

ORGANIZACION LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE
ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (OLACEFS)

XIII CONCURSO ANUAL DE INVESTIGACION PARA EL AÑO 2010

AÑO 2010 "AUDITORIA A LOS SISTEMAS DE GESTION DE LA
CALIDAD EN LAS ENTIDADES DEL SECTOR PUBLICO."



Trabajos de Investigación Ganadores.

Tercer lugar

Miembros del CITEC:

Corte de Cuentas de la República
de El Salvador (Presidente)

Contraloría General de la
República de Colombia.

Cámara de Cuentas de la
República Dominicana.

Auditoría Superior de la
Federación de los Estados Unidos
Mexicanos

Contraloría General de Cuentas de
la República de Guatemala

Contraloría General de la
República de Cuba

Nombre del Trabajo:

**UNA PROPUESTA METODOLOGICA PARA EVALUAR LOS
SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LAS
ENTIDADES DEL SECTOR PUBLICO**

Autor (es):

**Licda. Diana León García.
Lic. René Mendoza Arvizú**

País participante: **México**

Entidad Fiscalizadora Superior participante:

Auditoría Superior de la Federación de México

O ANUAL DE INVESTIGACIÓN

DE LA OLACEFS

UNA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EVALUAR
LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD
EN LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN QUE PRESENTA
SEUDONIMO: ARCANTOS

MÉXICO

MAYO 2010

ÍNDICE

	Pág.
RESUMEN EJECUTIVO	4
INTRODUCCIÓN	6
DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	7
OBJETIVOS	9
ALCANCE	9
METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN UTILIZADA	9
CAPITULO I	10
RAZONES POR LAS QUE LAS ENTIDADES PÚBLICAS IMPLEMENTAN LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD	
CAPITULO II	13
POR QUÉ EVALUAR LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO	
CAPITULO III	15
EL CASO MEXICANO, UN EJEMPLO DEL POR QUÉ EVALUAR LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LAS ENTIDADES PUBLICAS	
CAPITULO IV	20

UNA PROPUESTA METODOLÓGICA DE AUDITORÍA A LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD

IV.1	GENERALIDADES	21
IV.2	PLANEACIÓN GENERICA	22
IV.3	PLANEACIÓN ESPECÍFICA	26
IV.4	DESARROLLO DE LA AUDITORÍA	27
	IV.4.1 FORMALIZACIÓN DE LA AUDITORÍA	27
	IV.4.2 REUNIÓN DE APERTURA	28
	IV.4.3 EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA	28
	IV.4.4 CONCEPTOS A REVISAR	28
	IV.4.5 MAPA DE AUDITORÍA	29
IV.5	INFORME DE AUDITORÍA	42
IV.6	SEGUIMIENTO DE LAS ACCIONES	43
	APLICACIÓN EN EL CAMPO DEL CONTROL GUBERNAMENTAL	45
	CONCLUSIONES	46
	BIBLIOGRAFÍA	48
	ANEXOS	49

RESUMEN EJECUTIVO

Toda acción del gobierno encaminada a mejorar los resultados y utilizar los recursos públicos de una manera racional y eficiente siempre será una tarea digna de reconocimiento por parte de los diversos agentes que coexisten en una sociedad, sin embargo toda acción del gobierno también debe demostrar su eficacia y utilidad. Actualmente las Entidades de Fiscalización Superior han ocupado un papel preponderante en la evaluación de las actividades del gobierno, por lo que se hace imperioso fiscalizar los recursos públicos en la utilización de los Sistemas de Gestión de la Calidad (SGC) por parte de las entidades públicas, con la finalidad de verificar si los resultados y las mejoras pretendidas con su utilización efectivamente se están logrando.

El presente trabajo se ha estructurado de la siguiente manera: una introducción al tema, donde se da un esbozo del Sistema de Gestión de la Calidad dentro del gobierno, posteriormente se define la problemática a la que atiende el presente trabajo, en seguida se presentan los objetivos, el alcance y la metodología del trabajo para pasar al primer capítulo, denominado "Razones por las que las entidades del sector público implementan los sistemas de gestión de la calidad" mismo que describe de forma general como los gobiernos fueron adoptando los SGC en sus administraciones públicas, dando un esbozo de los cambios que hicieron posible su aparición.

En el segundo capítulo, "Por qué evaluar los sistemas de gestión de la calidad en las entidades del sector público" se expone la necesidad de evaluar los SGC en el marco de la rendición de cuentas, además de que se exponen las limitaciones principales que se han encontrado en la implementación de los sistemas.

En el tercer capítulo "El caso mexicano, un ejemplo del por qué evaluar el uso de los sistemas de gestión de la calidad en las entidades del sector público", se expone a manera de ejemplo el caso mexicano, describiendo el periodo presidencial en el que se impulso la utilización de los SGC con la finalidad de enmarcar el contexto y la problemática que el gobierno pretendía resolver con la utilización del sistema; además proporciona los elementos por los que se hace evidente la necesidad de evaluar los resultados de la implementación de los SGC, cabe mencionar que aunque los SGC son utilizados actualmente en todas las dependencias de la administración pública mexicana, los resultados de su implementación se dan por hecho con la simple implementación, por lo que los resultados actuales no se evidencian públicamente.

El ejemplo mexicano se justifica por la misma naturaleza de quienes elaboramos este trabajo, sin embargo el modelo propuesto en capítulo cuarto es aplicable a cualquier país miembro de OLACEFS, ya que una de las características del fenómeno, es que los Sistemas de Gestión de la Calidad han logrado permear en la vida administrativa pública de las naciones.

En el capítulo cuarto "Una propuesta metodológica de auditoría al SGC" se realizó el esfuerzo de elaborar una propuesta de auditoría a los SGC en las entidades del sector público, el planteamiento parte de la idea de elaborar una metodología general y aplicable en todos los casos donde se utilicen los sistemas, por lo que los elementos contenidos no son limitativos, la metodología que se propone es una evaluación de desempeño, en tanto que la necesidad de evaluar un SGC debe ser el conocer la mejora en los resultados del gobierno a partir de su utilización y con ello verificar si se ha mejorado la utilización de los recursos públicos en cuanto a satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos.

Para finalizar el trabajo, se describe la aplicación del mismo en el campo del control gubernamental y se dan las respectivas conclusiones.

La consideración final del presente trabajo se resume en la necesidad de evaluar los modelos que el gobierno utiliza con la intención de brindar mejores resultados a la ciudadanía, en este caso hablamos de los SGC, sin embargo la necesidad va más allá, pues la intención de las EFS debe ser siempre evaluar al gobierno no solo en lo que hace, sino en cómo lo hace; bajo este orden de ideas se debe de impulsar la fiscalización del gobierno a un nivel más profundo al evaluar los mecanismos que ocupa para desempeñar su trabajo.

INTRODUCCIÓN

La interacción del ciudadano con el gobierno cambio radicalmente en la última década, la globalización y otros fenómenos como la democratización de la sociedades impulso los cambios dentro de los gobiernos, pues al percibir estos el descontento de los ciudadanos, mismo que se manifestaba con una mayor participación y exigencia en la rendición de cuentas, provocaron que los gobiernos plantearan la necesidad de cambio al interior de sus instituciones con la finalidad de legitimar su lugar dentro del marco social que se presentaba.

Los gobiernos en su búsqueda para lograr mejores resultados que cumplan con las expectativas de los ciudadanos, se vieron en la necesidad de levantar su mirada hacia las prácticas del mundo exterior globalizado. La búsqueda de nuevos paradigmas, pensamientos y herramientas se enfocó a lograr resolver el problema de ineficiencia en las entidades de la administración pública. En este orden de ideas, el gobierno decidió adoptar una cultura de la calidad, la cual significó implementar un sistema que atendiera a los procesos con los cuales trabaja el aparato gubernamental con la finalidad de mejorar los resultados y lograr una mejor eficiencia en la utilización de los recursos.

El Sistema de Gestión de la Calidad es como su nombre lo indica, un sistema que atiende a todos los procesos de una organización con la finalidad de brindar los mejores resultados y cumplir con la satisfacción de aquellos a los que se destinan los bienes o servicios que proporciona una organización, por esta razón es que el gobierno decidió implementar estos sistemas en sus entidades.

Ahora bien, el uso de los Sistemas de Gestión de la Calidad en las entidades del sector público implico la realización de múltiples tareas y el uso de recursos para lograr su implementación y funcionamiento, aunado a esto, el uso de los SGC presupone la mejora de los resultados que obtiene el gobierno, sin embargo el reconocimiento de los mismos muchas veces se da sólo al interior de las propias entidades, por lo que el uso de los recursos públicos para implementar y mantener vigentes los SGC dentro de los gobiernos es una área de opacidad.

Dentro del universo de auditorías que se realizan cada año al sector público, muy pocas se enfocan a verificar la mejora de los resultados obtenidos por las entidades públicas, menos aún, se ha comprobado la eficacia, la eficiencia y la economía en la implementación y funcionamiento de los Sistemas de Gestión de la Calidad, por lo que no se tiene una

certeza de que su uso realmente este brindando los impactos esperados en cuanto a mejorar “la calidad de los resultados”, mismos que se materializan en los productos y servicios que se destinan los ciudadanos.

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

La globalización ha propiciado que las entidades del sector público en todo el mundo, se enfrenten al reto de encontrar una respuesta simultánea a desafíos tan diferentes como las crisis financieras cada vez más pronunciadas, crecientes demandas de la sociedad respecto a los servicios públicos, y una mayor eficiencia en la gestión; así mismo ha incrementado los flujos de información e impulsado transformaciones dinámicas entre los Estados y las sociedades que integran el escenario internacional.

Dichas transformaciones se enfocan en la tendencia de las entidades públicas a la reestructuración y modernización de su organización, destacando la adopción de medidas dirigidas a mejorar la gestión del sector público mediante la vinculación de normativa, planeación estratégica, procesos clave, objetivos, metas, resultados e impacto de los bienes o servicios que proporcionan estas entidades.

El hecho de que las entidades públicas desconozcan el impacto de sus servicios y en qué medida son eficientes y eficaces se debe a que la mayoría de las organizaciones, por una parte, desconocen la normativa aplicable a sus funciones y por otra a que abordan los planes de trabajo, la asignación del presupuesto, las medidas de gestión y las acciones de mejora continua como procesos desarticulados, cada uno con sus propias directrices y requisitos. Lo anterior aunado a que no existe un sistema de seguimiento y medición de las acciones realizadas para cumplir las metas y objetivos como entidad/organización.

La dimensión, complejidad y magnitud de procesos desarticulados que operan en las entidades del sector público; la exigencia por optimizar los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión gubernamental; así como la necesidad de generar y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas hacia los ciudadanos y los grupos de interés que rodean la acción pública, son los fundamentos básicos que han tenido los gobiernos para impulsar la implementación de Sistemas de Gestión de la Calidad en las entidades públicas.

Existe una serie de deficiencias estructurales en torno a la implementación eficaz de los SGC en las entidades del sector público, como:

- a) Discrepancia entre las expectativas de los usuarios y las percepciones de la dirección de la organización, que aparece cuando los directivos no saben lo que esperan los clientes.
- b) Discrepancia entre las percepciones de los directivos y las especificaciones o normas de calidad, esto es, establecer normas de calidad inadecuadas. Los factores que provocan la aparición de esta deficiencia son:
- Deficiencias en el compromiso que se asume respecto a la calidad del servicio.
 - Errores en el establecimiento de las normas o estándares para la ejecución de los procedimientos.
 - Ausencia de correlación entre los objetivos globales con los objetivos específicos y metas correspondientes.
 - Objetivos que en muchas ocasiones son de carácter múltiple y contradictorio.
 - Ausencia de objetivos pertinentes y medibles.
- c) Discrepancia entre las especificaciones de la calidad del servicio y la prestación del servicio, que aparece cuando el servicio prestado no coincide con las especificaciones. Existen seis factores causales que contribuyen a la aparición de esta deficiencia:
- Ambigüedad en las funciones.
 - Desajuste entre los servidores públicos y sus funciones
 - Desajuste entre la tecnología y las funciones.
 - Sistemas inadecuados de supervisión y control.
 - Relativa inexperiencia de los servidores públicos, en la implementación del Sistema de Gestión de la calidad.
 - Ausencia de medios para generar sistemas de información adecuados al SGC.
 - Complejidad para integrar al SGC oportuna y eficazmente las numerosas fuentes de datos.

OBJETIVOS

El objetivo del presente trabajo es proponer una metodología que permita coadyuvar en la estandarización de la ejecución de procedimientos de auditorías a los Sistemas de Gestión de la Calidad, en las entidades del sector público, desde su planeación hasta la presentación del informe de resultados y el seguimiento de las acciones de mejora correspondientes.

ALCANCE

Este documento presenta una estructura y metodología enunciativa más no limitativa, que sirve de marco de referencia para todas las Entidades Fiscalizadoras Superiores realicen las auditorías a los Sistemas de Gestión de la Calidad de manera homogénea en lo general, considerando que en su ejecución deberán adoptarse procedimientos específicos que dependerán de la naturaleza, cultura organizacional, complejidad operativa, atribuciones, circunstancias, presupuesto, infraestructura, entorno normativo y nivel de automatización de las entidades del sector público.

METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN UTILIZADA

Para la elaboración del presente trabajo se determinó utilizar el método analítico y la técnica hermenéutica que es la disciplina que enseña con rigor técnico y metodológico a comprender, interpretar y explicar la información descubierta.

Las fases que constituyeron la metodología utilizada fueron:

- a) La investigación bibliográfica.
- b) La definición del contenido temático y de los enfoques básicos que se utilizaron.
- c) El análisis de la información pública del Gobierno Federal (Secretarías de Estado), con el fin de obtener conclusiones sobre el costo y deficiencias en la implementación de los SGC en las entidades del sector público.
- d) Con la experiencia laboral adquirida en la medición de los resultados de las políticas y programas públicos se realizó un análisis para proponer una metodología adecuada de evaluación.

I. Razones por las que las entidades públicas implementan los Sistemas de Gestión de la Calidad

Uno de los principales problemas a los que se enfrenta la sociedad con referencia a sus gobiernos, es el obtener de éstos la respuesta cabal a los problemas públicos, de los cuales se deriva el conocer cuántos recursos se utilizan en la búsqueda de las soluciones a éstos problemas y saber si éste gasto es invertido efectivamente, es así que el gobierno en la búsqueda de dar mejores resultados, justificando así la viabilidad de las políticas públicas implementadas y presionado por los cambios que ha traído la evolución del pensamiento de la sociedad en cuanto a su participación en los problemas públicos, ha decidido buscar e implementar nuevos mecanismos y estrategias que mejoren sus resultados.

De acuerdo con Guido Berticci, existen cuatro tendencias mundiales¹, que han sucedido en las sociedades, lo cual motiva los cambios en los gobiernos:

- a) Construcción o reconstrucción del Estado, misma que se presenta de dos formas, la primera ocurre en países que necesitan rediseñar sus instituciones gubernamentales y la segunda tiene que ver con países que inician procesos de cambio de régimen político.
- b) Modernización del Estado, la cual se relaciona con la adaptación y mejora de las estructuras administrativas, capacidades gerenciales, manejo financiero y adaptación tecnológica, atendiendo a la necesidad de mejorar la relación costo-eficiencia, la calidad, la simplicidad y la participación en el gobierno.
- c) Reconfiguración del papel del Estado, la cual se dio por el crecimiento de la globalización y los cambios ocurridos a nivel doméstico e internacional que han obligado a los gobiernos a debatir sobre "el papel del Estado", a explorar varios tipos de asociaciones con el sector privado y organizaciones de la sociedad civil, aquí también se consideran la reingeniería de los procesos, los gobiernos aprenden, además, a evaluar continuamente su desempeño en lo que concierne a las demandas ciudadanas y presiones globales.
- d) Revitalización de la democracia, para hacer que la democracia sea más significativa para la gente, y que permita mayores oportunidades de participación en la elaboración de las políticas. Ya que en muchas democracias avanzadas, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil muestran una insatisfacción creciente por la manera en que operan las democracias.

¹ Berticci, Guido, "Innovación global del gobierno", Revista Política Digital, Edición extraordinaria, innovación y calidad, Núm. 13, Noviembre, 2003, pp.8, 9.

Entender porque el gobierno requiere o decide implementar un modelo de gestión de la calidad nos lleva primero a comprender donde se inserta este sistema a nivel de ideas, el cual ésta dado por la "Cultura de la calidad", que es cuando la sociedad logra asociar el concepto de calidad en el quehacer cotidiano de aquellas actividades que contribuyen a la productividad.

Para los gobiernos la cultura de la calidad significó implementar un sistema que atendiera a la aplicación de la calidad en los procesos clave que se realizan al interior de las entidades del sector público con la finalidad de obtener mejores resultados.

La cultura de la calidad alude a la actitud de los servidores públicos, ya que busca el convencimiento de que trabajar bajo un sistema que gestiona la calidad ayuda a mejorar su propio entorno y por ende lograr resultados adecuados; además dicho pensamiento debe ser replicado hacia toda la organización, ya que todos deben estar convencidos que la utilización de la calidad debe ser parte del propio proceso, si se logra lo anterior la calidad se convierte en una creencia del concepto y se logra su implementación, aunado a ello también deben de emplearse diversas herramientas que ayudan a realizar el trabajo cotidiano con calidad.

El Sistema de Gestión de la Calidad se refiere, por lo general, a los cambios e innovaciones que las entidades implementan en sus técnicas y programas, por lo tanto es vital el entendimiento de dicho sistema. En cuanto al paradigma de la calidad, el SGC en su parte operativa lleva implícitas las ideas de innovación constante y mejora continua de los procesos clave orientados al cliente y a su satisfacción.

La tendencia hacia la implementación de Sistemas de Gestión de la Calidad en el ámbito público surge como respuesta a la necesidad de acabar con la falta de coordinación intergubernamental y con la fragmentación e incoherencia entre las políticas, normas, niveles jerárquicos, programas, objetivos y medidas de gestión.

La fragmentación ocasiona incoherencia, contradicción, ineficiencias y sobre todo impide la unidad de acción de la gestión pública para atacar sincrónica y coordinadamente los problemas públicos.

Es por ello, que se concluye que la eficacia y eficiencia de las entidades del sector público depende de un reordenamiento unitario en el que los SGC se insertan como mecanismos esenciales para el fin mencionado.

La transparencia y la rendición de cuentas pueden encontrar en los SGC un mecanismo de apoyo para obtener información veraz, verificable, oportuna

y disponible como para el diseño y ajuste de las acciones orientadas al mejoramiento de la calidad de los procesos que constituyen la gestión pública.

El SGC permite establecer una relación sistemática y transparente entre el gobierno y los ciudadanos para efectuar el seguimiento y la evaluación del desempeño de las entidades que conforman la administración pública y de sus servidores públicos.

El SGC es la forma de estructurar y organizar los procesos para que la administración pública aumente la eficiencia, eficacia y la calidad en la aplicación de los recursos, eleve la cantidad y calidad de los bienes y servicios; mejore la transparencia del gasto y rinda cuentas de los resultados obtenidos.

El SGC contribuye a mejorar la alineación de los programas y proyectos con las demandas de los beneficiarios y retroalimenta el proceso de planeación al momento de establecer objetivos, elaborar indicadores y determinar metas; proporciona información acerca de costos y beneficios de los programas y proyectos públicos.

II. POR QUÉ EVALUAR LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO

La fiscalización superior y la rendición de cuentas, constituyen elementos fundamentales de las democracias, pues su observancia permite elevar la credibilidad social sobre las instituciones, fortalecer el marco institucional y jurídico del Estado, favorecer la probidad y eficiencia en el quehacer público, y refrendar la vocación democrática de la ciudadanía.

La fiscalización es el proceso mediante el cual se lleva a cabo la revisión, inspección y evaluación de la gestión pública. Esta actividad es vital para comprobar si las entidades públicas que reciben recursos públicos los administran, manejan y asignan conforme a lo establecido en las leyes, planes y programas vigentes.²

Respecto de la rendición de cuentas esta se puede entender como la obligación que tienen quienes ejercen el poder público de informar, justificar y responsabilizarse públicamente por sus actuaciones. Se constituye por mecanismos políticos, sociales y jurídicos de control vinculados en forma de redes de intercambio.

Es importante acotar que la función de la rendición de cuentas debe verse como una manera de institucionalizar procesos de toma de decisiones más transparentes y reflexivas que invariablemente se traducen en políticas y decisiones públicas de mayor calidad.³

Es así como en el marco de la fiscalización y la rendición de cuentas se inserta la tendencia de evaluar el impacto de los Sistemas de Gestión de la Calidad toda vez que el sector público considera que un SGC constituye un mecanismo clave y de apoyo para que la gestión del gobierno se evalúe continua y periódicamente.

Asimismo, la norma internacional ISO 9001:2008 establece la obligatoriedad de evaluar los sistemas de gestión de la calidad con el objeto de comprobar el cumplimiento de los requerimientos contenidos en la dicha norma y en las directrices y lineamientos de la propia organización.⁴

Las auditorías a los SGC en el sector público deben de tener como propósito el de retroalimentar el proceso de implementación de los SGC teniendo en cuenta que este es un mecanismo que sirve para integrar la

² Auditoría Especial de Desempeño, *Marco Operativo*, México, junio de 2007, p. 51

³ Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, *Declaración de Asunción: principios sobre rendición de cuentas*, Paraguay, octubre de 2009, p.1

⁴ Norma Internacional ISO 9001:2008, p.1

información que establece el vínculo de la actuación de las entidades respecto de su normativa y objetivos.

De acuerdo con información asentada en Informes de Rendición de Cuentas, las principales limitaciones estructurales que se han encontrado en la implementación de los Sistemas de Gestión de la Calidad en las entidades públicas son:

- En la mayoría de los países no existe un marco legal que obligue a las entidades públicas a definir e implementar un SGC que articule, la normativa, los planes de trabajo, las medidas de gestión, los objetivos, las metas y los indicadores para en consecuencia estructurar adecuadamente los sistemas de información.
- Objetivos múltiples y contradictorios entre los procesos que integran el SGC.
- Ausencia de objetivos pertinentes y medibles en cuanto a productos finales.
- Inexperiencia de los servidores públicos en el uso del SGC.
- Mecanismos desfasados que impiden corregir las desviaciones con oportunidad.
- No hay precisión en el diseño de los objetivos y metas para construir adecuadamente los indicadores.

Las limitaciones mencionadas hacen prioritario que se realicen auditorías a los Sistemas de Gestión de la Calidad cuyo enfoque sea el de evaluar la eficacia, midiéndola por resultados con indicadores estratégicos y de impacto; la eficiencia, midiéndola por la fidelidad de la operación al diseño del sistema, con indicadores de gestión; la economía midiéndola por el costo de la implementación del sistema contra los resultados; y competencia de los actores, tanto de las personas encargadas de poner en práctica el sistema como de los operadores.⁵

⁵ Auditoría Especial de Desempeño, *Marco Operativo*, México, junio de 2007, p. 120

III. EL CASO MEXICANO, UN EJEMPLO DEL POR QUÉ EVALUAR LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS

Para ejemplificar y dar un panorama de la implementación de los SGS dentro de las entidades de la administración pública, se selecciono un periodo del gobierno mexicano que muestra los esfuerzos que se dieron en cuanto al uso de la calidad y por ende a los sistemas que la gestionan; este apartado tiene la finalidad de proporcionar un marco histórico y de referencia que ayude a la mejor comprensión del tema.

En el caso mexicano, el impulso a los sistemas de gestión de la calidad comenzó durante el periodo 2001-2006, el cual corresponde al sexenio en el que ocupo la presidencia el C. Lic. Vicente Fox Quesada. Durante este sexenio se impulso una agenda de buen gobierno en el que se implementó un Modelo de Innovación y Calidad, que fue denominado INTRAGOB, el cual se centro en tres aspectos principales:

- Calidad de los servicios
- Integridad de los funcionarios públicos
- Percepción de la sociedad

Con ello se pretendía alcanzar la innovación como una prioridad gubernamental, visualizando al ciudadano en el centro de todo quehacer gubernamental, con el objetivo de recuperar la confianza de la sociedad en el gobierno. Para cada institución pública se impulso el reto de contribuir a que los mexicanos tuvieran un gobierno que funcionara como la ciudadanía quisiera.

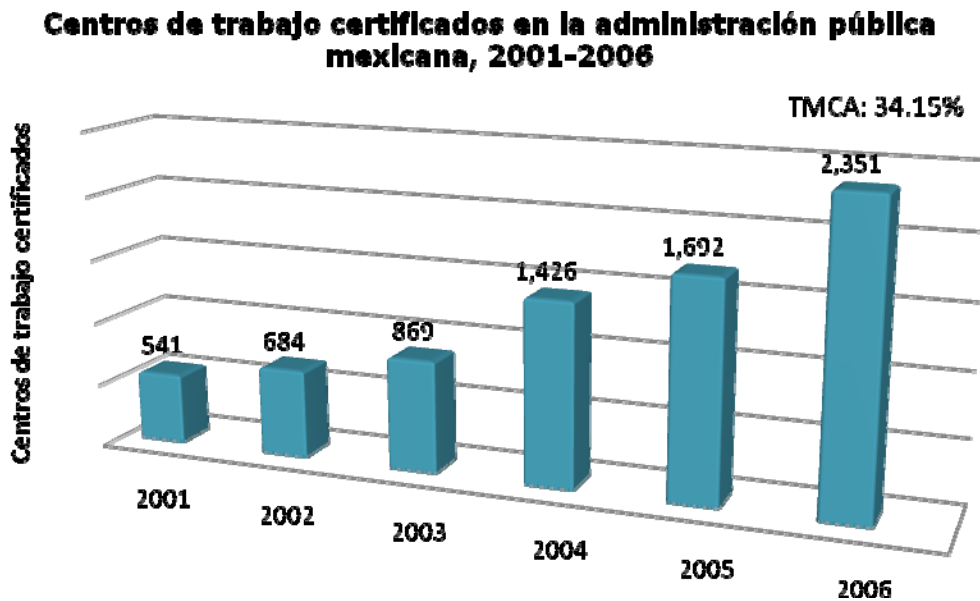
Bajo las premisas anteriores, el gobierno pretendía entrar a un esquema administrativo más avanzado y que atendiera a los cambios gestados a nivel mundial, en el sentido de reinventar al gobierno para lograr que éste sea de calidad, incrementando con ello su eficiencia en la operación de las entidades públicas.

Las estrategias del modelo fueron las siguientes:

- Un gobierno honesto y transparente
- Un gobierno profesional
- Un gobierno de calidad
- Un gobierno digital
- Un gobierno con mejora regulatoria
- Un gobierno que cueste menos

El modelo presentado por el gobierno contenía seis estrategias, las cuales se relacionaban todas con el lograr hacer un gobierno de calidad, sin embargo la estrategia que estaba más vinculada a este precepto era la de “gobierno de calidad” con la cual se pretendía mejorar día a día los productos y servicios, de forma que éstos satisfagan e incluso superen las expectativas de los ciudadanos.

La implementación de los SGC llevó a la certificación de diversos departamentos y dependencias en normas internacionales, mismas que se incrementaron notablemente en los últimos años. Es interesante ver que en el año 2000 únicamente dos secretarías contaban con una certificación en ISO-9001: 2000 y que a partir del periodo 2001-2006 comenzaron a incrementarse. En el primer año del sexenio referido, se tenían 591 centros de trabajo certificados bajo la norma internacional ISO-9001: 2000, mientras que en el último año del periodo, se habían alcanzado 2,351 centros de trabajo certificados bajo la norma, esto puede verse en la gráfica siguiente:



Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, 2006, México.

Como se puede observar en la gráfica anterior, la certificación en los centros de trabajo creció en promedio anual 34.15%, con ello se puede

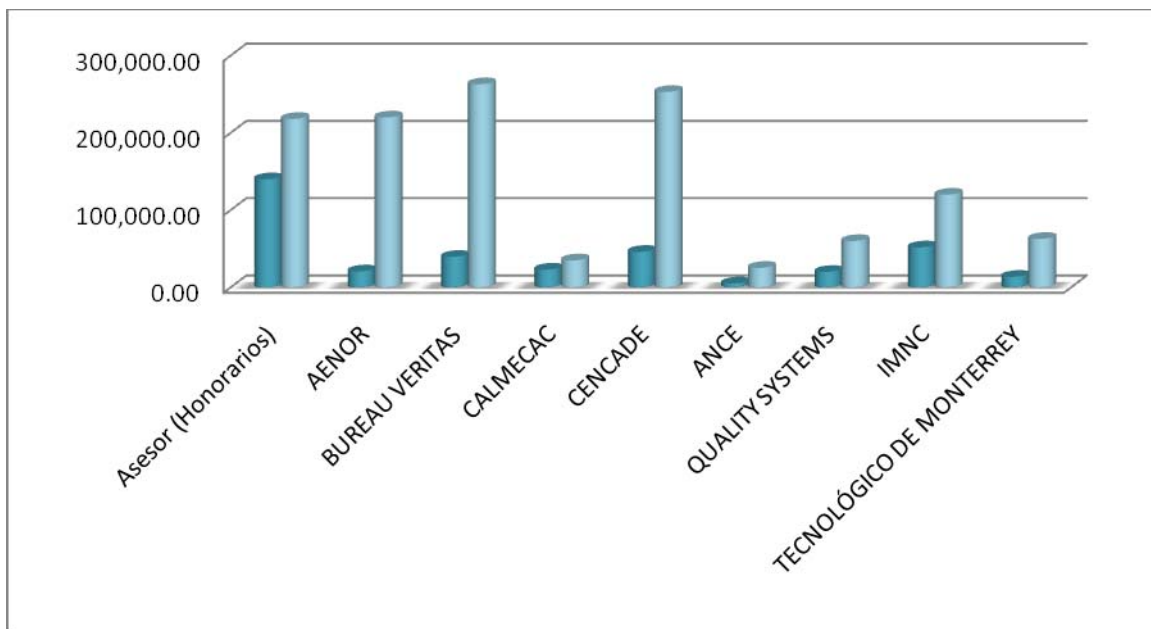
ver la importancia que se dio a la implementación de los sistemas de gestión de la calidad durante este periodo.

Uno de los pilares para que funcione el SGC es el involucrar al personal de la organización en cuanto al conocimiento de los términos del SGC, así como la aplicación de los mismos.

Por lo anterior, una de las fases para realizar la implementación de los SGS, y que a su vez contribuyera a lograr la certificación de calidad, era efectuar cursos antes de que se realice una certificación. En el periodo de referencia (2001-2006) se tiene que para lograr una certificación bajo la norma ISO 9001: 2000 se realizaron diversos cursos, los cuales tuvieron costos variados, además de ello otro dato importante es que estos cursos fueron impartidos por nueve empresas diferentes.

En la gráfica siguiente se puede ver claramente las diferencias entre los costos de una misma empresa:

Costos de las empresas que impartieron cursos para certificación de la norma ISO 9001: 2000



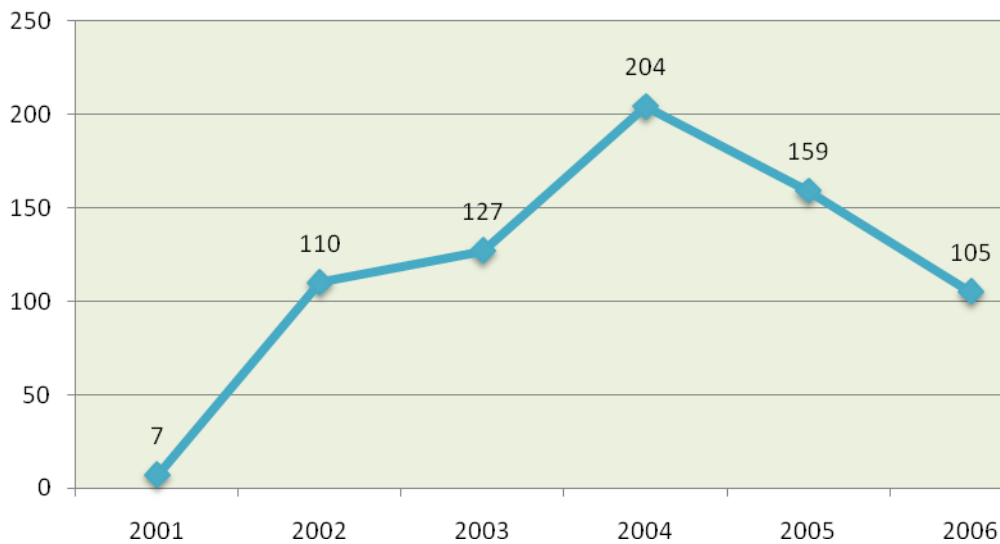
Fuente: Elaboración propia con datos de las secretarías del estado federal mexicano, 2001-2006.

Como se observa en la gráfica anterior, hubo casos donde una misma empresa participó en dos o más dependencias sin embargo, el monto cobrado fue diferente. Es importante señalar que no se conoce el alcance

que tuvieron dichas empresas en cuanto al número de personas que se les impartió el curso, así como el nivel o cargo que ocupaba el personal, ni tampoco se puede determinar si los cursos fueron similares o tuvieron el mismo objetivo, por lo que es importante que en una evaluación se realice éste tipo de comparativos.

En cuanto a los procesos que se tenían certificados, en el año 2006 se certificaron 105, mientras que en 2001 se tenían certificados sólo siete; es decir, durante el periodo el número de procesos certificados creció en promedio anual en 71.87%. A lo largo del periodo se puede observar que de 2001 a 2004 el número de certificados aumentó, sin embargo a partir del 2005 comenzó a disminuir la certificación de procesos, esto se puede observar en la gráfica siguiente:

Procesos certificados en la administración pública federal mexicana, período 2001-2006



Fuente: Elaboración propia con datos de las secretarías del estado federal mexicano, 2001-2006.

Como se observa en la gráfica, el número de certificaciones fue mayor en 2004 con 204 procesos que fueron certificados, esto puede tener una explicación coyuntural, ya que 2004 es justamente la mitad del sexenio, sin embargo existe otro dato importante en cuanto a los procesos por dependencia, ya que de acuerdo al número de procesos certificados por cada una, se tiene que mientras que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solo reportó un proceso certificado, la Procuraduría General de la República tenía 1,014.

Lo anterior puede deberse a la naturaleza de cada secretaría en cuanto a los servicios o bienes que brinda a la sociedad, por lo que es necesario que se identifiquen los procesos que están relacionados directamente con el ciudadano de aquellos que son secundarios o que apoyan a los primeros.

En relación a los costos por certificación se tiene que éstos no fueron homogéneos, ya que aunque en todos los casos se realizó la certificación conforme a la Norma ISO 9001:2000, las empresas que realizan la certificación tuvieron diferentes costos, y aunque se tratara de la misma empresa el costo tuvo variaciones dependiendo de la entidad en que se realizara el proceso de certificación, de tal suerte que, la empresa AENOR tuvo un costo variable de \$71,100.0 a \$1,603,881.0; el Instituto Mexicano de Normalización y Certificación de \$62,300.0 a \$154,800.0; Bureau Veritas de \$37,850.0 a \$96,000.0; y CALMECAC un costo variable de \$14,000.0 a \$378,350.0; sólo por citar algunos ejemplos.

Es importante señalar que existen otros gastos que se tienen que realizar como las auditorías de segunda parte o tercera parte y demás costos inherentes al proceso.

Como se observa, durante el periodo de análisis existieron algunas incongruencias o puntos débiles que son susceptibles de una revisión y evaluación más profunda, además otro punto importante es que el gobierno no reportó el impacto del uso de los SGC, ya que solo reportó la implementación de los mismos y de otras actividades inherentes a ello, como lo son las certificaciones, sin embargo el gobierno no realizó ningún reporte o informe donde se haga explícita la funcionalidad y los beneficios de haber realizado dicho esfuerzo.

Cabe destacar que hasta la fecha en que este trabajo fue elaborado, no se encontró ningún reporte donde se midan los beneficios de los SGC en el gobierno mexicano.

IV. UNA PROPUESTA METODOLÓGICA DE AUDITORÍA A LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS

Los gastos que han venido ejerciendo los gobiernos para la implementación de los sistemas de gestión de la calidad obligan a los diferentes organismos de fiscalización a plantear la necesidad de evaluar la utilización de éstos, sin embargo de ésta necesidad de evaluar los recursos públicos aplicados a dicho sistemas, surge la pregunta: ¿cuál es la mejor forma de evaluar el funcionamiento de los sistema de gestión de la calidad en las dependencias públicas?

Para lograr una fiscalización correcta del funcionamiento de los SGC en las dependencias públicas, es necesario realizar una evaluación con un enfoque integral de desempeño, toda vez que los objetivos de estas auditorías son:

- Evaluar la eficacia con que se cumplieron los objetivos y metas del Sistema de Gestión de la Calidad; así como el impacto del SGC sobre la mejora de los productos o servicios.
- Evaluar la la eficiencia con se opero el SGC;
- Medir el costo beneficio del funcionamiento del SGC;
- Medir
- Evaluar la competencia de los actores, tanto de los responsables del diseño del sistema como de los usuarios del mismo; e
- Identificar las fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora.

La fiscalización de un SGC no significa evaluar solamente los recursos utilizados para la aplicación del sistema, es decir no debe ser simple y llanamente la verificación de la aplicación de formatos y el cumplimiento de requisitos técnicos que se llevan a cabo en las diferentes instituciones públicas al momento de implementar y de poner en operación un SGC, mas bien, se debe evaluar si el SGC está dando los resultados esperados y adecuados, por lo que la evaluación en este sentido, debe ser un instrumento de decisión que ayude al propio ente auditado a la toma de decisiones en cuanto a la aplicabilidad y funcionamiento de su sistema.

Al final de una auditoría al SGC, se debe contar con un informe práctico y de aplicabilidad, que sirva como referencia para la toma de decisiones, por ello debe de definirse perfectamente el alcance de la auditoría, es decir, dejar bien en claro lo que se busca al realizar una evaluación de éste tipo y finalmente describir con claridad la situación real que guarda el sistema.

La auditoría debe arrojar un diagnóstico de cada una de las partes del SGC, con la finalidad de conocer qué partes funcionan bien, cuáles no y con ello, definir las oportunidades de mejora.

En la realización de una auditoría a un SGC, se deben hacer valoraciones comparativas respecto a los diferentes tópicos de la entidad, según sea su naturaleza y funcionamiento, con respecto a las mejoras que se hayan logrado por medio de la implementación del SGC; por ejemplo una de las actividades que se deben realizar son comparativos o contrastaciones por medio de cuadros o gráficas que muestren la manera en que evolucionan las actividades de una institución que trabaja orientando sus procesos bajo un SGC, ya que hay que tomar en cuenta que el sistema alude siempre a la mejora continua.

En la evaluación del funcionamiento de un SGC, se debe atender al contexto en el que la entidad se encuentra, es decir se debe conocer la naturaleza de la misma en cuanto a lo que establece su mandato, que debe hacer, los resultados que debe obtener, así como los beneficios de la institución para la sociedad, dicha revisión es particular de cada institución que se trate, sin embargo existen elementos genéricos que son aplicables a todas las entidades, ya que son una forma metodológica de revisión.

IV.1 GENERALIDADES

Para comenzar a realizar una auditoría a los SGC en las entidades del sector público es importante que los auditores no pierdan de vista que la revisión y evaluación del SGC implica observar y entender la naturaleza del modelo, entender para qué fue implementado por la institución y de qué forma contribuye a mejorar sus procesos. Por ello, los auditores deben de tomar en cuenta los aspectos siguientes:

- Comprender las funciones que desarrolla una dependencia o entidad como un sistema.

El auditor debe entender, como lo indica la aplicación de un SGC, que la entidad (de la que se trate) es un sistema, el cual tiene entradas y salidas. Al interior de la institución existen subprocesos, donde uno se alimenta de otro para obtener un producto, siempre se debe considerar que se está evaluando el funcionamiento de la entidad bajo del enfoque sistémico, ya sea que se trate de una institución pública que genera un bien ó brinda un servicio.

- Observar la aplicación de metas e indicadores en las instituciones.

En cada una de las instituciones existen metas, las cuales están íntimamente relacionadas con los procesos y con el fin último de cada institución perteneciente a cualquier actividad o ramo.

Hacia el interior de cada una de las entidades del sector público, se tienen establecidos diferentes indicadores de las actividades que se realizan, los cuales muestran el grado de cumplimiento de las respectivas metas planteadas.

- Comprender el estado en que se encuentran los sistemas y procesos, con ello se puede identificar aquéllos que representan áreas de oportunidad.

Las áreas de mejora siempre representaran un planteamiento para generar cambio, lograr mejoras y atender a la innovación.

- Revisar si se han planeado acciones concretas que permitan crear valor para los clientes-ciudadanos, el personal de las instituciones y los grupos sociales en los que se manifiesta la influencia de las acciones gubernamentales (la comunidad en general), de acuerdo a la naturaleza de cada entidad pública.

Las acciones encaminadas a mejorar los procesos y procedimientos al interior de una organización, crean valor para los clientes-ciudadanos y para el propio personal de la organización, así como para otros actores o agentes.

- Revisar y entender las acciones realizadas en el seguimiento, evolución y aprendizaje del modelo por parte de los responsables de la implementación del SGC.

De nada sirve aplicar un SGC si este no es monitoreado por la alta dirección de la organización, los directivos deben asegurarse que el sistema funcione adecuadamente, además de que deben comprobar que el personal tiene bien entendido los alcances del SGC y de la importancia de su funcionamiento, el propio sistema implica la mejora continua por lo cual es crucial verificar que la alta dirección se encuentra comprometida con la calidad y la aplicación del SGC y que además se asegura de que realmente el SGC este funcionando de manera adecuada. Por ello es conveniente recopilar información sobre:

- a) La capacitación impartida para el proceso. Para llevar a cabo la implementación de los Sistemas de Gestión de la Calidad que conlleva a la

obtención de una certificación de procesos bajo alguna de las normas la impartición de cursos referentes al tema son un común en la mayoría de las instituciones públicas, por lo que conocer cuántos y cuáles cursos se han impartido son un acercamiento para comprender cuanto saben los integrantes de la organización acerca del SGC.

- b) El número de servidores públicos involucrados, se tiene que conocer número de los servidores públicos de la institución, ya que esto es parte del universo que tiene que verificar los auditores, se tiene que tener esta referencia para poder entender la relación que existente entre el número total de servidores y el número de aquellos que se involucran directamente en el funcionamiento del SGC, en comparación con los impactos o los resultados obtenidos.
- c) La empresa que impartió los cursos y el monto que se pagó por curso, dentro de la capacitación, existen empresas que imparten cursos, es necesario conocer que empresas existen, cuál fue la seleccionada por la institución para que impartiera los cursos y cuanto se gasto en este actividad.
- d) La Asesoría in situ, hay ocasiones que se contrata alguna empresa, con la finalidad de que se asesore en cuanto a la implantación del SGC, si es el caso, es importante conocer el procedimiento para su selección, así como el costo de la asesoría.
- e) Las fases de la certificación, en cuanto a este punto, en ocasiones las fases para lograr la certificación varían de una institución a otra, por lo que es necesario conocer en cuantas fases se realizó la certificación.
- f) El número de procesos que se tienen certificados y fecha en que se certificaron, para determinar cuál es el alcance de la implementación del SGC se tiene que conocer cuántos procesos se tienen dentro de la institución y cuáles de ellos se han certificado.
- g) Los procesos sometidos a la recertificación, posterior a la certificación de un proceso, este se tiene que recertificar con la finalidad de que se siga operando de manera adecuada, por ello se debe verificar cuantos procesos se han recertificado.

- h) La empresa certificadora y el monto, un punto por demás importante es conocer que empresa fue la que otorgó la certificación y conocer si había más empresas con esta facultad y cuál fue el método de selección de dicha empresa, así como los recursos erogados.

Estos son algunos de los tópicos generales que se pueden solicitar a las instituciones públicas a manera de requerimiento de información preliminar con la finalidad de reforzar el proceso de inducción al tema, por lo que son enunciativas y no limitativas; dependiendo del caso y las circunstancias se debe plantear otras cuestiones. La finalidad es obtener información que permita armar el marco conceptual de referencia antes de iniciar formalmente una auditoría.

La importancia de obtener información preliminar es que el grupo auditor conozca a que se está enfrentando y puede plantear el programa de trabajo de la auditoría.

El obtener este tipo de información ayudará al equipo de auditoría a lograr el manejo del tema y a utilizar los términos de referencia de lo que va evaluar, la preparación de los autores a este tipo de temas es trascendental, ya que si bien la aplicación de los SGC en las instituciones de gobierno son relativamente nuevas, la evaluación de las mismas lo son aún más.

Para realizar una auditoría se debe de hacer una planeación a nivel general; y una vez obtenidos ciertos elementos que arrojará la misma, se debe de proceder a efectuar una planeación específica, a continuación se mencionan los elementos que se deben considerar para ambas:

IV.2 PLANEACIÓN GENERICA

En la planeación generica se debe analizar la información general de aquello que se va evaluar y se deben identificar los elementos estratégicos de la revisión; las axiales de este proceso deben de considerar:

- La determinación de los objetivos generales de las actividades que se van a revisar, así como sus controles.
- Los rasgos generales de las actividades, objetivos, recursos, operaciones, etc.

- Determinar el universo de aquello que se va a evaluar, considerando que la entidad pública aparte de representar una cantidad de unidades administrativas, funciones, operaciones, actividades y procesos, también es un todo o un sistema, cuyos elementos interactúan entre sí.
- Determinar cuáles son los documentos principales de la normatividad aplicable a la institución pública.

Los objetivos de la planeación general son los siguientes:

- Conocer y entender las áreas, las operaciones y los procesos, es decir conocer el objeto de revisión, con el propósito de plantear correctamente el programar la ejecución de la revisión.
- Identificar los elementos que sirvan de base para determinar el alcance, la profundidad, el período, la cantidad y el tipo de recursos que se utilizarán para la realización de la auditoría.

La planeación general conlleva una investigación preliminar. Dentro de la información que se debe recopilar sobre las áreas, operaciones, procesos y programas a revisar, esta se pueden obtener mediante entrevistas, por medio de la observación directa, encuestas, cuestionarios y consultas del sistema informático de misma la entidad (portal interno). A continuación se ejemplifica el tipo de información que se deberá obtener en la planeación general:

- Informes derivados de auditorías anteriores, si los hubiera; estudios de mejora, programas o proyectos en proceso, sesiones y acuerdos de la alta dirección.
- Estructura orgánica, misión y visión, atribuciones, normatividad interna, asignación presupuestal, principales mecanismos de control, sistemas automatizados, manuales y procedimientos, entre otros.
- Planes operativos, programas sectoriales y reglas de operación.
- Situación financiera y operativa.
- Sistema de indicadores.

Para finalizar esta etapa se debe de hacer un balance de la información con el fin de identificar los elementos importantes de la situación de las áreas, operaciones, procesos o programas, para así obtener la visión general que se busca en esta etapa y con ello estar en la posibilidad de

pasar a la planeación específica o detallada sobre la forma en que se abordara la auditoría.

IV.3 PLANEACIÓN ESPECÍFICA

Para cada revisión incluida en el Plan Anual de Auditorías se generará su planeación específica previa al inicio de la revisión.

El Plan Específico de Auditoría es un documento importante, ya que este es una especie de guía de las actividades que se tienen que realizar en la auditoría.

Al planificar los trabajos de auditoría, el personal auditor debe considerar:

- Los objetivos de los procesos del Sistema de Gestión de la Calidad que se evaluarán y los medios con los cuales se controla el desempeño de tales procesos.
- La idoneidad y eficacia del Sistema de Gestión de la Calidad.
- Las oportunidades de introducir mejoras significativas en los Sistemas de Gestión de la Calidad.

En este proceso se debe determinar y documentar las actividades por practicar, así como establecer los recursos necesarios para lograr los objetivos, la oportunidad de los mismos y tiempos asignados para la revisión, desde su inicio hasta su conclusión con el informe respectivo, por ello el Plan de auditoría deberá contener como mínimo los aspectos siguientes:

- Identificación de la auditoría
- Área y proceso por evaluar.
- Objetivos generales y específicos de la revisión.
- Criterios de auditoría.
- Descripción de la revisión.
- Universo y alcance de la auditoría.
- Descripción de técnicas y procedimientos que se aplicarán durante el desarrollo de la auditoría y las fechas programadas de inicio y término.
- La asignación del personal auditor.
- Responsable de la auditoría.

La planeación específica deberá estar documentada en los siguientes registros, que establecen la metodología a seguir:

- El Plan Específico de Auditoría que defina de manera específica los antecedentes de los procesos que serán revisados; los resultados de auditorías anteriores; los objetivos generales y específicos de la auditoría, los alcances de la revisión en cuanto a procesos, áreas y productos o servicios, los criterios de auditoría que serán aplicados, el análisis de la factibilidad para realizar la auditoría, los servidores públicos que atenderán la revisión; el soporte documental que será revisado y los auditores que practicarán la auditoría.
- El Cronograma de Actividades que contenga información relativa a los procesos y áreas que serán revisados, los equipos de auditoría que se asignarán a cada proceso y área, las etapas de la auditoría y los tiempos programados.

IV.4 DESARROLLO DE LA AUDITORÍA

El objetivo de esta etapa es obtener información del Sistema de Gestión de la Calidad que se analiza, para contar con los suficientes elementos objetivos que le permitan al grupo de trabajo establecer juicios razonables acerca de las situaciones analizadas, la veracidad de la documentación evaluada y la confiabilidad de los sistemas y registros examinados, y con ello emitir una opinión sólida, sustentada y válida, con respecto a las debilidades identificadas, así como las acciones de mejora necesarias para subsanarlas.

Una vez terminada la planeación específica se debe iniciar la etapa de desarrollo de auditoría, con las siguientes actividades:

IV.4.1 FORMALIZACIÓN DE LA AUDITORÍA

La práctica la auditoría al Sistema de Gestión de la Calidad se formalizará mediante un oficio de Orden de Auditoría y de personal auditor comisionado.

A través de este oficio se notificará a las entidades sujetas a revisión el inicio formal de los trabajos de auditoría. Este documento describirá los objetivos de la auditoría, el periodo por revisar, y la designación del personal auditor que llevará acabo la auditoría.

IV.4.2 REUNIÓN DE APERTURA

Al inicio de cada auditoría, el equipo auditor se reunirá con la entidad sujeta a fiscalizar para presentar los objetivos y alcances de la auditoría correspondiente, presentar al personal comisionado y aclarar cualquier duda relacionada con la auditoría. Se dejará evidencia de esta reunión mediante una Minuta de Inicio de Auditoría.

IV.4.3 EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

Después de la reunión de apertura, el equipo auditor iniciará la recopilación de evidencias relevantes que permitan obtener conclusiones válidas respecto de los siguientes conceptos a revisar.

IV.4.4. CONCEPTOS A REVISAR

Para la auditoría de desempeño a realizar, se tiene que hacer una evaluación que tome en cuenta los conceptos siguientes:

Revisión del concepto de Eficacia

La eficacia se refiere esencialmente al logro de objetivos y por lo tanto al cumplimiento de las metas, es importante destacar que la eficacia se mide a través de los indicadores estratégicos ó de resultados, ya que estos nos indican si se cumple o no se cumple lo planteado

La eficacia consta puede dividirse en dos partes: una relativa a constatar si se han logrado los objetivos planteados y otra sobre si los acontecimientos deseados han ocurrido, y si éstos pueden atribuirse a las acciones planteadas para ello.

Revisión del concepto de Eficiencia

La eficiencia analiza la concatenación lograda entre las metas y los procesos operados, también se utiliza para valorar los procesos, verificar que se dispone de indicadores que midan la productividad y la gestión institucional.

La eficiencia se mide con indicadores de gestión que se centran en los procesos clave a través de los cuales opera la institución para dar cumplimiento al logro de los objetivos de la organización.

Revisión del concepto de Economía

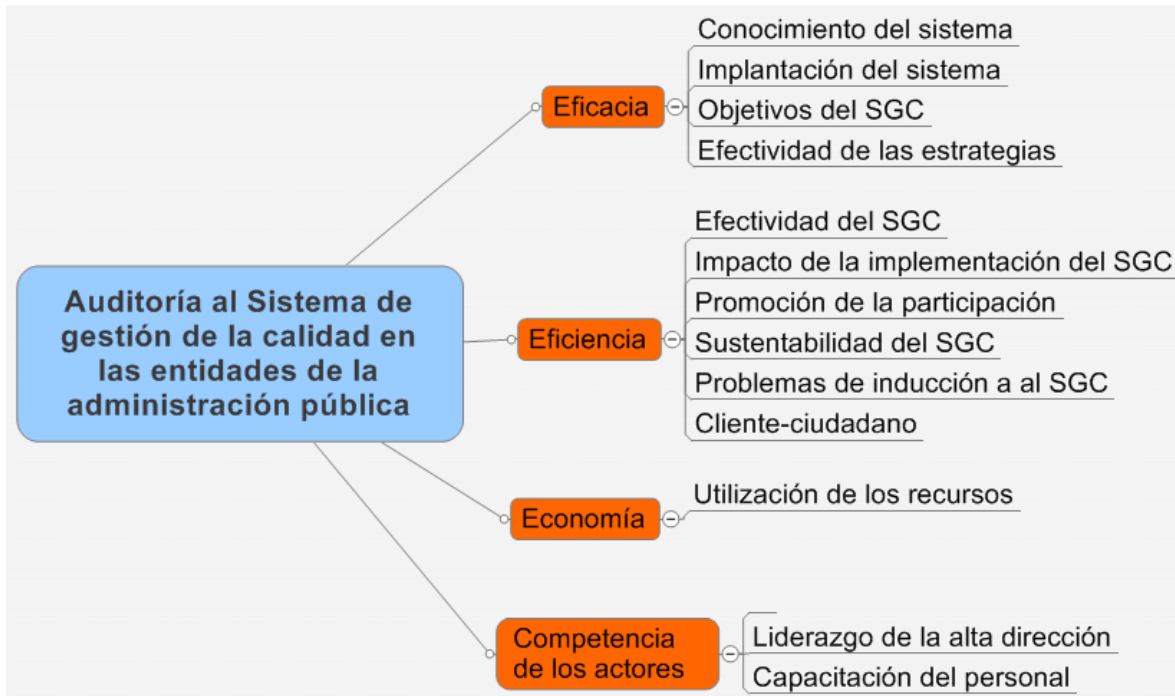
La economía mide el costo o recursos aplicados para lograr los objetivos comprometidos contra los resultados obtenidos. La principal interrogante es saber si los recursos han sido aplicados y utilizados de un modo económico para lograr los fines previstos.

Revisión del concepto de Competencia de los actores.

El comportamiento de los actores se refiere a identificar la fallas no sólo porque los servicios de la entidad sean inapropiados o estén mal diseñados, sino también porque se operan inadecuadamente.

IV.4.5. MAPA DE AUDITORÍA

Una vez que se ha comprendido el tema, se debe de crear un esquema de la auditoría que se pretende realizar, dicho esquema debe contemplar los conceptos de eficacia, eficiencia, economía y competencia de los actores, el esquema puede tener la forma siguiente:



Una vez teniendo el mapa o esquema de evaluación del SGC, se deben desatar los elementos al interior de cada uno de los conceptos, ya que estos serán los procedimientos a seguir de auditoría, esto con la finalidad de obtener los resultados adecuados, para ello también se deben establecer los objetivos de la revisión.

A continuación en el cuadro siguiente se describen los conceptos a revisar (eficiencia, eficacia, economía y competencia de los actores) por medio de sus vertientes, mismas que darán lugar a los procedimientos de auditoría, posteriormente se da una breve descripción de los mismos y finalmente se enuncian los objetivos de cada una de las vertientes, cabe hacer la mención de que tanto las vertientes como los objetivos que se proponen son enunciativos y no limitativos.

DEFINICIÓN DE CONCEPTOS A REVISAR			
Concepto	Vertiente	Descripción	Objetivo
Eficacia	Conocimiento del Sistema de Gestión de la Calidad	Se debe revisar si quienes trabajan bajo el SGC conocen el funcionamiento del mismo, así como la política de la calidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Comprobar si se tienen mecanismos de comunicación para dar a conocer la política y la estrategia de calidad.
	Implementación del Sistema de Gestión de la Calidad	Por medio de las necesidades planteadas por la propia entidad, se debe revisar si el sistema logra corregir las problemáticas dentro de la institución; recordemos que el SGC es una decisión estratégica de la organización, la cual lo implementa con la finalidad de acabar con malas prácticas o bien para mejorar el desempeño de la organización.	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar si el SGC fue planteado en congruencia con las necesidades de mejora de la institución.
	Alineación de los elementos del Sistema de SGC	Toda entidad pública, tiene identificados objetivos estratégicos que se traducen en la planeación y en las actividades, mismos que deben ser alineados con la Visión y la Misión de la institución, por ello se debe verificar si se han establecido mecanismos de revisión para adaptar los objetivos conforme al trabajo de la organización y a los cambios del entorno.	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar si la entidad asegura que su política y estrategia está alineada con los programas de gobierno. • Verificar si la entidad asegura que los entes y organismos adscritos a ella actúan coordinadamente para prestar servicios al ciudadano usuario de forma integral. • Revisar la Política y la Estrategia para asegurarse que las necesidades presentes y futuras, así como las expectativas de los clientes-ciudadanos están incluidas en las mismas.

DEFINICIÓN DE CONCEPTOS A REVISAR			
Concepto	Vertiente	Descripción	Objetivo
			<ul style="list-style-type: none"> • Comprobar que la organización conoce las expectativas y necesidades de los ciudadanos y orienta su servicio para alcanzar estas. • Comprobar que los enfoques, modelos, acciones e instrumentos de la calidad que utiliza están de acuerdo a la normatividad aplicable.
	Alineación de los elementos del Sistema de SGC- Conocimiento del entorno	Durante el proceso del planeación estratégica, las entidades deben de reconocer su entorno general y específico con la finalidad de abordar de la manera más adecuada las problemáticas a las que se enfrenta.	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar si la entidad determina las oportunidades y las amenazas a partir de un análisis de su entorno. • Verificar si la entidad realiza el seguimiento de indicadores, revisa el cumplimiento de los objetivos y de las metas, es decir si evalúa sus resultados. • Verificar si existen mecanismos para someterse a evaluaciones internas y externas. • Comprobar que la entidad incorpora los resultados de las evaluaciones y

DEFINICIÓN DE CONCEPTOS A REVISAR			
Concepto	Vertiente	Descripción	Objetivo
			auditorías internas en la toma de decisiones.
	Alineación de los elementos del Sistema de SGC- mejores prácticas	Las entidades deben identificar las mejores prácticas; además en se debe de reconocer el esfuerzo del personal en cuanto a su contribución a la calidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Comprobar si la entidad estimula el aprendizaje, el reconocimiento de la gestión y la difusión de las mejores prácticas en las diferentes áreas. • Verificar si existen reconocimientos o premios a la calidad o la excelencia en el trabajo.
	cumplimiento de los Objetivos del SGC	Es necesario evaluar en las instituciones si los objetivos de la implementación del SGC se han cumplido adecuadamente.	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar el cumplimiento de los objetivos del SGC.
	Efectividad de las estrategias	Se deben verificar si las estrategias implementadas por la institución fueron las adecuadas para alcanzar los objetivos.	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar la congruencia de las estrategias con la actividad que realiza la institución.
Eficiencia	Efectividad del SGC	Evaluar los resultados que se han alcanzado con la implantación del SGC en función de los objetivos.	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar en que forma contribuyó la implantación del SGC, en cuanto a los objetivos por los cuales se implemento el SGC. • Evaluar la manera en que se mejoro el uso de los recursos (humanos, económicos, materiales y de tiempo) asignados al proceso.
	Impacto de la implementación	En esta parte se deben evaluar los beneficios que se ofrecen a los ciudadanos-	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar si los resultados han impactado de forma positiva en beneficio a los

DEFINICIÓN DE CONCEPTOS A REVISAR			
Concepto	Vertiente	Descripción	Objetivo
	del SGC	usuarios, recordemos que el sistema tiene un enfoque a la calidad, por ello es que se debe de evaluar el impacto alcanzado a partir de sus resultados. No se debe confundir con la opinión o la percepción del cliente ciudadano, ya que en este apartado uno de los elementos que se debe evaluar es precisamente si la entidad cuenta con mecanismos de evaluación de los impactos, aunados al indicador de percepción del cliente-ciudadano, y se debe verificar si la forma de medirlos es la correcta por un lado y los resultados mimos por el otro.	<p>ciudadanos-usuarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificar si la entidad cuenta con mecanismos de evaluación de los impactos.
	Promoción de la participación	Este apartado está relacionado con el acercamiento al cliente-ciudadano.	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar e identificar los procesos, mecanismos o forma en que el SGC está promoviendo la participación ciudadana. • Verificar si la entidad desarrolla mecanismos de participación ciudadana promoviendo que los ciudadanos participen en la formulación de políticas públicas y en la evaluación de las mismas.
	Sustentabilidad del SGC	Los cambios de los directivos en las entidades de la administración pública son en ocasiones frecuentes, sin embargo las buenas prácticas deben ser permanentes.	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar cómo se logra la permanencia del SGC y de las prácticas de gestión de la calidad; ya que dichas prácticas no deben funcionar solo con la administración en turno sino lograr una permanencia institucional.

DEFINICIÓN DE CONCEPTOS A REVISAR			
Concepto	Vertiente	Descripción	Objetivo
	Problemas de inducción a al SGC	Es importante conocer los problemas principales a los que se enfrentan las entidades en el proceso de implantación del SGC, por lo que se debe evaluar la manera en que fueron resueltos. En este apartado de la revisión deben de contemplarse problemas que, por experiencia de las propias instituciones, tanto públicas como privadas, han tenido que enfrentar en el momento de implementar un SGC, como son: el desconocimiento organizacional en el desarrollo y operación de un modelo de gestión, la resistencia al cambio por la operación de un modelo nuevo, el lenguaje y tecnicismos de la norma a fin al SGC, la diversidad de perfiles y personalidades dentro de la institución, la falta de metodologías, procesos y tecnologías acordes a las expectativas de desarrollo del SGC deseado.	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar el desempeño de la institución para resolver los problemas inherentes a la implementación del SGC.
	Cliente-ciudadano	Toda institución pública debe de tener mecanismos para conocer el nivel de satisfacción de los clientes-ciudadanos, por ello es importante evaluar la forma en que la organización identifican las necesidades y expectativas de los mismos, la calidad de los productos o servicios y la retroalimentación que se tiene con los clientes-ciudadanos.	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar la forma en que se detectan y se priorizan los atributos de calidad en los productos o servicios. • Evaluar la manera en que la institución mide el nivel de satisfacción de los clientes-ciudadanos. • Determinar de qué forma incorpora las acciones de mejora derivadas de las posibles inconformidades

DEFINICIÓN DE CONCEPTOS A REVISAR			
Concepto	Vertiente	Descripción	Objetivo
			<p>por parte del cliente-ciudadano.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificar de que manera, la institución toma en cuenta la opinión de los clientes-ciudadanos en el diseño y desarrollo de los productos o servicios. • Verificar si se realizan los análisis de la demanda, de quejas y sugerencias de los ciudadanos-usuarios.
	<p>Cliente-ciudadano-diseño de los productos o servicios</p>	<p>El diseño de los productos o servicios de las instituciones es muy importante, sobre todo porque este debe estar acorde a los requerimientos de los clientes-ciudadanos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar si la organización adapta los productos y servicios conforme a las demandas de los clientes-ciudadanos. • Verificar si el diseño de los procesos en la elaboración de un producto o prestación de servicios es adecuada conforme a los requerimientos del cliente-ciudadano. • Determinar si la organización promueve la innovación y la mejora continua en el desarrollo de nuevos productos o

DEFINICIÓN DE CONCEPTOS A REVISAR			
Concepto	Vertiente	Descripción	Objetivo
			<p>servicios, conforme al contexto de la problemática social.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificar si se tienen tecnologías para mejorar la atención, trámites en línea, participación y transparencia en de gestión pública. • Evaluar los mecanismos de seguridad informática, gobierno electrónico y protección de datos.
	Cliente-ciudadano-comunicación	La comunicación con el cliente-ciudadano es importante en la medida que este retroalimenta al sistema.	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar si la organización cuenta con mecanismos de información para que los clientes-ciudadanos conozcan el esquema de funcionamiento de la institución; de los productos o servicios que ofrece, y de los trámites, requisitos y procedimientos administrativos a seguir para acceder a estos. • Verificar si la entidad se asegura de que los clientes-ciudadanos identifiquen a las autoridades y funcionarios responsables de los productos o servicios públicos.

DEFINICIÓN DE CONCEPTOS A REVISAR			
Concepto	Vertiente	Descripción	Objetivo
			<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar de qué forma se asegura que los clientes-ciudadanos accedan a los servicios a los que tienen derecho. • Evaluar si la organización se asegura de que los clientes-ciudadanos puedan presentar con facilidad sus peticiones, solicitudes o reclamos y de que reciban una respuesta oportuna y adecuada. • Verificar si existen mecanismos que aseguren el compromiso del servicio de calidad con el cliente-ciudadano y evaluar si la entidad realiza el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de sus compromisos. • Evaluar los mecanismos mediante los cuales se obtiene información de los clientes-ciudadanos respecto a los productos o servicios. • Comprobar que existen mecanismos para proporcionar a los clientes-ciudadanos asistencia y ayuda en la

DEFINICIÓN DE CONCEPTOS A REVISAR			
Concepto	Vertiente	Descripción	Objetivo
			<p>prestación del servicio.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluar el funcionamiento de sistemas y procedimientos que permitan gestionar las quejas y sugerencias (inconformidades). • Evaluar las acciones de simplificación administrativa, tales como evitar solicitar documentación que no es necesaria para algún trámite o procedimiento. • Evaluar el correcto funcionamiento en la gestión de la información, en materia de protección de los datos personales de los clientes-ciudadanos. • Comprobar que la institución se asegura de gestionar todas las solicitudes de forma imparcial y sin discriminación alguna. • Verificar la existencia de mecanismos para promover la participación de los clientes-ciudadanos en el proceso de diseño y mejora de los productos o servicios

DEFINICIÓN DE CONCEPTOS A REVISAR			
Concepto	Vertiente	Descripción	Objetivo
Economía	Utilización de los recursos	Dentro de la evaluación a la utilización de los recursos se debe considerar si la aplicación de estos en el SGC se realiza de manera económica, entendiendo este concepto como la mejor forma de utilización de los recursos bajo el criterio de racionalidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar si las partidas presupuestarias de gasto están vinculadas al correcto desarrollo de los programas y proyectos para la consecución de los objetivos de la entidad. • Evaluar los mecanismos para asegurar la utilización racional de los recursos asignados para el logro de las metas y objetivos previstos. • Evaluar si existe una trazabilidad entre las mejoras y los beneficios obtenidos por la aplicación del SGC, respecto de los costos de su implementación. • Verificar si se puede realizar una trazabilidad de los ahorros que se pueden generar con la utilización del SGC
	Utilización de los recursos-gestion	Dentro de la utilización de los recursos, se debe considerar la evaluación en la gestión de los inmuebles, equipos y materiales.	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar si los mecanismos y herramientas para asegurar el uso eficiente de suministros es el adecuado. • Evaluar si la entidad tiene un plan de para asegurar la correcta utilización de los inmuebles, espacios y equipos.

DEFINICIÓN DE CONCEPTOS A REVISAR			
Concepto	Vertiente	Descripción	Objetivo
			<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar si la utilización de tecnologías es acorde a las necesidades de la organización y de sus procesos con la finalidad de determinar si se están utilizando estos recursos de manera adecuada.
Competencia de los actores	Liderazgo de la alta dirección	Los líderes diseñan y comunican la misión, la visión y los valores de la entidad, por lo que deben promover y motivar a los demás integrantes de la organización. Bajo el SGC los líderes deben crear las condiciones necesarias para lograr la innovación y la mejora continua.	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar si los directivos conocen sus responsabilidades, si han definido la misión, los objetivos y las metas de la entidad conforme a la ley aplicable. • Verificar de qué forma, los directivos se comprometen con la calidad y participan en actividades de mejora continua.
	Liderazgo de la alta dirección-desempeño	Por otra parte se debe evaluar el desempeño los directivos y funcionarios públicos.	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar si se tienen los mecanismos adecuados de evaluación hacia los directivos. • Evaluar los resultados obtenidos por la alta dirección.
	Capacitación del personal	Las instituciones están obligadas a desarrollar las capacidades del personal por medio de la gestión del trabajo, la capacitación, el entrenamiento y el facultamiento, actividades necesarias para que el sistema funcione adecuadamente.	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar de qué forma la institución se compromete con la satisfacción, el desarrollo y el bienestar del personal.

DEFINICIÓN DE CONCEPTOS A REVISAR			
Concepto	Vertiente	Descripción	Objetivo
			<ul style="list-style-type: none"> • Verificar si existe una política general de recursos humanos y si está relacionada adecuadamente con la estrategia y la planificación de la organización. • Evaluar si las prácticas laborales son adecuadas para obtener resultados bajo un clima laboral adecuado.
	Capacitación del personal- desarrollo de capacidades	También se debe evaluar el desarrollo de la capacidad, los conocimientos y el desempeño del personal.	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar si se evalúan las capacidades y el compromiso del personal tanto a nivel directivo como operativo. • Evaluar las actividades para sensibilizar al personal en torno a la calidad del servicio público. • Evaluar las actividades para promover el trabajo en equipo. • Evaluar la forma en que la organización utiliza la experiencia y el conocimiento del personal.

DEFINICIÓN DE CONCEPTOS A REVISAR			
Concepto	Vertiente	Descripción	Objetivo
			<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar la forma en que la entidad promueve el aprendizaje del personal, además de verificar si existen programas específicos. • Comprobar la existencia de un código de ética y verificar si este se cumple.

IV.5 INFORME DE AUDITORÍA

En el informe de auditoría se describe la oportunidad de mejora, problemática o situaciones encontradas en las revisiones de control, así como las conclusiones y recomendaciones que se han derivado del trabajo desarrollado. Los elementos que deben considerarse en la elaboración del informe son los siguientes:

- Objetivo y alcance de la auditoría.
- Los resultados de auditoría, que deben ser redactados de forma clara y concisa, que no den a lugar a interpretaciones, sino que deben ser hechos puntuales, los resultados deben explicar de manera concisa, clara y objetiva las No Conformidades y las Áreas de Oportunidad que se detectaron.
- El informe debe contener las conclusiones que vayan en el sentido de comprobar en qué medida el SGC se encuentra conforme a las disposiciones planificadas, los requisitos de la norma en cuestión (ISO 9001:2008) y con los requisitos establecidos por la entidad que se trate, además debe mencionar si se ha implementado el SGC de manera eficaz.

- Las conclusiones respecto al desempeño del SGC, en cuanto a los logros o beneficios, impactos o efectos producidos en las operaciones y cumplimiento de los objetivos y metas de calidad establecidos.

En cuanto a la redacción de los resultados, estos deben contener la especificación del mandato legal o norma que regula la acción o aspecto que se está revisando, posteriormente se debe de narrar de forma clara y concisa si se cumple o no con dicho mandato o norma que regula la acción, fundamentando todos los hechos con evidencias, y finalmente se debe redactar la acción o recomendación derivada del resultado cuando sea el caso (cuando se haya encontrado algún incumplimiento o no conformidad).

Una No Conformidad se determina cuando existe alguna queja de clientes procedente o el incumplimiento de un requisito especificado en alguno de los documentos de referencia del Sistema de Gestión de la Calidad, o en la Norma ISO 9001:2008. También se podrá determinar una No Conformidad cuando existan elementos provenientes de fuentes de información que indiquen una situación potencialmente indeseable, ya que esto puede representar un riesgo en el cumplimiento de requisitos u objetivos.

Las No Conformidades que se determinen en la evaluación del Sistema de Gestión de la Calidad deben de ser revisadas considerando lo siguiente:

- Causas que originaron la No Conformidad.
- Verificación del posible incumplimiento del requisito especificado en los criterios y registro de la No Conformidad.
- Informe de la No Conformidad y análisis con el área responsable.
- Evaluación de la necesidad de adoptar Acciones Correctivas o Preventivas.

IV.6 SEGUIMIENTO DE LAS ACCIONES

La revisión de control no concluye con la emisión del Informe de Resultados, ya que en éste se plasman las propuestas de mejora, por lo que a través del seguimiento se verificará que las acciones de mejora fueron instrumentadas en los plazos y formas acordadas. El grupo auditor puede establecer un formato de cédula de seguimiento en el cual se haga referencia a la problemática

determinada durante la auditoría y se presente el avance en la instrumentación de las acciones de mejora.

El formato que se establezca para las cédulas de seguimiento debe contener, además de la identificación de la auditoría, los siguientes datos:

- La acción de mejora a la cual se le da seguimiento.
- Las acciones realizadas para cumplir con la instrumentación de los compromisos de mejora.
- El juicio u opinión del personal auditor para considerar atendida la acción de mejora.
- En caso de no estar atendida la acción de mejora, el replanteamiento de compromisos que propone el personal auditor.
- La fecha compromiso en la que se considera cumplir con la acción de mejora.

Toda acción derivada de la auditoría practicada deberá estar contenida en un formato elaborado para tal fin, de tal forma que las unidades administrativas o departamentos responsables de atender las no conformidades también deberán hacer el llenado del registro que se implemente, esto con la finalidad de tener un soporte documental que no permita evadir las responsabilidades de aquellos que resulten responsables.

APLICACIÓN EN EL CAMPO DEL CONTROL GUBERNAMENTAL

El presente trabajo aborda un tema actual dado que la utilización de los Sistemas de Gestión de la Calidad (SGC) se da en los gobiernos contemporáneos, además se presupone que el uso de los mismos seguirá dándose en los próximos años, por lo que la aplicabilidad de la propuesta que se expone es para todas las Entidades de Fiscalización Superior que requieran evaluar la implementación de los SGC en el gobierno.

Por lo que concierne al campo de acción, dado que es una propuesta general, la adaptación del modelo de evaluación expuesto es aplicable a todas las entidades del sector público y de manera específica a las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

En síntesis, el modelo puede ser aplicado a todos los ámbitos de las entidades de la administración públicas en donde se opere un SGC.

CONCLUSIONES

El uso de los SGC comenzó en el sector privado por la necesidad de hacer productiva una empresa, satisfacer a sus clientes y con ello incrementar las ganancias, la evaluación y el éxito de los mismos se da en este sentido, sin embargo en las administraciones pública los fines a que llevaron a su implementación fueron distintos por lo que es necesario evaluar los SGC del gobierno bajo la premisa del control en la utilización de los recursos públicos.

Uno de los problemas que se pueden presentar en cuanto a la percepción que el ciudadano tiene respecto al trabajo del gobierno es que esta sea errónea, ya que en ocasiones el ciudadano carece de los elementos técnicos suficientes para formarse una opinión adecuada, por esta razón es necesario que las entidades de fiscalización realicen una evaluación de los SGC en base a una metodología adecuada para determinar si estos están respondiendo con las necesidades del ciudadano.

Los Sistemas de Gestión de la Calidad son utilizados por los gobiernos con la finalidad de mejorar sus procesos, y con ello lograr mejores resultados que satisfagan las expectativas de los ciudadanos, para ello han invertido recursos públicos en su implementación y uso, sin embargo los resultados obtenidos por el gobierno actualmente son una área de opacidad, en tanto que no se conoce si los sistemas están funcionando adecuadamente, y lo más importante, si en verdad están funcionando como se pretende, por ello es de vital importancia que se evalúen por medio de una evaluación sistemática.

Entre las causas por las cuales las entidades del gobierno decidieron implementar un SGC fueron la falta de elementos como: un sistema de gestión y evaluación; la sistematización en los procesos que faciliten la evaluación y la mejora continua; normatividad, como manuales y procedimientos; un sistema de información y de indicadores que permitan medir el desempeño.

Para conocer y verificar la funcionalidad de los SGC en las entidades del sector público, se debe realizar una evaluación que permita conocer si los diferentes elementos que intervienen en el sistema están funcionando adecuadamente, pero además es necesario conocer si la aplicación de

estos en la administración pública han logrado hacer que el gobierno produzca mejores resultados, una evaluación de esta naturaleza se puede lograr por medio de la evaluación al desempeño, ya que esta proporciona las herramientas adecuadas y necesarias para medir el impacto y el funcionamiento de los SGC en las entidades públicas.

BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, John, *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales*, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 2006.

Auditoría Especial de Desempeño, *Marco Operativo de la AED*, Auditoría Superior de la Federación, México 2006.

Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, *Directrices de Implementación de la Auditoría de Rendimiento*, Estocolmo 2005.

Yunis Khan, Muhammad, *Un reto para las EFS: el manejo de la calidad en la auditoría pública*, en Revista Internacional de Auditoría Gubernamental, Vol. 31, 2004.

Auditoría Superior de la Federación, *Normativa Institucional para la Fiscalización Superior de la Gestión Gubernamental, Indicadores de Revisión para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública*, México, 2008.

Rafael Morgan Ríos, *Evaluación del Desempeño en el Sector Público*, México, D.F., octubre de 2007

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*, Washington, D.C., Oficina de Evaluación, marzo de 1997

Chávez Presa Jorge A., *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973

Berticci, Guido, "*Innovación global del gobierno*", Revista Política Digital, Edición extraordinaria, innovación y calidad, Núm. 13, Noviembre, 2003, pp.8, 9.

ANEXOS

Plan Específico de Auditoría

Cédula de Seguimiento de las Acciones de Mejora

Anexos: