación de funciones entre el Gobierno Nacional, encargado de la formulación de la política sectorial, la regulación y el control, y los municipios, que a su vez se encargaban de asegurar la prestación eficiente de los servicios, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución de 1991.

Es así como en 1994 se formula y aprueba la Ley 142, por medio de la cual se establece el Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios, constituyéndose en el

marco general de un conjunto de transformaciones institucionales en regulación, control y vigilancia, orientadas hacia la descentralización, la vinculación de operadores especializados y la consolidación de empresas prestadoras, mediante la aplicación de políticas de modernización empresarial.

El nuevo marco legal obliga entonces a conformar un tipo de sociedad diferente y se convierte en una empresa de servicio públicos según escritura 2129 del 27 de octubre de 1995. En el año de 1999, METROAGUA S.A. decide implementar el Sistema de gestión de la Calidad a los procesos claves del servicio de Acueducto. La organización alcanza la certificación por parte del ICONTEC el día 28 de Abril de 1999.

A mediados del año 2000 METROAGUA S.A. E.S.P., pasa a ser parte del Grupo Empresarial Triple A, como socio especializado. Bajo este nuevo esquema operativo METROAGUA S.A. filial del Grupo Empresarial Triple A, implementó desde mediados del año 2001 el Sistema Corporativo de la Calidad basado en la norma ISO 9001: 2000, para tal fin la documentación existente en cada una de las áreas y gerencias se adaptó a los esquemas y directrices corporativas del Grupo Empresarial AAA. De tal manera que los procesos documentales existentes del Sistema de Acueducto en las actividades de Captación, Transporte, Tratamiento, Almacenamiento, Distribución del Agua Potable, Gestión Comercial y Gestión de Acuíferos, Cobro y Atención al cliente en el Suministro de Agua Potable para la ciudad de Santa Marta, tuvieron que ser revisados y adaptados a los del Grupo Empresarial Triple A.

Antecedentes estadísticos

Luego de ocho años la organización observada ha experimentado logros evidentes en el mejoramiento continuo, tanto del sistema de acueducto como de alcantarillado, producto de la incorporación e innovación tecnológica en su operación, paralelo a un crecimiento importante en su infraestructura y en la recuperación de las antiguas redes tendidas.

Obsérvese como, mientras la población y el número de viviendas experimentaron un porcentaje de aumento igual en el período analizado, es decir del 26,2%, variables como los usuarios de acueducto y alcantarillado lo hicieron a tasas del 43,6% y 55,2% respectivamente. Esas diferencias se explican en el hecho de la ampliación de la cobertura en esos dos frentes al pasar la cobertura en acueducto del 76% al 87% y en alcantarillado del 59% al 74%.

Para una empresa de servicios públicos eso denota la realización de un esfuerzo muy importante dada la magnitud de la obra en términos de infraestructura e inversión.

Tabla1
Antecedentes estadísticos de mejoramiento 1997 - 2005

DATOS	1997	2001	2002	2003	2004	Oct-05
Población de Santa Marta	351.907	400.558	415.000	426.792	434.296	443.944
Número de viviendas	63.983	72.829	75.455	77.599	78.963	80.717
Promedio Habitante	5.50	5.52	5.49	5.49	5.49	5.50
Nº de usuarios acueducto	48.837	61.833	65.479	68.540	69.231	70.144
% cobertura acueducto	76%	85%	87%	88%	88%	87%
% cobertura alcantarillado	59%	70%	70%	73%	74%	74%
Número de empleados	301	209	211	205	229	225
Eficiencia Laboral	6.1	3.2	3.2	2.9	3.2	3.1

Fuente: Planeación METROAGUA S.A.

Es importante anotar en este punto, el impacto que sobre la organización tiene la ausencia de una reglamentación pertinente y eficazmente aplicada en materia de planeación urbana, concretamente en el tema de crecimiento de la ciudad. La ausencia o la no aplicación de la ley provocan que la ciudad crezca de manera ilógica en términos de cobertura para las empresas de servicios públicos, lo cual genera un incremento en los niveles de inversión requerida y un aumento en los costos de ingeniería referida al tendido de redes.

En efecto, la expansión informal de la ciudad se da en función de los precios de la tierra y por ende, los nuevos asentamientos se consolidarán en aquellos sectores donde no existe cobertura, donde el precio de la tierra es más barato. Una vez asentada esta población, automáticamente se convierte en grupo de presión al Gobierno local y por extensión para la empresa, ya que demandarán ser atendidos en los servicios de acueducto y alcantarillado.

Esa es la racionalidad de la pobreza en la ausencia de Estado.

Volviendo al cuadro anterior, observamos como el número de empleados ha disminuido, mientras que el número de viviendas ha aumentado, provocando que la relación viviendas/ número de empleados que mediría la eficiencia de éstos, se incremente. Aspecto éste, contrastable con el comportamiento de las quejas y reclamos recibidos, las cuales, como se señalará posteriormente han disminuido ostensiblemente, constatando así, el rompimiento real con una estructura funcionalista y burocratizada.

En efecto, en el año de 1997, a cada funcionario le correspondía de manera figurada atender un total de 212,6 viviendas, mientras que para el año 2005, esta relación se elevó a 358,7 viviendas por empleado. Esta relación simbólica nos conduce a inferir una acción más cercana al entorno, una apertura que conlleva un intercambio de información con él, en contraposición al esquema funcionalista anterior, en el cual, el entorno no era materia de decisión organizacional.

Tal como lo anotan Kast y Rosenzweig (1976) citado por Zapata (2006)¹⁶ “Una premisa básica es que la organización, como un subsistema de la sociedad, debe cumplir ciertos objetivos que son determinados por el sistema general. La organización realiza una función para la sociedad.” Dicha característica contextualiza entonces a la empresa como un sistema que interactúa con el entorno, que es abierto a él, porque se debe a él, ya que cumple una función que éste (el entorno) demanda. Esta relación provoca entonces la creación de subsistemas al interior de la organización, que son necesarios para que esa correspondencia biunívoca sea continua.

En el proceso de desarrollo de la política de gestión de la calidad, la organización “descubre” que un factor de importancia radical era la satisfacción del cliente, de tal manera que este, al ser satisfecho, no tuviese argumento para mantener su cultura de no pago.

Lo anterior resultaba vital para la organización entenderlo de manera correcta so pena de caer en un círculo vicioso en donde la relación de causalidad empresa-cliente se tergiversara.

Obsérvese, cómo la variable satisfacción del cliente se torna materia de decisiones gerenciales en este tipo de empresas. Corría el año 2003.

Romper la cultura de no pago era vital para la empresa, ya que desde la perspectiva financiera estos recursos impactaban de manera positiva su flujo de caja; de tal manera, que le permitiese continuar existiendo en el tiempo. Pero romper esa cultura de no pago bajo el esquema único del marco legal, es decir, recurrir a acciones como los embargos, era en extremo sensible dadas las condiciones socio culturales y económicas de la ciudad.

Se hacía indispensable un diseño estratégico que contemplara, tanto la complejidad externa como la interna.

Hacia su interior, la organización debía disponer sus subsistemas para interactuar, para que sus ofertas y respuestas fueran las más adecuadas a un entorno que reaccionaba con agresividad a un cambio radical en la conducta comercial del

cobro al servicio prestado. La estructura piramidal de la concepción funcionalista fue trascendida por un diseño organizacional que respondiese de manera más adecuada e inmediata a los requerimientos y necesidades, tanto del entorno como de la organización misma.

Dicho diseño rompe un esquema de manejo en las decisiones gerenciales como atributo del poder en sí mismo por un proceso de decisión que contempla la participación de más áreas de la empresa para el mismo fin. La organización rompe el esquema de las obligaciones del cargo por un esquema en el que impera la conexidad lógica de esas mismas áreas antes que la subordinación a una estructura jerárquica.

Por tanto, la organización optó en primera instancia por ajustar interiormente el subsistema técnico mediante la implementación de nuevas tecnologías. De tal manera que este se constituyó en la base para mejorar la cobertura y permanencia del servicio en cada una de las comunas de la ciudad en términos de calidad en el agua potable y en alcantarillado.

Este componente generó un gran impacto al subsistema psicosocial, ya que este último “también es afectado por los sentimientos, valores, actitudes, expectativas y aspiraciones de los miembros de la organización. Obviamente el subsistema psicosocial, recibe influencia de las fuerzas del medio externo”.¹⁷ En los primeros momentos, las acciones en ese sentido fueron recibidas con resistencia, pues quebraban una actitud acentuada durante mucho tiempo en la pasividad, desinterés y desgreño de los administradores anteriores con respecto al cobro de las facturas.

Paralelo a lo anterior, la organización rediseña el alcance del subsistema administrativo, provocando que éste involucre a toda la organización en la medida que éste relaciona a la organización con el medio, estableciendo los objetivos, desarrollando planes de integración, estrategia y operación, mediante el diseño de la estructura y el establecimiento de los procesos de control.

La estrategia con respecto al medio, consistía entonces en el cobro efectivo real a los usuarios sustentado en el incremento de la calidad del servicio como razón fundamental, más sin embargo, era fácil prever que el aumento en las voces de descontento se iría a multiplicar ya que la organización se enfrentaba al reto de romper patrones culturales muy arraigados de no pago, sustentado en el papel efectivo que sobre la dirigencia de la empresa tenían los políticos de ese entonces para lograr condonaciones y refinanciamientos eternos que nunca se hicieron efectivas y en ese sentido, se diseñó una estrategia de atención al cliente para recoger, sistematizar y analizar las quejas con su respectivo

seguimiento, como una respuesta al cliente coherente a la política de gestión en calidad.

Ese entorno complejo, hace referencia a una ciudad que, con una población cercana a los 400 mil habitantes, presenta 263.626 personas registradas en los niveles I, II y III del SISBEN, en otros términos, el 66% de la población requiere de atención estatal y asistencia social y de estos el 42% se encuentra en niveles de miseria¹⁸.

La anterior característica implicaba, que dado el riesgo inherente que en materia de flujo de ingresos presentaba el hecho de actuar en una ciudad empobrecida, este se minimizara a través del diseño de estrategias concretas con respecto a la variable entorno.

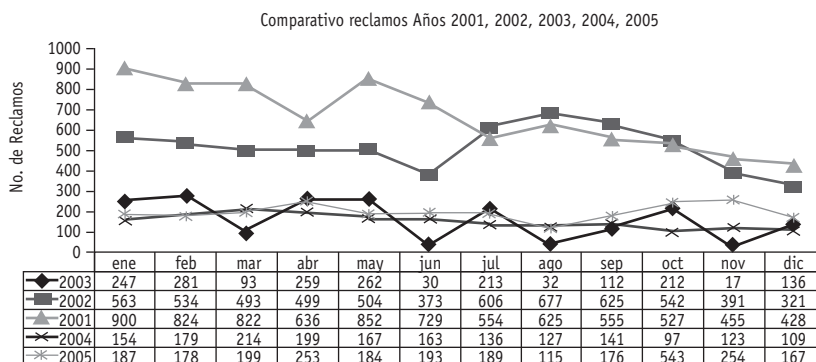
Estrategia con respecto al entorno

Seguimiento quejas y reclamaciones

METRAOGUA S.A., para la atención del cliente constituyó puntos de atención ubicados en la sede principal de la empresa. Para fortalecer esta actividad y complementar y obtener mejores datos de medición del nivel de satisfacción, se realizaron encuestas a los clientes en número de 400, realizadas en el 2005 y en el 2006. Los resultados obtenidos fueron los que se pueden apreciar en los gráficos 1 y 2.

Gráfico 1
Comparativos reclamos años 2001- 2005

Fuente: Oficina de Planeación Metroagua S.A. 2005



El Comportamiento de los Indicadores muestra una tendencia hacia niveles de mejoramiento en el período de referencia, tal como se puede apreciar.

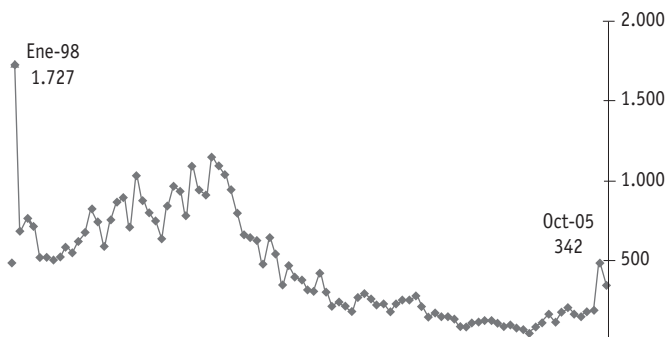
Anualmente o cuando se considera necesario el Comité de Calidad y la Gerencia General con el fin de mejorar la Atención a los Clientes, ajusta los objetivos con el fin de ser un poco más rigurosos en el proceso.

El adecuar la estructura implicada en los procesos del subsistema administrativo y en específico en el área comercial en el empoderamiento de “conductas” de mejoramiento continuo, provocó una reducción tanto en el tiempo de respuesta como en el número de quejas y reclamaciones entre los años 2000 al 2005, en especial en los tópicos de respuesta y solución a los inconvenientes en el servicio prestado o dejado de prestar y de facturación a los clientes, que representaban los motivos más frecuentes de quejas y reclamos presentados por los clientes.

Gráfico 2

Reclamos de 1998 a Octubre de 2005

Fuente: Oficina de Planeación Metroagua S.A. 2005



Encuesta de Satisfacción de los Clientes

Necesidades y expectativas de los clientes

A partir de Diciembre del año 2005, METROAGUA S.A. elabora y ejecuta la Encuesta de Satisfacción al Cliente, la cual fue diseñada en dos etapas: una etapa cualitativa y una cuantitativa, obteniendo METROAGUA S.A. resultados que otorgaron información valiosa acerca de la percepción que tienen los clientes de las diferentes unidades operativas de la organización frente a los servicios prestados.

La metodología utilizada para medir el nivel de desempeño fue la evaluación de diferentes aspectos que componen cada servicio (Acueducto, Alcantarillado y Aseo) y que a su vez, se subdividieron en varios atributos, los cuales fueron

calificados con una escala de 1 a 100. Con ello se da continuidad a los trabajos ya realizados por la empresa desde el año 2000 hasta el 2005, con el cual se obtuvo del cliente final, un primer conocimiento del nivel de satisfacción con el servicio de Acueducto y Alcantarillado.

Esta metodología permite conocer cuanto pesa y cuales son los factores más importantes en la percepción evaluativa de los usuarios. Se resalta con respecto a la metodología de las encuestas anteriores que esta vez se efectuó analizando variables de acuerdo a: Zonas de Facturación, Zonas de Distribución (presión) y por estratos socio – económico, lo que le permite estudiar los atributos desde ángulos diferentes. Adicionalmente se analizaron aspectos para cada una de las zonas: el producto, el servicio de acueducto, servicio de alcantarillado y la facturación.

Para la realización de la encuesta se tomaron muestras en cada estrato de la ciudad, tal como se puede apreciar en el cuadro siguiente.

MUESTRA	ESTRATO						Total
	Bajo-Bajo	Bajo	Medio-Bajo	Medio	Medio-Alto	Alto	
11 de noviembre	1	8	2	0	0	0	11
Cisne	0	0	11	0	0	0	11
La paz	3	1	0	0	0	0	4
Norte	2	22	37	14	13	5	93
Pozo bastidas 2	1	1	0	0	0	0	2
Muestra Pozos	0	3	16	0	0	0	19
Rodadero Gaira	2	2	32	1	2	14	53
Rodadero Sur	7	5	1	1	0	11	25
Salguero	0	1	0	0	0	0	1
Tres cruces 14"	0	3	1	0	0	0	4
Tres cruces 36"	0	3	70	29	8	9	119
Troncal	1	10	37	4	0	0	52
Total	17	59	207	49	23	39	394

Fuente: Oficina de Planeación Metroagua S.A. 2005

Objetivo de la encuesta de satisfacción

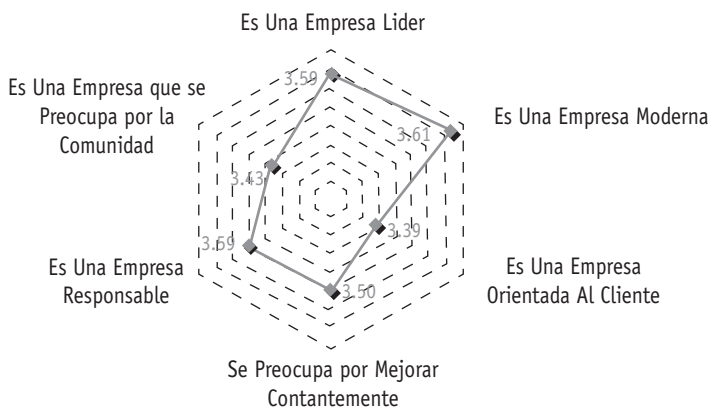
- Evaluar el nivel de satisfacción con el servicio ofrecido por METROAGUA S.A. E.S.P. a sus clientes, con el fin de obtener índices de satisfacción, así como identificar las necesidades y expectativas del cliente.
- Conocer el índice de satisfacción global y por servicio, producto y atributo de los clientes de METROAGUA S.A. E.S.P.

- Identificar necesidades y expectativas del cliente y nuevos atributos de los productos y/o servicios, estableciendo el impacto que tiene cada una de estas, como un determinante de la satisfacción y lealtad de los clientes.
- Evaluar y definir los procesos críticos a través de la identificación y priorización de productos y/o atributos en la prestación del servicio, de acuerdo al nivel de importancia del cliente que permitan desarrollar planes de acción para mejorarlos.
- Determinar cual es el nivel de satisfacción de los clientes de METROAGUA S.A. E.S.P. en los diferentes momentos de verdad, como en el pago de servicio, recepción de quejas, arreglos locativos, tiempo de espera, etc.
- Evaluar el nivel de conocimiento de los diferentes canales de atención y pago.

Universo

- Ciudad: Santa Marta
- Edad: 18 años
- Estratos: 1 al 6
- Tipo de encuesta: Personal
- Duración: 30 minutos aproximadamente
- Trabajo de campo: 5 al 21 de diciembre de 2005
- Muestreo: Visitas personales con base en el barrido de los listados de usuarios de METROAGUA
- Número de encuestas: 394
- Ponderación: Estrato, Zona de Facturación

Los resultados obtenidos fueron los siguientes:



■ La atención al usuario es para esta empresa el factor mejor evaluado, obtuvo una calificación promedio de 96%, resaltando del mismo la tecnología utilizada por los funcionarios para las consultas durante la atención, los horarios de atención, la amabilidad y actitud de los funcionarios.

- La facturación obtuvo un alto nivel de satisfacción, con una calificación promedio de 90.4%, destacándose entre los clientes la información colocada en la factura, lo que permite describirla como clara y entendible; además de la facilidad de efectuar el pago de los servicios.

- Metroagua es considerada por los clientes en igual porcentaje de aceptación una empresa líder, moderna y responsable. Estas características fueron evaluadas con una calificación de 4 y 5 por más del 60% de los clientes contactados.

Así las cosas, la percepción plasmada en las encuestas por parte de los clientes, evidencia como una organización que inició un proceso de ruptura con los viejos valores y con una ausencia total de sensibilidad hacia sus usuarios, puede modificar radicalmente estos paradigmas, por unos con una vocación diametralmente opuestos, que redunden en los resultados señalados anteriormente y que demuestran que lo que se operó básicamente fue un proceso de transformación al interior de los empleados que resistieron el proceso y la vinculación de nuevos funcionarios que se identificaban con la oferta de los valores y principios institucionales. Este hecho resalta un aspecto importante en el contexto social: el nuevo orden al interior de la organización que se traduce en una nueva concepción de sus usuarios, basado en el respeto, expresado en el buen trato y atención al cliente, genera un referente obligado a las demás organizaciones y en esa medida la organización impacta de manera directa en el orden epistemológico de los seres que la integran, generando nuevos referentes a una sociedad que se había acostumbrado a ignorar a los usuarios.

Gestion comercial (contratación, facturación y cobro)

Esta constituía un elemento muy importante y a la vez, muy sensible de la estrategia de cambio de la organización tal como se mencionó anteriormente, dadas las características del entorno.

El subsistema administrativo debía jalonar un proceso que, de realizarse sin la debida gestión, podría impactar de manera negativa a toda la organización. La meta a lograr, era el incremento en los recaudos.

Para lograr el incremento esperado en los recaudos, se implementaron estrategias tanto hacia el interior como hacia el entorno. Estrategias que involucraban aspectos, tales como: la eficiencia comunicativa y funcional con todas las demás áreas, con la finalidad de coordinar todas las acciones y obtener el máximo de información referente al entorno sobre el cual se actuaba.

Hacia el entorno, el esfuerzo se centró en la transparencia y eficacia de las estrategias de mercadeo que se implementaron (tales como rifas entre los usuarios puntuales en el pago de sus facturas, en las cuales se prohíbe la participación de los empleados de la empresa), el incremento en el número de usuarios medidos y el fortalecimiento del área de legal comercial, permitieron obtener una alta recuperación de la cartera y un mayor recaudo de la factura actual.

Todas estas actividades lograron conquistar un mayor sentido de pertenencia de parte de los usuarios para con la empresa.

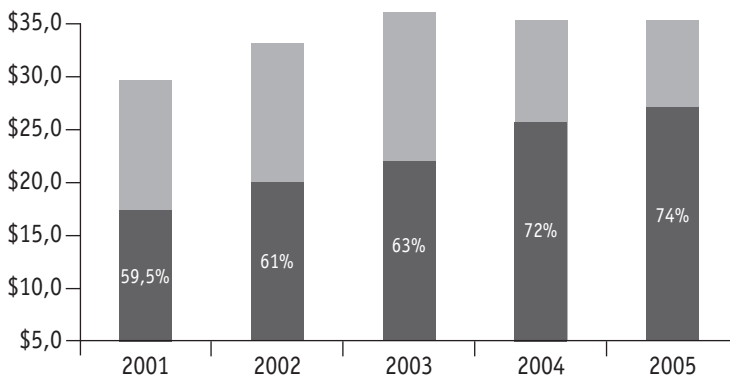
Así mismo, y tal como se aprecia en el gráfico que a continuación se presenta, los niveles de recaudo, han experimentado un continuo ascenso desde el año de 2001, hasta ubicarse en una eficiencia del recaudo del 74% en el 2005.

Este incremento también se refleja en el número de facturas no vencidas canceladas, es así como en el 2004 eran canceladas 33.622 facturas mensualmente en promedio y en el 2005 se incrementó a 37.572.

El número de facturas vencidas pagadas en el 2005, en promedio fue 26.219 mensualmente, en el 2004 fue 21.216, este positivo incremento se debió en gran medida

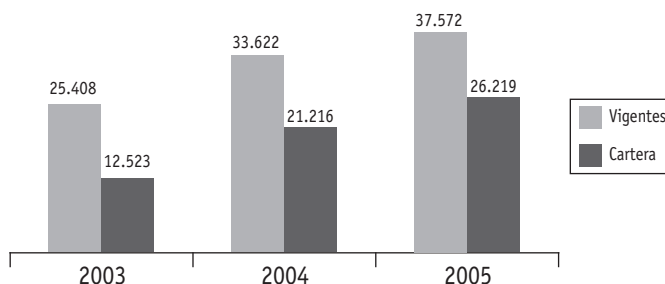
Niveles de recaudo

Fuente: METROAGUA S.A. Cartera Informe de Gestión.2005



A la implementación de la campaña de mercadeo “Ahora es cuando”, la cual tuvo como objetivo acabar con la deuda de usuarios de estratos 1, 2 y 3 a través de actividades semanales realizadas directamente en estos barrios.

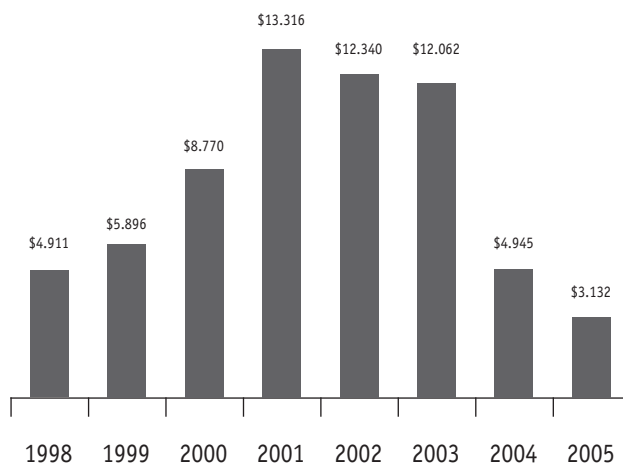
Evolutivo del pago de facturas vigentes



Fuente: METROAGUA S.A. Cartera Informe de Gestión.2005

De la misma forma el crecimiento de la cartera disminuyó favorablemente con relación a periodos anteriores, debido en gran parte al incremento del recaudo de la facturación del periodo.

Crecimiento neto anual de la Cartera

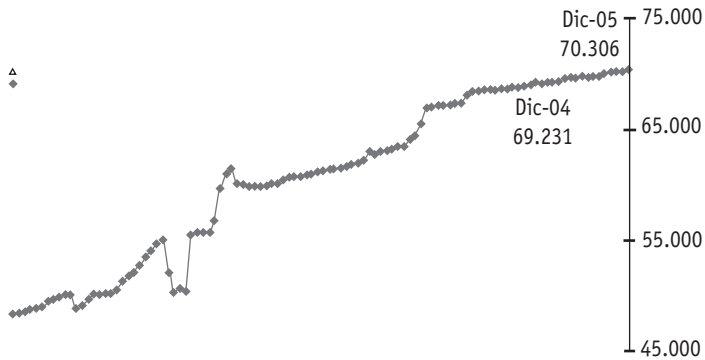


Fuente: METROAGUA S.A. Cartera Informe de Gestión.2005

La gestión comercial del 2005 con respecto al recaudo estuvo encaminada a fortalecer el pago de la facturación del periodo, a realizar brigadas semanales de recaudo en las comunidades de los estratos 1, 2 y 3 que incentivaron el pago de las deudas y a implementar estrategias de mercadeo que promovieron la cultura de pago de los samarios.

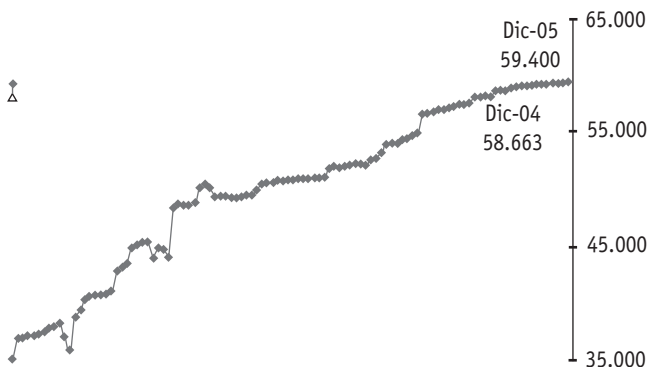
En facturación se incrementó 1.075 usuarios en acueducto y 737 usuarios en alcantarillado, tal como lo describen las gráficas siguientes:

Evolución de los usuarios de Acueducto



FUENTE: Planeación METROAGUA S.A. 2005

Evolución de los usuarios de Alcantarillado



FUENTE: Planeación METROAGUA S.A. 2005

De igual forma se logró incrementar en un 7% el número de usuarios medidos al pasar de 42.894 en el año 2004 a 46.033 en el año 2005.

La implementación del sistema de Gestión de Calidad al interior de la organización ha provocado que ésta se piense a sí misma continuamente, obedeciendo a la información que se genera de su propio entorno, experimentando un cambio radical en su propia concepción en los últimos años. Un cambio tan profundo en una empresa de servicios públicos representa en una comunidad una experiencia

trascendente que obliga a la competencia y a las que no lo son a repensarse producto de la generación de un referente diferente, en cuanto a la concepción de sus clientes, tanto externos como internos.

Conclusiones

El proceso al interior de METROAGUA S.A. de implementación del sistema de gestión de la calidad, representó para el colectivo una experiencia única y profunda.

Mirar un pasado no muy lejano, en el cual la organización como un todo era incapaz de salir de su propia entropía, ha generado al interior de la organización un empoderamiento de su capacidad transformadora en la certeza de lograr con base en esta dinámica y construcción de valores y principios el objetivo de retos mayores.

Dicen los sociólogos que una sociedad no es más que el reflejo de sus líderes. Los líderes, de acuerdo a ese principio, están llamados entonces a poseer la característica de la flexibilidad conductual, de tal manera, que faciliten el cambio en el marco de una visión estratégica del negocio, cualquiera que ésta sea y de esta manera lograr la ruptura de viejos catálogos y el empoderamiento de nuevos paradigmas.

Los cambios en la conducta y en la predisposición al servicio, responden en gran medida a las respuestas que la sociedad espera de cualquier organización y esta sólo se opera en el entendimiento individual de cada integrante, de aprender a aprender en cada oportunidad, de hacerlo cada vez mejor. La política de gestión de calidad es una de ellas, una herramienta válida para aglutinar a una organización bajo un mismo objetivo.

Si ese convencimiento es real, el sistema funciona, independiente de su denominación.

Bibliografía

1. Kunhn T. (1982), La estructura de la revolución científica. México, Fondo de Cultura Económica, Pp.13
2. Zapata Alvaro, (2006), Paradigmas. Barranquilla, Universidad del Norte, Pp 12,13, 121, 123, 124
3. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. (1984) Diccionario de la Lengua Española, Madrid, Vigésima edición, Tomo I, Pp. 29.

4. González Augusto. (1992), *Introducción al Derecho*. Bogotá, Ediciones Librería del Profesional, cuarta edición, Pp.552, 554
5. Citado por AMARO, R.(1993), *Introducción a la Administración Pública*, México Editorial Mc Graw Hill, Segunda edición, Pp. 6.
6. Citado en 5 Pp.13
7. Citado en 2 Pp13
8. Carvajalino A, (2006), *Administración Pública y Control Fiscal*. Universidad del Magdalena, Pág.12,
9. Citado en 8 Pp.14
10. Weber M, (1972) *Ensayos de Sociología contemporánea*. Ed.Martinez Roca. Barcelona. Págs. 244-274
11. Bresser P. Luiz Carlos. (1996), "De la administración pública burocrática a la gerencial". *Revista de Servicios Públicos*. Rio de Janeiro. Págs. 5 a 8.
12. METROAGUA S.A.: (1989) *Compromiso de calidad*.
13. Citado en 12 *Definición de calidad en Compromiso de calidad*
14. Citado en 2 Pp.121
15. Metroagua S.A. *Escritura de Constitución*.
16. Citado en 2 Pp.123
17. Citado en 2 Pp. 124
18. MINISTERIO DE PROTECCION SOCIAL: SISBEN Magdalena, (2003), *Perfil de pobreza*. Valledupar. Pp. 12 y stes.