

**HERRAMIENTAS ADMINISTRATIVAS QUE GARANTIZAN LA
IMPLEMENTACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE CALIDAD Y EL
MODELO ESTÁNDAR DE CONTROL INTERNO PARA LA PRESTACIÓN DEL
SERVICIO EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS DEL ORDEN MUNICIPAL**

HERNÁN DARÍO GÓMEZ CASTAÑO

UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN
ESPECIALIZACIÓN EN SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN
DE LA CALIDAD ISO 9000 – ICONTEC
MEDELLÍN
2012

**HERRAMIENTAS ADMINISTRATIVAS QUE GARANTIZAN LA
IMPLEMENTACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE CALIDAD Y EL
MODELO ESTÁNDAR DE CONTROL INTERNO PARA LA PRESTACIÓN DEL
SERVICIO EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS DEL ORDEN MUNICIPAL**

HERNÁN DARÍO GÓMEZ CASTAÑO
C.C. 15.431.658

Trabajo de grado como requisito para optar al título de
Especialista en Sistemas de Administración de la Calidad ISO 9000 – ICONTEC

Asesora Temática:
LAURA EMILSE MARULANDA TOBÓN

Asesor Metodológico:
HAROLD LONDOÑO ARREDONDO
Sociólogo, Magister en Investigación

UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN
ESPECIALIZACIÓN EN SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN
DE LA CALIDAD ISO 9000 – ICONTEC
MEDELLÍN
2012

CONTENIDO

	Pág.
RESUMEN	6
INTRODUCCIÓN	8
1. TÍTULO	9
2. DELIMITACIÓN	10
2.1 ESPACIAL	10
2.2 TEMPORAL	10
2.3 TEÓRICA	11
3. JUSTIFICACIÓN	12
3.1 TEÓRICA	12
3.2 METODOLÓGICA	13
3.3 PRÁCTICA	13
4. OBJETIVOS	15
4.1 GENERAL	15
4.2 ESPECÍFICOS	15
5. VIABILIDAD	16
6. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN Y ESTADO DEL ARTE	17
7. TIPO DE ESTUDIO	19
8. TIPO DE INVESTIGACIÓN	20
9. TIPO DE MÉTODO	21
10. MARCO TEÓRICO	23
11. HIPÓTESIS	25
12. INSTRUMENTO RECOLECTOR DE DATOS	26
13. METODOLOGÍA	28
13.1 EL SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD DE LAS ENTIDADES DEL ESTADO: NTCGP1000:2009	28
13.2 EL MECI: MODELO ESTÁNDAR DE CONTROL INTERNO	34
13.3 METODOLOGÍAS PARA EL MEJORAMIENTO CONTINUO	49

14. RESULTADOS	58
15. CONCLUSIONES	59
16. RECOMENDACIONES	60
BIBLIOGRAFÍA	61

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Modelo propuesto	52
Figura 2. Estratificación de los procesos	53

RESUMEN

Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundamentada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo, la solidaridad de las personas que la integran y la prevalencia del interés general.

De otra parte a partir de la década de los noventa, la sociedad colombiana comenzó a sufrir cambios trascendentales en su estructura; inicialmente se dio un giro radical en la economía al interior del Estado y en las relaciones internacionales con otras economías y otros países. Fue el denominado proceso de apertura económica, que implicó unas modificaciones sustanciales en la nueva realidad Colombiana y del Estado.

Dados estos cambios, las administraciones municipales deben fortalecer sus procesos, modernizarlos de cara a la globalización, pasar a desarrollar un conjunto de actividades que estén acordes con la normatividad nacional y los estándares de órganos internacionales; implementando herramientas novedosas de calidad y control interno oportuno y participativo, que permitan el mejoramiento en la calidad de la gestión, y así ubicar a las administraciones municipales a la vanguardia en la implementación de los sistemas de gestión de calidad y control interno.

Las administraciones municipales son entidades que interactúan con otros organismos adscritos al Estado como el Congreso de la República, los gobiernos departamentales, municipales, distritales, las asambleas departamentales y los concejos municipales, por lo que su funcionamiento se encuentra reglado.

Los sistemas de gestión de calidad y modelos de control interno que se han generalizado, constituyen un esfuerzo conjunto de los sectores empresariales y públicos, en razón a que las organizaciones, de cualquier tipo o sector

empresarial, tamaño, estructura o madurez, necesitan, para tener éxito, establecer un sistema de gestión apropiado que haga posible la generación de valor para los diferentes grupos sociales de interés (las personas que trabajan en ella, los clientes, proveedores y la sociedad en general, así como todos los que tienen intereses económicos en la organización).

Estos sistemas y modelos en la gestión son referentes prácticos que ayudan a las organizaciones, midiendo en qué punto se encuentran dentro del camino hacia la excelencia y analizando las brechas que pueden existir para alcanzarla. Son una herramienta de diagnóstico organizacional, y son desarrollados y promovidos principalmente a través de los premios nacionales a la calidad.

La implementación de estos sistemas y modelos, se refiere a la capacidad que tiene la organización de crear valor para los diferentes Grupos Sociales Objetivo. La Innovación es la competencia fundamental de las organizaciones modernas, aquella que le genera una verdadera base de diferenciación sostenible; debemos convertir las organizaciones en espacios de innovación colectiva y permanente. Las administraciones municipales se deben convertir en organizaciones de aprendizaje, para que la organización como un todo y las personas que trabajan en ella, estén continuamente aprendiendo cosas nuevas y desaprendiendo las que ya no funcionan; es la forma de asegurar una evolución permanente en armonía con los cambios del entorno.

INTRODUCCIÓN

La necesidad actual de modernizar las entidades públicas hacia un servicio a la comunidad con eficiencia, eficacia y efectividad, ha llevado a la realización de este trabajo, como una guía para que las administraciones municipales tomen estas herramientas administrativas que garantizan la implementación de los sistemas de gestión de calidad y el modelo estándar de control interno para la prestación del servicio en sus respectivas entidades y con esto busquen la satisfacción de la comunidad que los ha elegido como sus gobernantes para que suplan sus necesidades y requerimientos durante un período determinado pero que debe perdurar en el tiempo como una filosofía de vida y de trabajo.

En este contexto, las administraciones municipales deben fortalecer sus procesos, modernizándolos de cara a la globalización, para desarrollar un conjunto de actividades cuya regulación se articule con la normatividad de nuestro Estado, con un gran protagonismo en la implementación de herramientas novedosas, perfeccionando líneas de auditoría en contratación, control interno, medio ambiente; adelantando el proceso auditor en el momento oportuno; desarrollando proyectos para que la participación ciudadana sea un verdadero mecanismo efectivo y necesario, pero especialmente advirtiendo sobre los hechos irregulares que puedan afectar la gestión, lo que permitirá el mejoramiento de la gestión pública en la respectiva entidad territorial.

La fuente de información que se utilizará para este proyecto de investigación es un seguimiento a los documentos y registros de un Sistema de Gestión de Calidad y Control Interno de una administración municipal; lo que permitirá la obtención de resultados concretos para utilizarlos en la elaboración de un sistema de gestión de calidad completo en cualquier entidad pública municipal que desee ingresar a la era moderna de la prestación de servicios con calidad.

1. TÍTULO

HERRAMIENTAS ADMINISTRATIVAS QUE GARANTIZAN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE CALIDAD Y EL MODELO ESTÁNDAR DE CONTROL INTERNO PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS DEL ORDEN MUNICIPAL

2. DELIMITACIÓN

2.1 ESPACIAL

Las herramientas administrativas planteadas en el presente proyecto, están dirigidas a la implementación dentro de las entidades públicas del orden municipal, ya que son estas, las llamadas a direccionar sus acciones hacia la prestación de un servicio con calidad, para brindar a la comunidad que los eligió, mejores condiciones de vida.

Dentro de este contexto, estas administraciones, deben fortalecer sus procesos, modernizarlos de cara a la globalización, pasar de una simple evaluación financiera de gastos sobre ingresos a desarrollar un conjunto de actividades cuya regulación se articule con la normatividad de nuestro Estado, con un gran protagonismo en la implementación de herramientas novedosas, perfeccionando líneas de auditoría en contratación, control interno, medio ambiente; adelantando el proceso auditor en el momento oportuno, sobre la misma vigencia; desarrollando proyectos que conviertan la participación ciudadana en un verdadero mecanismo efectivo y necesario para obtener el resarcimiento del daño causado al patrimonio, pero especialmente advirtiendo sobre los hechos irregulares que puedan afectar la gestión, lo que permitirá coadyuvar al mejoramiento de la gestión pública en la respectiva entidad territorial, todos estos, componentes de un modelo de excelencia en la calidad de la gestión, que ubique a las administraciones municipales como pioneras en el ejercicio de la función pública.

2.2 TEMPORAL

El tiempo a emplear en este proyecto estará delimitado por la disposición de recursos para alcanzar el fin; de acuerdo a una programación que permita elaborar

una serie de actividades tendientes a la recopilación de la información necesaria para el logro del objetivo final.

Durante seis meses se realizará seguimiento al proceso del Sistema de Gestión de Calidad y MECI en una administración municipal para obtener la información necesaria que permita alimentar la elaboración del proyecto de investigación que se pretende desarrollar con respecto a la importancia que ha tomado al interior de las entidades públicas del orden municipal, la implementación de estas herramientas administrativas encaminadas a un servicio con calidad.

2.3 TEÓRICA

La fuente de información teórica que se utilizará para el presente proyecto de investigación es un seguimiento a los documentos y registros de un Sistema de Gestión de Calidad y Control Interno de una administración municipal.

En el marco del desarrollo de la investigación; el Sistema de Gestión de Calidad y el Control Interno se orientan a las necesidades y expectativas que las administraciones municipales deben brindar y solucionar a la comunidad, diseñando estrategias para proporcionar seguridad razonable hacia el cumplimiento de los objetivos.

3. JUSTIFICACIÓN

3.1 TEÓRICA

Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundamentada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo, la solidaridad de las personas que la integran y la prevalencia del interés general. El común de los ciudadanos desea que los dineros que se cancelan por pago de impuestos se inviertan adecuadamente y que sean dedicados a satisfacer las necesidades de la comunidad; que no exista desgreño en su inversión; que se ejecute conforme a los preceptos de austeridad en el gasto; que sea eficiente, que se haga un óptimo uso del recurso utilizado; que sea eficaz, que el fin propuesto sea el resultado obtenido, que la distribución del ingreso se adelante consultando el principio de equidad, que se rinda cuentas sobre su administración, y que exista una decidida participación social.

En un país en donde el uso indebido de los recursos del Estado se ha convertido en una de las principales amenazas para su desarrollo y para la convivencia pacífica, todas las acciones encaminadas a ejercer control en lo público y combatir la corrupción fortalecerán el sistema democrático y la observancia de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

De otra parte a partir de la década de los noventa, la sociedad colombiana comenzó a sufrir cambios trascendentales en su estructura; inicialmente se dio un giro radical en la economía al interior del Estado y en las relaciones internacionales con otras economías y otros países. Fue el denominado proceso de apertura económica, que implicó unas modificaciones sustanciales en la nueva realidad Colombiana y del Estado.

3.2 METODOLÓGICA

Se desarrolla conforme a lo planteado anteriormente en términos de describir y analizar los sistemas de gestión de calidad y control interno aplicables a las administraciones municipales.

Estas administraciones municipales deben fortalecer sus procesos, modernizarlos de cara a la globalización, pasar a desarrollar un conjunto de actividades que estén acordes con la normatividad nacional y los estándares de órganos internacionales; implementando herramientas novedosas de calidad y control interno oportuno y participativo, que permitan el mejoramiento en la calidad de la gestión, y así ubicar a las administraciones municipales a la vanguardia en la implementación de los sistemas de gestión de calidad y control interno.

Por lo anteriormente expuesto, la falta de adopción de herramientas administrativas para mejorar la gerencia pública, han llevado a la mala calidad del servicio en las administraciones municipales.

3.3 PRÁCTICA

Las administraciones municipales son entidades que interactúan con otros organismos adscritos al Estado como el Congreso de la República, los gobiernos departamentales, municipales, distritales, las asambleas departamentales y los concejos municipales, por lo que su funcionamiento se encuentra reglado.

Estas administraciones pueden realizar alianzas estratégicas a través de convenios de cooperación con entidades de carácter público y privado, con el propósito de promover y fortalecer mecanismos que permitan adquirir conocimientos para una mayor legitimidad en el ejercicio de sus procesos misionales, así como el aporte para desarrollar acciones con la comunidad,

buscando el buen uso de los recursos públicos y el mejoramiento continuo de la gestión pública.

Con el fin de ejercer un control basado en la calidad de su gestión, debe estar enfocado en el desarrollo de una estrategia, lo que algunos han denominado eslogan, con variables que permitan diseñar elementos diferenciadores, para que la entidad se posicione en el tiempo como una organización competitiva en el sector.

4. OBJETIVOS

4.1 GENERAL

Dar a conocer, desarrollar e implementarlas herramientas administrativas (Normas ISO y MECI) que permitan garantizar la prestación del servicio público con calidad, basados en los Sistemas de Gestión de Calidad y el Control Interno en las administraciones municipales.

4.2 ESPECÍFICOS

- Mostrar la aplicabilidad de los sistemas de gestión de calidad a las entidades públicas.
- Desarrollar la Norma NTCGP 1000:2009, como una herramienta de gran utilidad para garantizar la prestación del servicio con calidad al interior de las administraciones municipales.
- Implementar el Modelo Estándar de Control Interno “MECI”, como un valioso soporte de la gestión pública orientado a la excelencia en el servicio de las administraciones municipales.

5. VIABILIDAD

Los sistemas de gestión de calidad y modelos de control interno que se han generalizado, constituyen un esfuerzo conjunto de los sectores empresariales y públicos, en razón a que las organizaciones, de cualquier tipo o sector empresarial, tamaño, estructura o madurez, necesitan, para tener éxito, establecer un sistema de gestión apropiado que haga posible la generación de valor para los diferentes grupos sociales de interés (las personas que trabajan en ella, los clientes, proveedores y la sociedad en general, así como todos los que tienen intereses económicos en la organización).

Estos sistemas y modelos en la gestión son referentes prácticos que ayudan a las organizaciones, midiendo en qué punto se encuentran dentro del camino hacia la excelencia y analizando las brechas que pueden existir para alcanzarla. Son una herramienta de diagnóstico organizacional, y son desarrollados y promovidos principalmente a través de los premios nacionales a la calidad.

La implementación de estos sistemas y modelos, se refiere a la capacidad que tiene la organización de crear valor para los diferentes Grupos Sociales Objetivo. La Innovación es la competencia fundamental de las organizaciones modernas, aquella que le genera una verdadera base de diferenciación sostenible; debemos convertir las organizaciones en espacios de innovación colectiva y permanente. Las administraciones municipales se deben convertir en organizaciones de aprendizaje, para que la organización como un todo y las personas que trabajan en ella, estén continuamente aprendiendo cosas nuevas y desaprendiendo las que ya no funcionan; es la forma de asegurar una evolución permanente en armonía con los cambios del entorno.

6. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN Y ESTADO DEL ARTE

El constante aprendizaje para la exploración y aplicación de los más modernos y mejores modelos gerenciales, le permitirá a las administraciones municipales, encontrar en el sistema de gestión de calidad y control interno una herramienta para el posicionamiento y el reconocimiento de la organización dentro del Estado Colombiano. El modelo propuesto permite enfrentar la problemática común que viven todas las administraciones municipales del País, toda vez que ofrece los lineamientos básicos que debe tener una organización para definir y orientar lo que se debe hacer, en cumplimiento de su función constitucional y legal, pero que las entidades públicas del orden municipal deben ejecutar con los mejores niveles de excelencia y calidad.

El sueño y el deseo de ser mejores es una forma de anticiparse a la transformación del Estado Colombiano, porque se debe entender la necesidad de transformación que ofrezca credibilidad y confiabilidad de la comunidad a quienes deben proteger con su trabajo y para esto las personas y áreas que intervienen en el logro de las metas, deben desarrollar su trabajo con la convicción que es la realización de un sueño común.

Así, deben los órganos municipales entender el modelo y el cumplimiento de sus obligaciones con calidad, y para ello debe orientar primeramente a sus altos directivos y a su vez a todo el personal que labora al servicio de esas importantes organizaciones, para que juntos adelanten acciones, esfuerzos y comportamientos, en la definición de la estrategia, la estructura organizacional y sus procesos, y la transformación cultural, que oriente las conductas hacia el cumplimiento de la misión y el logro de la visión institucional.

Estas convicciones deben motivar a la organización a direccionar su Plan Estratégico Corporativo, que debe ser el fruto de una construcción colectiva para

que posteriormente sean apropiados por todos y cada uno de los servidores públicos y que en ellas se enmarquen las realidades internas, la interpretación del cumplimiento de sus funciones, la percepción del control interno, y las tendencias económicas, políticas y sociales del país, para el logro de sus principales retos.

Las administraciones municipales tienen la necesidad de desarrollar su función enmarcada bajo la construcción de una cultura organizacional, que busca promover al interior de la entidad un conjunto de principios y valores corporativos, para que se constituyan en carta de navegación de las acciones cotidianas y de la toma de decisiones de los servidores públicos; organizacionalmente se tiene una profunda responsabilidad social y ética con las consecuencias que sus actuaciones generan, en todos aquellos sistemas con los que se relaciona tanto interna como externamente.

Para la organización es fundamental el direccionamiento estratégico, cuyo análisis objetivo debe estar basado en la experiencia y conocimiento del funcionamiento de las entidades públicas, teniendo como base fundamental para la mejora, los hechos y datos que soportan el ejercicio de su función, las evaluaciones realizadas por los órganos de control de superior jerarquía, la comunidad y la matriz DOFA, desarrollada por el equipo de trabajo de la entidad.

Este direccionamiento estratégico debe ser formulado con criterios de flexibilidad, integración, participación y compromiso del personal, de seguimiento sistemático con hechos y datos, y del aprendizaje que resulta de la retroalimentación del proceso. La aplicación del ciclo PHVA, le permite a la organización, la permanente medición y verificación de lo que hace, para continuar gestionando con criterios de calidad y excelencia. Es importante resaltar que el ciclo PHVA, se debe cumplir en cada uno de los criterios que componen el Sistema de Gestión de Calidad oportuno y participativo.

7. TIPO DE ESTUDIO

La administración municipal debe identificar como clientes suyos a los ciudadanos del ente territorial, y para ello debe estructurar un sistema de información para la actualización de sus datos, que le permita registrar y mantener actualizados los datos básicos de cada uno de ellos. Un ejemplo de ello sería diseñar una metodología para mercadeo que llegue a la gran mayoría de la población. Una buena estrategia para dar a conocer la Alcaldía es adelantar visitas a diferentes residencias, negocios o establecimientos de comercio, informando a la comunidad sobre los servicios que ofrece.

La comunidad, ya sean personas naturales ó jurídicas, son la razón de ser de una administración municipal; por ello debe estar debidamente caracterizada, al igual que se deben utilizar herramientas para detectar necesidades insatisfechas de los usuarios atendidos, lo cual se puede realizar a través de encuestas diligenciadas por cada uno de ellos.

En reunión del grupo directivo se evaluarán los resultados y se identificarán las oportunidades de mejora. Los resultados de estas encuestas deberán ser publicados en la página Web de la organización, así como en boletines o cualquier otro medio de difusión. También es importante que se analicen en reuniones con todos los miembros de la organización, para identificar y definir otras acciones de mejora, las cuales serán evaluadas y monitoreadas a través del autocontrol por los responsables y por el asesor de control interno.

Este procedimiento permitirá conocer las necesidades específicas de cada uno de los usuarios atendidos, generar espacios de comunicación y levantar las bases de datos de los mismos y como consecuencia de todo esto, mejorar la calidad del servicio.

8. TIPO DE INVESTIGACIÓN

Con esta investigación se pretende ahondar en la importancia que ha tomado para las entidades públicas, la implementación de los sistemas de gestión de calidad y el modelo estándar de control interno “MECI” como herramienta fundamental que permite una mejor prestación del servicio a la comunidad que es la razón de ser de este tipo de organizaciones.

Otro de los procesos que debe aplicarse es la atención de peticiones, quejas y reclamos formuladas por la comunidad; se debe establecer el procedimiento para su recepción; en el ámbito público se pueden presentar en forma verbal, escrita, o a través de una línea telefónica destinada para la atención de los usuarios, en buzones dispuestos en diferentes puntos o de manera personal. El procedimiento termina con la respuesta dada al ciudadano.

Este procedimiento debe ser reglamentado por medio de actos administrativos, los cuales se deben dar a conocer a todos los funcionarios de la entidad, a los clientes y usuarios.

Con el propósito de determinar las acciones de mejora y evaluar la calidad de los trámites dados a estas peticiones, se hará seguimiento a las mismas aplicando una evaluación sobre la satisfacción del cliente y el impacto de la gestión. Consiste en adelantar una encuesta de satisfacción del trámite dado a la denuncia, petición o queja, verificando la calidad en la atención; estos datos que deberán ser tabulados y evaluados por un grupo, es lo que puede entenderse como un Observatorio de Denuncias, Quejas y Reclamos, presidido por el representante legal de la administración municipal, en el cual se determinen las acciones a seguir.

9. TIPO DE MÉTODO

Una de las metodologías aplicadas para el conocimiento de los clientes y mercados, es la relacionada con el procedimiento de formación, promoción y orientación en el ejercicio del control social integral a la gestión pública, con el propósito de promocionar las acciones de participación ciudadana y fortalecer las formas organizadas de la comunidad.

Con el objetivo de determinar las acciones de mejora a cada una de las actividades de formación dirigidas a los clientes, se deberá realizar un plan de trabajo que contenga indicadores de impacto y de ponderación de opiniones; se aplicará, además, una evaluación del proceso de capacitación y del impacto de la gestión a una muestra de los capacitados, con el fin de medir el grado de conocimiento adquirido y la satisfacción con el evento desarrollado.

Por último, una vez finalizado el proceso de capacitación, efectuadas las encuestas y tabulados los resultados, se recomienda realizar una reunión en el observatorio de quejas y denuncias, para revisar los resultados, adoptar acciones de mejora, a las cuales se debe hacer seguimiento por parte de control interno, y a través del autocontrol en la dirección responsable de esta actividad.

El conocimiento del mercado permite implementar prácticas de mejoramiento continuo en la gestión, para lo cual se podrán suscribir convenios de apoyo y ayuda mutua con los clientes, organizaciones sociales, con los veedores municipales, y otras asociaciones o agremiaciones de la sociedad civil, además de efectuar anualmente un reconocimiento público a los usuarios que se destacan por su activa participación en beneficio de la comunidad, con el fin de motivar su participación

De otro lado se pueden llevar a cabo reuniones de intercambio donde se discutan temas como la eficacia y eficiencia; además, de la calidad en la prestación del servicio; se discuten acciones de mejoramiento para la prestación de un buen servicio e intercambiar experiencias exitosas en la implementación de los sistemas de gestión de calidad y de control interno. Así mismo, se efectuarán alianzas estratégicas con otras organizaciones del sector, suscripción de conveníos, así como motivar la participación activa en las redes de control social con el objeto de retroalimentar la labor de innovación y apoyo en los procesos de conocimiento del mercado y enfoque al cliente, a través de organizaciones de reconocida trayectoria en el sector, y de las actividades académicas que enriquecen la estrategia organizacional.

Igualmente, se podrán efectuar desplazamientos de funcionarios a otras ciudades o países para visitar administraciones municipales, lo que permitirá realizar los comparativos mencionados, ubicarse en el entorno del sector de los servicios a la comunidad e intercambiar opiniones en relación con las amenazas del sector, sobre todo en materia de normatividad.

10. MARCO TEÓRICO

El catálogo de normas internacionales “ISO” y disposiciones como el “MECI” adoptadas por Colombia, que pretenden garantizar la transparencia, eficacia y economía en las actividades de las entidades públicas es muy amplio. Una respuesta efectiva para ello ha sido la búsqueda de la estandarización de los procesos y la rigurosidad del control interno para enfrentar la lucha contra la corrupción e institucionalizar estos principios al interior de las organizaciones. Estas situaciones han derivado en múltiples prácticas económicas y administrativas.

Algunos estudiosos de la administración, como Frederick Winlow Taylor, señalan que las teorías administrativas han evolucionado, destacándose aspectos como el estructural, organizacional, humano, tecnológico y medio ambiente, que pretende la maximización de los resultados de las organizaciones, sacándole el mejor provecho a la tecnología y el conocimiento, que buscan principalmente reducir los riesgos de la corrupción.

La organización debe ser considerada como un sistema donde interactúan los diferentes elementos que la conforman (personas, procesos, recursos), con el propósito de obtener unos resultados deseados. Adicionalmente, la organización es elemento de muchos sistemas con los cuales interactúa en el entorno. La efectividad de una organización depende entonces de la efectividad de esas interacciones, al interior y con el entorno.

Podemos decir adicionalmente que hacer gestión implica combinar acciones de Liderazgo con acciones de Gerencia. En este caso, el Liderazgo se refiere a las acciones de inspiración y liberación de la energía humana y la Gerencia al manejo de procesos para obtener resultados, es decir, a la práctica del ciclo PHVA (Planear, Hacer, Verificar, Actuar) como una disciplina gerencial básica.

Estas circunstancias han dado lugar a algunas regulaciones y medidas drásticas para combatir las malas prácticas administrativas y los mecanismos de control para restaurar la confianza, la institucionalidad y el sistema económico.

11. HIPÓTESIS

La correcta implementación de las herramientas administrativas “ISO y MECI” como sistemas de gestión de calidad, contribuyen a mejorar la calidad del servicio público en las administraciones municipales.

El tipo de investigación a desarrollar está enmarcado dentro del modelo analítico, ya que pretende analizar la importancia que tiene para las entidades públicas, específicamente las administraciones municipales, la aplicación de los sistemas de gestión de la calidad y el modelo estándar de control interno.

12. INSTRUMENTO RECOLECTOR DE DATOS

Teniendo en cuenta que la organización está compuesta por personas que trabajan para alcanzar los objetivos, el siguiente criterio describe el conjunto de procesos orientados a facilitar la gestión con calidad del talento humano, como condición y soporte para el desarrollo de la organización. En este elemento se evidencian los sistemas definidos para propiciar la participación de las personas en el mejoramiento organizacional, y para generar un ambiente adecuado hacia la innovación, el reconocimiento a los aportes grupales e individuales, el fomento del trabajo en equipo y la creación de capital intelectual.

El siguiente criterio es el conjunto de acciones establecidas en una administración municipal para lograr el conocimiento de su mercado (comunidad) y la satisfacción de sus clientes finales (usuarios). Es un aspecto de vital importancia, que parte de conocer sus necesidades presentes y futuras, para convertirlas en atributos de calidad de los productos y/o servicios, como base para desarrollar y consolidar los mecanismos y las herramientas orientados a responderles adecuadamente y crearles valor, y a generar altos niveles de satisfacción.

En el camino de satisfacer las necesidades de la comunidad, y en general de asegurar los resultados que necesita, la organización debe establecer un conjunto de acciones tendientes a garantizar que sus productos y/o servicios cumplan con los requisitos establecidos en su sistema de calidad. Es así como la gestión de procesos, tiene en cuenta los procesos centrales de la administración municipal, los gerenciales y los de soporte. Incluye los sistemas y mecanismos para manejar los procesos que aseguren los resultados de la organización en todos sus frentes y dimensiones y los procesos para evaluar la efectividad del sistema de calidad definido, con el fin de establecer las acciones necesarias para mejorarlo.

La información es un insumo fundamental para el mejoramiento de la organización, la toma de decisiones y el control de los procesos, basados en hechos y datos concretos. La importancia de la gestión del conocimiento y de la información radica entonces en la necesidad de establecer políticas, procesos y procedimientos que garanticen que la información que se maneja apoye la consecución de los resultados, permita hacer seguimiento a los procesos y facilite la realización de ejercicios de referenciación (benchmarking). Teniendo en cuenta la responsabilidad de la organización por el impacto de sus actividades sobre los ecosistemas y la sociedad, está orientado a promover prácticas de responsabilidad social que posibiliten la integración entre la organización, los grupos sociales objetivo, la comunidad y el medio ambiente, evidenciando los sistemas desarrollados por la organización para fomentar una cultura de proyección social, gestión ambiental, buen gobierno corporativo y la construcción de acciones orientadas a promover una cultura de calidad.

El reflejo de la gestión de la organización se manifiesta en el último criterio, denominado creación de valor y resultados. Por lo anterior, es necesario que se definan acciones gerenciales de evaluación y seguimiento que permitan identificar y mostrar los avances y logros obtenidos en las distintas áreas y procesos, así como los avances globales de la organización para visualizar el cumplimiento del direccionamiento estratégico definido. Los sistemas de evaluación y seguimiento deberán ir estrechamente ligados a un proceso de mejoramiento continuo, que lleve a la organización al establecimiento de estándares en todas sus áreas de gestión, que permitan la comparación de su desarrollo con el de las mejores prácticas nacionales e internacionales.

13. METODOLOGÍA

13.1 EL SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD DE LAS ENTIDADES DEL ESTADO: NTCGP1000:2009

El concepto de certificar es otorgar confianza acerca de la capacidad para la buena marcha de una empresa.

Para el sector público se estipula en la Ley 872 de 2003 y en los principios de calidad que en ella se incorporan para la normalización de calidad en la gestión en el sector público, para lo cual se puede acudir a las normas técnicas internacionales. La NTCGP 1000:2004, adoptada mediante Decreto 4110 de 2004; y actualizada mediante Decreto 4485 de 2009, quedando NTCGP 1000:2009, hace realidad el postulado de la calidad que ayudará al buen ejercicio del servicio público y una nueva forma de relacionarse con el ciudadano.

La fuente de inspiración de la Norma Técnica Colombiana NTCGP 1000:2009 está en las disposiciones de la International Organization for Standardization, ISO 9001:2008.

En nuestro esquema constitucional, la labor de determinar si una entidad pública cumple desde el punto de vista financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, de revisión de cuentas y de evaluación del control interno, está asignada a las contralorías.

Para demostrar la verdadera capacidad para el ejercicio del control interno, se debe lograr estandarizar sus procesos y ofrecer servicios de alta calidad que le den mayor legitimidad en su ejercicio, logrando ajustar su modelo administrativo a las exigencias de la Norma Técnica de Calidad para la Gestión Pública NTCGP 1000:2009.

El tema de la calidad ha evolucionado desde finales del siglo XIX, época en la que se inició el control de la calidad del operario y del capaz; y aparecen así:

- 1931 Control económico de la calidad de productos manufactureros, se plantean los principios básicos del control de calidad;
- 1947 Control estadístico de la calidad
- 1957 Administración de la calidad total
- 1960 Cero control de calidad
- 1972 Despliegue de la función de la calidad
- 1980 El Método Taguchi
- 1985 Cero defectos
- 1987 Aparece la serie ISO, la cual reúne todo el tema de aseguramiento de la calidad

El Sistema de Gestión de la calidad de las entidades del Estado, es una herramienta de gestión sistemática y transparente que permite dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades y agentes obligados. Este se encuentra estructurado en la Norma Técnica de Calidad de la Gestión Pública 1000 de 2009; basada en la Norma Técnica de calidad ISO 9001:2008. La de Gestión Pública pretende que se estructuren procesos más estrictos con servicios que ofrezcan mayores beneficios para los usuarios y las partes interesadas, sin dejar de lado la participación de la ciudadanía como garante del cumplimiento de los principios constitucionales de la función pública.

Estos son los principios que fundamentan este sistema de gestión:

- Enfoque hacia el cliente (usuario);
- Liderazgo;

- Participación activa de los servidores públicos y particulares que ejercen funciones públicas;
- Enfoque basado en los procesos:
- Enfoque del sistema para la gestión;
- Mejora continua;
- Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones;
- Relaciones mutuamente beneficiosas con los proveedores de bienes o servicios;
- Coordinación, cooperación y articulación;
- Transparencia.

Uno de los puntos que más se destacan en este sistema es la obligatoriedad de registrar y documentar los procesos definidos por la organización y los requisitos exigidos por la norma; la revisión, por lo menos una vez al año por la alta dirección, las auditorías internas que conllevan a las conformidades y certificación del sistema.

La Ley 872 de 2003 es una norma que está dirigida a todas las entidades, y tiene como propósito mejorar su desempeño y su capacidad de proporcionar productos y/o servicios que respondan a las necesidades y expectativas de sus clientes.

La orientación de esta norma promueve la adopción de un enfoque basado en los procesos, que consiste en identificar y gestionar, de manera eficaz, numerosas actividades relacionadas entre sí. Una ventaja de este enfoque es el control continuo que proporciona sobre los vínculos entre los procesos individuales que hacen parte de un sistema conformado por procesos, así como sobre su combinación e interacción.

La norma técnica de la calidad enfatiza sobre la importancia de:

- a) La comprensión y el cumplimiento de los requisitos;
- b) La necesidad de considerar los procesos en términos que aporten valor;
- c) La obtención de resultados del desempeño y la eficacia del proceso; y
- d) La mejora continua de los procesos con base en mediciones objetivas.

Esta norma es de aplicación genérica y no es su propósito establecer uniformidad en la estructura y documentación del sistema de gestión de la calidad de las entidades, puesto que reconoce que éstas están influenciadas por diferentes marcos legales, objetivos, estructuras, tamaños, necesidades, procesos y productos y/o servicios que suministran.

Como base para la elaboración de esta se han empleado las normas internacionales de la serie ISO 9000:2005 sobre Gestión de la Calidad. En esta medida, la implementación de la presente norma permite el cumplimiento de la norma internacional ISO 9001:2008, puesto que ajusta la terminología y los requisitos de ésta a la aplicación específica en las entidades. Sin embargo, la presente norma integra requisitos y conceptos adicionales a los del estándar ISO.

Este sistema es complementario con los sistemas de control interno y desarrollo administrativo. Por lo tanto, es posible que una administración municipal que se encuentre certificada pueda adaptar su sistema de gestión de la calidad existente para que cumpla con los requisitos de esta norma.

El sistema de gestión de la calidad debe entenderse como una herramienta que comparte algunos elementos con otros sistemas.

En este orden de ideas se sugiere que al momento de implementar algunos de los requisitos de esta norma se permita el cumplimiento, total o parcial de requisitos de otros sistemas. En la implementación del sistema de gestión de la calidad se

debe tener especial cuidado en la identificación de estos elementos comunes, para evitar que se dupliquen esfuerzos.

Todos los requisitos de esta norma son genéricos, y se pretende que sean aplicables a todas las entidades dentro del alcance de la Ley 872 de 2003, sin importar su tipo, tamaño, producto o servicio suministrado.

Los pasos para que una administración municipal cumpla con la aplicación de esta norma son:

- a) Identificar los procesos que le permitan cumplir la misión que se le ha asignado;
- b) Determinar la secuencia e interacción de estos procesos;
- c) Determinar los criterios y métodos necesarios para asegurarse que tanto la operación como el control de estos procesos sean eficaces y eficientes;
- d) Asegurarse de la disponibilidad de recursos e información necesarios para apoyar la operación y el seguimiento de estos procesos;
- e) Realizar el seguimiento, la medición y el análisis de estos procesos;
- f) Implementar las acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados y la mejora continua de estos procesos;
- g) Identificar y diseñar, con la participación de todos los servidores públicos y/o particulares que ejercen funciones públicas, los puntos de control sobre los riesgos de mayor probabilidad de ocurrencia o que generan un impacto considerable en la satisfacción de necesidades y expectativas de calidad de los clientes, en las materias y funciones que le competen a cada entidad.

Dentro de los requisitos generales que debe contener el sistema se encuentran:

- **Gestión documental:** La documentación del sistema de gestión de la calidad debe incluir declaraciones documentadas de una política de calidad y de sus

objetivos; un manual de calidad; los procedimientos documentados requeridos en esta norma; los documentos requeridos por la entidad para el cumplimiento de sus objetivos institucionales y que le permitan asegurar la eficaz planificación, operación y control de sus procesos; y los registros requeridos por esta norma.

- **Responsabilidad de la dirección:** La alta dirección debe proporcionar evidencia de su compromiso con el desarrollo e implementación del sistema de gestión de la calidad, así como con la mejora continua de su eficacia, eficiencia y efectividad. Para ello se deben adelantar acciones como la comunicación a los servidores públicos y/o particulares que ejerzan funciones públicas acerca de la importancia de satisfacer tanto los requisitos del cliente como los legales, la determinación de la política de calidad, la seguridad de que se establecen los objetivos de calidad, la realización de las revisiones por parte de la dirección y el aseguramiento de la disponibilidad.

En este componente se incluyen aspectos como el compromiso de la Dirección, el enfoque al cliente, la política de calidad, planificación de los objetivos de calidad como del sistema de gestión de calidad, responsabilidad, autoridad, comunicación y la revisión por la alta dirección.

- **Gestión de los recursos:** La entidad debe determinar y proporcionar los recursos necesarios para implementar y mantener el sistema de gestión de calidad y mejorar continuamente su eficacia, eficiencia y efectividad, y aumentar la satisfacción del cliente mediante el cumplimiento de sus requisitos. Para el efecto, la administración municipal debe asegurarse que se cumplan los requisitos de talento humano, infraestructura y ambiente de trabajo.
- **Realización del producto o prestación del servicio:** La entidad debe planificar y desarrollar los procesos necesarios para la realización del producto

y/o la prestación del servicio. Debe ser coherente con los requisitos de los otros procesos del sistema de gestión de calidad. El ente municipal deberá darle cumplimiento a los procesos relacionados con los clientes; diseño, desarrollo, adquisiciones de bienes y servicios, producción y prestación del servicio y el control de los dispositivos de seguimiento y medición.

- **Medición, análisis y mejora:** La administración municipal debe planificar e implementar los procesos de seguimiento, medición, análisis y mejora necesarios para demostrar la conformidad del producto y/o servicio, asegurarse de la conformidad del sistema de gestión de calidad, y mejorar continuamente la eficacia, eficiencia y efectividad del sistema de gestión de calidad.

Por ello, el gran reto de los entes municipales será definir, estandarizar y controlar sus actividades administrativas y misionales utilizando una de las herramientas más destacadas a nivel administrativo como es el sistema de gestión de calidad.

13.2 EL MECI: MODELO ESTÁNDAR DE CONTROL INTERNO

Existen en el mundo de la administración, un sinnúmero de modelos para la realización de proyectos, actividades, construcción de organizaciones y en general para la realización de trabajos, que han producido resultados positivos; de allí el interés por adoptarlos y adaptarlos a las instituciones, públicas o privadas, en procura de generar un valor agregado de acuerdo con su naturaleza.

El control interno como sistema ha sido utilizado por grandes organizaciones de los países más desarrollados en administración, como Inglaterra, Estados Unidos, Canadá y Alemania; entre otros, acompañando el desarrollo organizacional mediante el seguimiento al modelo de control utilizado, al comportamiento de su aplicación, a la evaluación de los resultados y a la corrección; esto les ha

permitido conseguir altos estándares de calidad y de productividad, lo que al final se ve reflejado en el cumplimiento de sus metas y objetivos.

En nuestro país, el gobierno nacional, con el propósito de avanzar en los temas de transparencia y efectividad de sus instituciones, decidió adoptar el Modelo Estándar de Control Interno, tomado de otros similares, como el Cadbury, Cobit y Coso, entre otros, de los países anteriormente citados. El modelo se ha adaptado al contexto colombiano constituyéndose en un gran apoyo a la gestión pública.

Es fundamental tener claro el concepto y el alcance del sistema, el cual no se debe asociar exclusivamente con el proceso auditor que es sólo uno de sus elementos constitutivos. Mediante su contenido, este modelo ofrece el análisis y atención de la entidad de manera sistémica, es decir, contemplándola como un todo; es así como a través de los subsistemas de control estratégico, de gestión y de evaluación, se pueden evidenciar las fortalezas y las debilidades de las organizacionales, reorientar objetivos, establecer estrategias, identificar, ordenar los procesos y estructurar esquemas de gestión que permitan medir el avance y el cumplimiento de las metas de las entidades municipales en el país.

Por la importancia de implementar herramientas de gestión como apoyo a los compromisos misionales, es fundamental incluir dentro de las políticas institucionales la implementación de este modelo, no sólo por la obligatoriedad de la ley, sino por el valor que representa el sistema en pro del desarrollo organizacional, destinando los recursos necesarios, reclutando y capacitando personal de todos los niveles jerárquicos y generando la cultura del cambio que le permita a las entidades municipales trabajar bajo altos estándares de calidad y de mejora continua en el desarrollo de sus funciones.

Un Sistema de control interno efectivo aplicable a estas entidades municipales se debe concretar en una estructura formal de control y en la construcción de

elementos que regulen el proceder y la forma de actuar de las mismas. Se debe buscar que dichos elementos penetren y se arraiguen en la cultura organizacional de una manera tal que genere un ambiente favorable al control y se logre un efectivo medio para alcanzar la transparencia, responsabilidad, eficiencia, eficacia y economía en el desarrollo de la gestión pública.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, adopta el Modelo Estándar de Control Interno en el Estado Colombiano, mediante el Decreto 1599 de 2005 que determina las generalidades y la estructura necesaria para establecer, documentar, implementar y mantener un sistema de control interno en las entidades y agentes obligados, conforme al artículo 5 de la ley 87 de 1993.

El Modelo Estándar de Control Interno está compuesto por una serie de subsistemas, componentes y elementos de control, que se enmarcan, integran, complementan y desarrollan dentro de los principios constitucionales y propios del sistema como son el principio de auto control, autorregulación y autogestión.

El propósito esencial del MECI es orientar a las entidades fiscalizadoras hacia el cumplimiento de sus objetivos y la contribución de éstos a los fines esenciales del Estado, para lo cual se estructura en tres grandes subsistemas, desagregados en sus respectivos componentes y elementos de control:

- **Subsistema de control estratégico**

De los tres subsistemas que componen el MECI, el que tiene relación directa con la planeación es el denominado subsistema de control estratégico. Equivale a controlar la planeación y brindar elementos de corrección oportuna a las desviaciones que se presenten en el logro de los objetivos de la entidad pública.

- **Ambiente de control**

Este primer componente parte del ser humano como elemento fundamental del cambio. Sus elementos son los acuerdos, compromisos o protocolos éticos, las

políticas de administración del talento humano y el estilo de dirección. Son las personas las que hacen las instituciones y no al revés, por lo tanto, es obligatorio contar con ellas, darles participación, permitir que desarrollen sus competencias, que asuman sus responsabilidades y que logren sus objetivos personales, para no generar frustraciones o propiciar los anquilosamientos que se dan tan profusa y profundamente en nuestras instituciones públicas.

Las personas (y la forma como se comunican e interactúan) son las únicas generadoras de cambios positivos que redundan en la autogestión de las entidades y en una mejor calidad de vida de sus integrantes.

- **Direccionamiento estratégico**

En segundo lugar, el subsistema de control estratégico contempla el componente de direccionamiento estratégico, integrado por los planes y programas, el modelo de operación y la estructura organizacional.

En otras palabras, se trata de definir el puerto al cual hemos de arribar, la nave que nos protegerá en las tormentas de la resistencia al cambio y la forma como habremos de planear los caminos por donde transcurrirá nuestra misión.

Cabe aquí preguntarnos hacia dónde queremos llevar la institución, cuáles serán las herramientas que utilizaremos para el logro de los objetivos y cuál es la forma como debemos estructurar la entidad para que sea eficiente y eficaz en su desempeño.

- **Administración de riesgos**

Un tercer componente estratégico es el que tiene que ver con el manejo de los riesgos, partiendo de un estudio del contexto en el cual se ubica la entidad y realizando un análisis de los riesgos, su identificación, su valoración y, en general, la administración de los mismos.

Lo que no se conoce no se puede medir y lo que no se mide no es posible mejorarlo; así que el tratamiento adecuado de los riesgos es uno de los componentes más sensibles del modelo, puesto que administrar eficaz y eficientemente el riesgo es adelantarse a la ocurrencia de los hechos que pueden afectar de manera negativa el cumplimiento de los objetivos, el funcionamiento y el rumbo de la entidad, o, como mínimo, es conocer la posibilidad de ocurrencia de los riesgos para tomar decisiones de asumirlos, minimizar su impacto o compartirlos con terceros (pólizas de seguros).

Para las entidades municipales, la administración de riesgos como un Componente del MECI es fundamental en aras de asegurar el logro de su misión constitucional, de sus funciones y objetivos, así como de preservar sus recursos y activos. Los riesgos son posibilidades de ocurrencia de toda situación que pueda entorpecer el normal desarrollo de las funciones y que impiden el logro de los objetivos estratégicos y el cumplimiento de la misión institucional. Las entidades deben fortalecer su subsistema de control estratégico a través del análisis y estructuración de los siguientes elementos de control:

- Contexto estratégico;
- Identificación de los riesgos;
- Análisis de los riesgos;
- Valoración de los riesgos;
- Políticas de administración de riesgos.

La implementación de los cuatro primeros elementos se materializará con el Mapa de Riesgos Institucional y con el Plan de Manejo de los Riesgos se consolidan las políticas para el control de los factores y agentes que pueden originar situaciones de afectación. Por lo tanto, con la adopción de dicho Plan se concluye la fase de implementación del componente de Administración de Riesgos, dando paso al mejoramiento continuo que debe acompañar todo proceso de desarrollo.

Para dar continuidad al proceso de administración de riesgos, se hace necesario definir criterios orientadores respecto al tratamiento de los riesgos identificados, con el fin de mitigar sus efectos en la entidad, siendo este el objetivo del presente plan. Se pretende, en primera instancia, transmitir la posición de la alta dirección sobre la manera de abordar la administración de los riesgos institucionales; socializar en todos los servidores un lenguaje sobre el tema y, por último, difundir las políticas formuladas que permitan la sostenibilidad del sistema de administración del riesgo.

El plan de manejo de riesgos puede estar dividido en dos partes: La primera contiene un resumen ejecutivo donde se describe la filosofía institucional respecto al tema, se definen los objetivos del plan de manejo, sus alcances, las estrategias, el marco legal, así como los elementos que comprenden la administración del riesgo y que se encuentren en curso. La segunda parte debe proporcionar las políticas y/o acciones institucionales a emprender, que, sin duda, permitirán encausar el accionar de la entidad hacia el uso eficiente de los recursos y la continuidad en la prestación de los servicios con calidad.

- **Subsistema de control de gestión**

Retomando el nivel inicial de subsistemas, hemos de analizar ahora el Subsistema de Control de Gestión y su relación obvia con la gestión de la entidad.

¿Qué significa controlar la gestión?. Básicamente controlar sus componentes, es decir, la ejecución de la operación con sus respectivas Actividades de Control, de Información y de Comunicación.

Actividades de control

Este primer componente integra las políticas de operación, procedimientos, controles, indicadores y manuales de operación y se orienta a establecer las herramientas que garantizan el cumplimiento de la estrategia mediante la acción,

prevenir los riesgos mediante el uso de controles asociados a los procesos y asegurar el control a la gestión de las operaciones, direccionando la entidad hacia el logro de sus objetivos.

El aporte de este componente consiste en brindar una serie de elementos que permitan al gerente público monitorear el cumplimiento de las metas y reorientarlas en tiempo real, de manera oportuna, cuando se han tenido desviaciones por diferentes causas que pueden ser internas o externas.

Información

Un segundo componente de este subsistema (Control de la Gestión) es el de Información, que tiene que ver con la información tanto primaria como secundaria y con los sistemas de información.

Este componente combina lo externo con lo interno, entendiéndose por información primaria el conjunto de datos de fuentes externas provenientes de las instancias con las cuales la entidad está en permanente contacto, así como de las variables que no están en relación directa con la institución, pero que afectan su desempeño.

La información secundaria es el conjunto de datos que se originan y/o procesan al interior de la entidad pública, provenientes del ejercicio de su función. Se obtienen de los diferentes sistemas de información que soportan la gestión de la entidad pública.

Tanto la información primaria como la secundaria son la base para la generación de información llevada a cabo por medio de los sistemas de información de la entidad. La Información debe tener las características propias de calidad como la confiabilidad, la pertinencia y la oportunidad, que permitan tomar decisiones en tiempo real.

Hablamos continuamente de información en tiempo real para significar que una vez capturados los datos estos deben actualizar simultáneamente las bases de datos que servirán para generar los reportes producidos por los sistemas de información. La integración de los sistemas de información permite que los datos capturados por un sistema, sirvan para todos los demás, pues los diferentes programas (softwareo aplicaciones) están interrelacionados (integrados) de manera que virtualmente son un solo sistema.

Sistemas de información integrados suponen la existencia de una relación armónica que permite minimizar las capturas de la información y obtener resultados homogéneos. De nada vale tener los mejores ingenieros de sistemas, ni tener diseñados los indicadores de gestión o de impacto, ni contar con el último software o el hardware con tecnología de punta, si la relación entre todos estos elementos no se presenta de manera eficiente y significa utilidad para la gerencia y su toma de decisiones.

Comunicación pública

El tercer componente del presente subsistema contempla como elementos la comunicación interna u organizacional, la externa o informativa y los medios de comunicación.

Comunicar significa poner en común y la comunicación pública facilita la rendición de cuentas. La comunicación pública debe ser oportuna, dinámica, veraz e integral, de manera que los servidores públicos la adopten como mecanismo de interacción, pues la esencia misma de la comunicación son las personas.

De manera directa, el componente comunicación pública orienta a los servidores en su forma de pensar y de actuar y debe ser utilizada por los gerentes públicos para decir lo que hacen y cómo lo hacen, es decir, expresar el cumplimiento de

sus compromisos. Comunicar lo que se hace es un deber del mandatario y un derecho de la comunidad.

La comunicación pública en las entidades de control fiscal debe apoyar la construcción de visión compartida, y el perfeccionamiento del entramado de relaciones humanas de la entidad pública con sus grupos de interés internos y externos, es decir, la interacción entre las personas y la realidad organizacional con el propósito de lograr que los mensajes, datos, ideas y actitudes que apoyen el acercamiento de la entidad a los públicos que atiende, faciliten el cumplimiento de sus objetivos institucionales y sociales.

La comunicación en las entidades públicas debe orientarse hacia estos objetivos:

- Garantizar la coordinación de las acciones, a través de la divulgación de las políticas y de la información generada internamente para una clara identificación de los objetivos, las estrategias, los planes, los programas y los proyectos hacia los cuales se enfoca el accionar de la entidad; además, mantiene presente el compromiso de los servidores públicos alrededor de la rectitud en el obrar y la transparencia de la gestión.
- Favorecer la rendición de cuentas a la comunidad y propiciar el respeto por lo público mediante la divulgación de información hacia los diferentes grupos de interés externos; además, facilitar la labor de los diferentes organismos de control del Estado y el control ciudadano.
- Garantizan la circulación amplia y focalizada de la Información hacia los diferentes grupos de interés, mediante la utilización de los mecanismos necesarios para comunicar el mensaje institucional.

Subsistema de control de evaluación

El tercer subsistema del MECI es el control de evaluación, cuyos componentes son la autoevaluación, la evaluación independiente y los planes de mejoramiento. Este último subsistema cierra, por llamarlo de alguna manera, el ciclo de la administración y brinda a la gerencia la posibilidad de valorar la efectividad del control interno.

La autoevaluación

Contiene dos elementos: la autoevaluación del control y la autoevaluación de la gestión, los cuales permiten a la entidad misma identificar aquellos procesos que no tienen un correcto funcionamiento en su interior.

Evaluación independiente

El componente de evaluación independiente consigna los elementos de evaluación del sistema de control interno y la auditoría interna. Se habla aquí de independiente en el sentido de la independencia que debe tener entre sí la evaluación y la gestión, o sea, aislamiento de la implementación y diseño de los procesos, planes y procedimientos, pues de participar en estas actividades, la Oficina de Control Interno quedaría como juez y parte, elaborando lo que después debe criticar o evaluar.

En cuanto a la auditoría interna observamos que es sólo uno de los elementos del sistema del control interno, contrario a lo que algunos académicos piensan en el sentido de que control interno es lo mismo que auditoría.

El control interno es mucho más universal y amplio que la misma auditoría. El control interno es el sistema y la auditoría uno de sus elementos. Esta última tiene como objetivo la emisión de juicios y recomendaciones a partir de una evidencia objetiva y verificable; en cambio el sistema de control interno se concibe como un instrumento de gestión.

Planes de mejoramiento

El último componente, tiene que ver con los planes de mejoramiento tanto individuales como funcionales e institucionales, que son sus elementos.

Los primeros hacen relación a las personas, los segundos a los procesos y los terceros a la institución.

Los planes de mejoramiento tienen su origen en el deseo de los funcionarios por cambiar lo que está mal hecho, por buscar la excelencia. Se basan en el resultado de los hallazgos y recomendaciones producidos por una evaluación externa o por una autoevaluación.

Este enfoque concibe el control interno como un conjunto de elementos interrelacionados, donde intervienen todos los servidores de la entidad y le permite estar siempre atenta a las condiciones de satisfacción de los compromisos contraídos con la comunidad, garantiza la coordinación de las acciones y la fluidez de la información y la comunicación, y anticipa y corrige, de manera oportuna, las debilidades que se presentan en el quehacer institucional.

Adoptar el MECI, es adoptar un modelo de control dinámico y moderno, basado en sistemas de control de probada validez, concebido como un modelo de gestión que proporciona las herramientas para llevar a cabo el trabajo de manera idónea, transparente y ágil en la gestión pública.

El MECI para las entidades públicas, permite sentar las bases para que no sólo la actual administración sino las futuras, se orienten hacia la excelencia con base en estándares de calidad. Es un cambio de cultura y transformación al interior de las entidades del estado. De ahí que el modelo nos lleva hacia estos objetivos:

- Un funcionamiento del control interno en total coherencia con los principios propios de la función pública establecidos en la Constitución.
- Un control interno que tiene como propósito el cumplimiento de los objetivos y las metas de las entidades del Estado.
- Un control interno que se encuentra a cargo de todos los funcionarios de la entidad.
- Un control interno fundamentado en la autorregulación, autogestión y autocontrol.

Compromiso de la Alta Dirección

Se centra en el compromiso de la entidad pública con el control interno y en la capacidad del nivel directivo de visualizar esta herramienta gerencial como un mecanismo de autoprotección, que le permita cumplir con eficiencia, eficacia, efectividad y transparencia la finalidad para la cual fue creada la entidad.

Por lo tanto, la decisión de diseñar, implementar y mejorar el Sistema de Control Interno, debe ser consecuencia del pleno convencimiento de la primera autoridad de la entidad municipal, del nivel directivo y de todos los servidores. En este sentido, el representante legal de la entidad deberá disponer de los recursos físicos, económicos, tecnológicos, de infraestructura y de talento humano requeridos para la implementación del MECI.

Conocimiento del Modelo Estándar de Control Interno

La sensibilización de todos los servidores públicos debe ser una actividad previa al proceso de diseño e implementación, así como la capacitación al Equipo MECI en la estructura, funcionalidad y beneficios de aplicar el modelo en la entidad.

Como mecanismo para lograr el conocimiento y posterior compromiso por parte del nivel directivo y demás servidores públicos de la entidad, es fundamental conocer la estructura, funcionalidad e interrelaciones del Modelo Estándar de Control Interno. Este conocimiento facilitará el ejercicio de todas las acciones requeridas para su diseño e implementación.

Roles y responsabilidades del representante de la dirección

El directivo designado para el diseño e implementación del Modelo Estándar de Control Interno en las entidades públicas debe cumplir con los siguientes roles y responsabilidades:

1. Formular, orientar, dirigir y coordinar el proyecto de diseño e implementación del modelo.
2. Asegurar que se desarrollen a cabalidad cada una de las etapas previstas para el diseño e implementación del modelo.
3. Informar a la alta dirección sobre la planificación y avances del proyecto de diseño e implementación del modelo.
4. Dirigir y coordinar las actividades del Equipo MECI.
5. Coordinar con los directivos o responsables de cada área o proceso las actividades que requiere realizar el Equipo MECI, en armonía y colaboración con los servidores de dichas áreas.
6. Hacer seguimiento a las actividades planeadas para el diseño e implementación del MECI, aplicando correctivos donde se requiera.
7. Someter a consideración del comité de coordinación de control interno las propuestas de diseño e implementación del modelo para su aprobación.

Roles y responsabilidades del equipo MECI

En la conformación del Equipo MECI es importante contar entre sus miembros con representantes de las diferentes áreas de la entidad; dicho equipo cumplirá los siguientes roles y responsabilidades:

1. Adelantar el proceso de diseño e implementación del modelo bajo las orientaciones del representante de la dirección.
2. Capacitar a los servidores de la entidad en el modelo.
3. Asesorar a las áreas de la entidad en el diseño e implementación del modelo.
4. Revisar, analizar y consolidar la información para presentar propuestas de diseño e implementación del modelo al representante de la dirección, para su aplicación.
5. Trabajar en coordinación con los servidores designados por área en aquellas actividades requeridas para el diseño e implementación del modelo.

Mantenimiento y mejora del modelo

Alcanzar la sostenibilidad y mejoramiento del modelo a través del tiempo, conlleva la adopción de comportamientos y disciplinas por parte del nivel directivo y servidores de la entidad que alienten por el mejoramiento continuo de cada uno de los elementos y componentes, de tal forma que comparativamente, de año en año, se pueda apreciar la madurez en el mismo.

Hacia una cultura competitiva

El autocontrol, autorregulación y autogestión son la base para el desarrollo de una nueva cultura altamente competitiva en las administraciones municipales del país.

Tiene en cuenta las nuevas tendencias de la administración pública partiendo de un concepto propio del Ser que desarrolla principios y valores y que es capaz de encaminar la productividad de una organización hacia el mejoramiento continuo. El nuevo rol de la competitividad asumido por los servidores públicos, es una herramienta que permite generar valor agregado a cada producto o servicio que ofrece la organización.

En este orden de ideas es imprescindible resaltar que la Oficina de Control Interno en las entidades públicas tiene la obligación de comprometerse con la gestión de la organización y las nuevas prácticas administrativas, basándose en el autocontrol, autogestión y autorregulación.

El modelo MECI 1000:2005 (Modelo Estándar de Control Interno) y la NTCGP 1000:2009 (Norma Técnica de Calidad para la Gestión Pública) son herramientas que permiten contribuir al cumplimiento de los fines esenciales del Estado y de los objetivos estratégicos de las entidades públicas. Es imprescindible la contribución que desarrolla la Oficina de Control Interno ya que en su rol como participante en el comité de calidad y en el comité de control interno son base para el desarrollo de tan valiosas metodologías.

El Modelo Estándar de Control Interno contiene el desarrollo del concepto que plasma la ley 87 de 1993 “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones” y encierra una serie de elementos que permiten un desarrollo armónico y eficaz de la organización, al integrarse con el sistema de gestión de calidad bajo la NTCGP (Norma Técnica de Calidad para la Gestión Pública) se convierten en las grandes alternativas para el desarrollo íntegro de una organización altamente eficiente y productiva.

Cada herramienta permite crear equipos de trabajo, que bajo una cultura organizacional de mejoramiento continuo, desarrolla habilidades y genera valor en cada uno de los procesos organizacionales. El Equipo MECI es factor importante para el desarrollo del modelo estándar, quienes comprometidos con la organización son la base para el desarrollo del Sistema de Control Interno, sus subsistemas, componentes y elementos.

Es así como la Oficina Asesora de Control Interno debe estar comprometida y a la vanguardia del desarrollo y evaluación de nuevas metodologías con el fin de contribuir al cumplimiento del plan estratégico corporativo permitiendo con ello fortalecer el control organizacional en Colombia.

A manera de conclusión podríamos afirmar que la principal orientación de todo gerente público, y en este caso de las administraciones municipales, es instar a sus organizaciones a que definan, estandaricen y controlen sus actividades utilizando una herramienta de gran éxito administrativo para buscar la excelencia, que no sólo le permitirá competir en los escenarios nacionales e internacionales, sino también ayudar al desarrollo de las personas, a la responsabilidad social de la organización frente a la comunidad y su entorno y a la sostenibilidad misma de la entidad. Con la implementación de las herramientas administrativas que garantizan la calidad del servicio público como el que proponemos, no sólo gana la entidad, la comunidad, sus clientes y sus grupos de interés, también gana el país entero.

13.3 METODOLOGÍAS PARA EL MEJORAMIENTO CONTINUO

El Modelo Benchmarking

Dentro del marco de la gestión de la calidad, una organización puede recurrir a diversas herramientas metodológicas con el fin de conseguir los mejores resultados en función de sus condiciones de competitividad. Una de ellas es el Benchmarking, que persigue la identificación de las mejores prácticas en otras organizaciones, con el objetivo de aprehenderlas y mejorar el rendimiento de un proceso o función determinada.

Existen entidades públicas nacionales e internacionales con buenas prácticas administrativas que han intentado sobresalir en el contexto en que se está

desarrollando, lo que puede servir de ejemplo para otras mediante la adopción de estrategias ya probadas y entendidas en el medio.

El hecho de permitir la cooperación entre entidades con el fin de optimizar las labores realizadas y la consecución de mejoras en los procedimientos de las mismas organizaciones hace que la gestión actual se encamine hacia el logro de objetivos individuales por medio de herramientas utilizadas colectivamente y que generarán a su vez mejores desempeños en el entorno competitivo de actuación.

El Benchmarking en las administraciones públicas, no es un proceso que se realizará una vez y se olvidará, sino que este debe ser continuo y constante. Se basa en la medición, ya que se tienen que evaluar los procesos propios y los de otras entidades para poder compararlos con los de aquellas entidades que son reconocidas como las mejores o como los líderes del sector a nivel nacional e internacional.

El Modelo de Benchmarking para una entidad pública, es un proceso de búsqueda constante de las mejores prácticas del sector, ello con el fin de aprender de él y adaptarlas a los procesos estratégicos, misionales y de apoyo, de tal manera que se genere un mejor desempeño de las actividades y procesos de la entidad.

Este tiene como misión la continuidad, evaluación y sistematicidad de procesos para conllevar a mejores prácticas y resultados. Debe verse con una perspectiva de crecimiento diferente, puesto que el Benchmarking implica ser lo suficientemente humilde para admitir que otro es mejor en algo, y ser lo suficientemente sabio para aprender cómo igualarlo e inclusive superarlo.

Al establecer comparaciones entre las entidades, si bien se verán indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad en las mismas, se compararán los procesos que ameritan la aplicación de la herramienta administrativa. Así se definen

habilitadores o componentes de la mejor práctica que la entidad puede tomar como ejemplo a seguir.

Para esto, deben establecerse las aplicaciones del Benchmarking en cada elemento del proceso:

- **Primera aplicación: Benchmarking Interno**

En este caso se comparan las operaciones internas de las diferentes dependencias de la entidad, lo que constituye una base excelente no sólo para descubrir diferencias de interés, sino también para centrar la atención en los temas críticos y adoptar acciones de mejora buscando las mejores prácticas dentro la misma organización.

- **Segunda aplicación: Benchmarking Competitivo**

Los competidores directos como es el caso de otras administraciones públicas en Colombia o en el exterior, siendo los puntos de comparación para llevar a cabo esta práctica, para lo cual en aras del principio de cooperación interinstitucional se definirá la actividad o el proceso y se solicitará a la entidad escogida la posibilidad de realizar la investigación que permita la aplicación de la herramienta administrativa.

- **Tercera aplicación: Benchmarking Funcional**

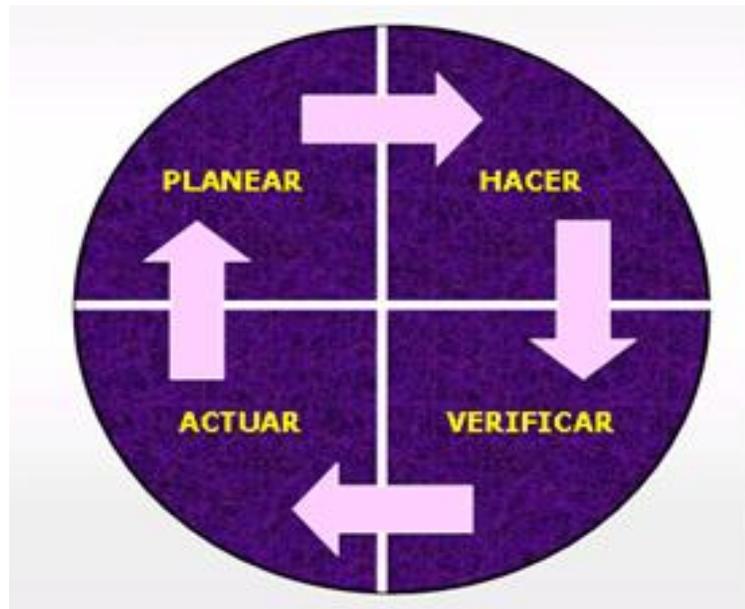
En esta categoría de aplicación no es necesario que la entidad se concentre únicamente en los competidores directos de productos, sino que existe una gran posibilidad de identificar competidores funcionales o líderes de otros sectores para utilizarlos en el Benchmarking.

Este tipo de análisis puede ser muy productivo, ya que fomenta el interés por la investigación y los datos compartidos, debido a que no existe el problema de la

confidencialidad de la información entre las entidades o empresas, sino que existe un interés natural para comprender las prácticas en otro lugar.

El modelo propuesto para realizar su implementación es el siguiente:

Figura 1. Modelo propuesto



En este modelo se establecen cuatro pasos centrales correspondientes al Ciclo PHVA: planear, hacer, verificar y actuar, para aplicarlo a nivel estratégico, se tendrán en cuenta los siguientes pasos:

1. Identificación de los clientes potenciales

Los clientes son las personas que utilizarán la información del Benchmarking para mejorar sus procesos, por lo que la administración municipal determinará los factores críticos de éxito del cliente y se evaluará su desempeño.

2. Identificación de los procesos

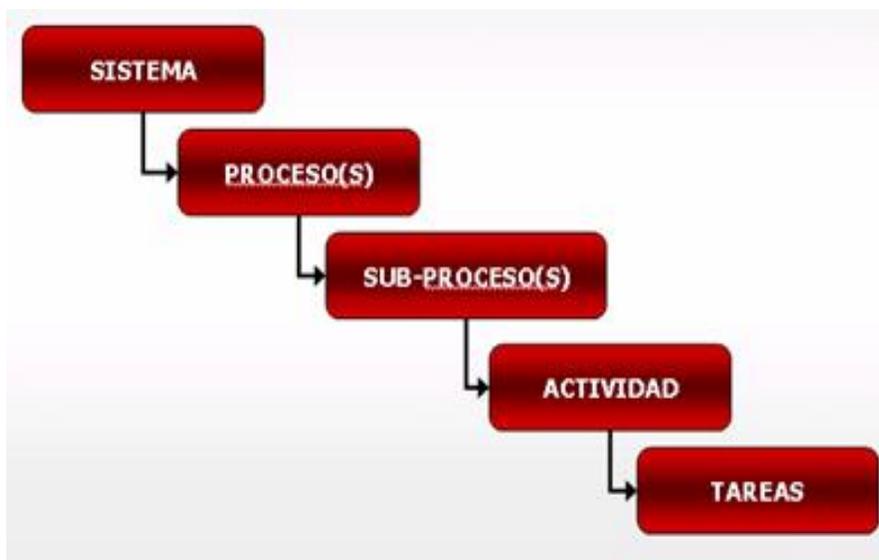
La entidad identificará los procesos básicos que permitirán su priorización para someter a un benchmark a la entidad, se seleccionará un proceso o servicio y, a continuación, conocer los aspectos fundamentales del mismo. Ello implica un análisis sistemático, una revisión de problemas y progresos, así como la identificación de posibles áreas de implementación.

3. Identificar los socios del Benchmarking

Identificar la entidad que dará la información a la administración municipal relacionada con la investigación de Benchmarking.

4. Recopilar y analizar la información de Benchmarking
5. Comunicar los hallazgos, para lo cual se creará un comité de trabajo orientado a generar acciones de mejora del resultado del Benchmarking
6. Iniciar la aplicación del modelo estratificando los procesos de la siguiente forma:

Figura 2. Estratificación de los procesos



El primer paso en la estratificación es definir el sistema a aplicarle Benchmarking; como por ejemplo al Sistema de Gestión de Calidad, al Modelo Estándar de Control Interno, Modelo de Administración de Riesgos; posteriormente se establecen los factores críticos en forma de procesos, se discriminan los procedimientos y en este las actividades y tareas pertenecientes al proceso. Con esto se determina la actividad a seguir y se asignan tareas para cada caso.

El propósito es utilizar al Benchmarking como medio de obtención de resultados positivos para lo que se debe formar un grupo con el fin de establecer un área relativa de trabajo que pertenece a la organización funcional de la entidad.

Para comenzar a actuar, debe haberse implementado el plan de trabajo que se tenía desde un comienzo. A medida que se avanza en las fases de la implementación de la planeación, se debe ir monitoreando e informando del progreso de la actuación y verificar si está acorde con lo que se estableció al inicio de la investigación.

Cuando efectivamente se han cumplido con los propósitos fijados y la investigación ha dado fruto, debe hacerse una evaluación de la aplicación del Benchmarking por medio de un reciclaje del estudio y la identificación de nuevas oportunidades con las que se dará continuidad al desarrollo del modelo en la administración municipal.

Procedimiento para la elaboración de documentos del Sistema de Gestión de Calidad

Sus objetivos son unificar y estandarizar los criterios para elaborar los documentos proferidos por las diferentes dependencias de la administración municipal; identificar la necesidad de elaborar y documentar los procesos y/o actividades; con

base en las necesidades y el nivel de complejidad, para ello deberá tener en cuenta:

Resoluciones Orgánicas: Son aquellas de carácter general y abstracto, se expedirán en desarrollo de la Constitución Política o la Ley, fijarán políticas y directrices para el ejercicio de la función pública, y establecerán la administración y organización interna de la entidad pública.

Resolución Reglamentaria: Es aquella que se profiere en desarrollo de resolución orgánica, para establecer métodos para la vigilancia de la gestión pública en entidades específicas o para adoptar procedimientos de trabajo o administración.

Para el Sistema de Gestión de Calidad (SGC) de la administración municipal, son Resoluciones Reglamentarias las siguientes:

- **Manual:**

Se utiliza cuando se requiere describir la totalidad o parte de los procesos y/o actividades para entregar un producto y/o servicio.

El Manual contendrá los siguientes aspectos:

1. Carátula
2. Resolución (que lo aprueba).
3. Introducción.
4. Objetivos.
5. Contenido.
 - a. Marco Legal y Conceptual.
 - b. Desarrollo
6. Anexos.

El desarrollo está constituido por capítulos, cada capítulo hace referencia a los procedimientos. Los anexos se componen de procedimientos, formatos y/o glosario que se requieran.

- Proceso:

Se utiliza cuando se requiere documentar el conjunto de recursos y actividades que transforman las entradas en salidas.

- Procedimiento:

Se utiliza cuando se requiere documentar la manera específica de efectuar un proceso o una actividad (indica el que se hace).

- Guía:

Se utiliza para dar una orientación, indicar o conducir el desarrollo de una actividad, la Guía contendrá los siguientes aspectos:

1. Carátula
2. Resolución (que lo aprueba).
3. Introducción.
4. Objetivos.
5. Contenido.
 - a. Marco Legal y Conceptual.
 - b. Desarrollo
6. Anexos.

El desarrollo está constituido por libros y/o capítulos, cada capítulo hace referencia a los procedimientos.

- Formatos:

Contendrán los siguientes aspectos:

1. Logo de la entidad.
2. Nombre de la entidad.
3. Nombre de la dependencia superior (de la cual es subordinada si existe).
4. Nombre de la dependencia que lo emite.
5. Nombre del formato.
6. Cuerpo o contenido.
7. Fecha.
8. Firma del responsable de su diligenciamiento.

- Resoluciones Ordinarias:

Por medio de éstas se proferirán las decisiones que se refieren a situaciones Jurídicas de carácter particular y concreto.

- Instructivo:

Se utiliza para indicar los pasos necesarios para realizar una actividad (el cómo).

El Instructivo se comunica a todos los funcionarios por medio de una Circular.

El Instructivo contendrá los siguientes aspectos:

1. Carátula.
2. Objetivos.
3. Contenido.
 - a. Marco Legal y Conceptual.
 - b. Desarrollo
4. Anexos.

El desarrollo se compone de instrucciones para llevar a cabo las actividades, de acuerdo con la normatividad vigente.

14. RESULTADOS

El resultado planteado a través de este trabajo es el de mostrar la aplicabilidad de los sistemas de gestión de calidad a las entidades públicas del orden municipal, ya que es una tendencia actual a nivel mundial que permite la implementación de estos modelos de calidad en la gestión, para que sean el referente en las actividades diarias de las instituciones que trabajan para el desarrollo, sostenimiento y mantenimiento de una ciudad y sus habitantes.

Permite que los usuarios de estas entidades gubernamentales, que han sido sus electores, evidencien como los mandatarios trabajan para conseguir la mejora continua de sus actividades y procesos, con el fin que redunden en mejores actuaciones y total transparencia en el manejo de lo público.

15. CONCLUSIONES

- Las normas de gestión de calidad expresadas y desarrolladas están dirigidas a implementarse en las entidades públicas del orden municipal, ya que son estas las encargadas de direccionar las acciones hacia la prestación de un servicio con calidad, para brindar a su comunidad mejores condiciones de vida.
- El Sistema de Gestión de Calidad y el Modelo Estándar de Control Interno, se orientan a las necesidades, expectativas y acciones que las administraciones municipales deben brindar a la comunidad, diseñando estrategias para el logro de los objetivos planteados.
- En un país como Colombia, donde el uso indebido de los recursos del Estado se ha convertido en una de las principales amenazas para su desarrollo; estas acciones orientadas a ejercer el orden y el control en lo público, fortalecerán el sistema democrático, la observancia de los derechos fundamentales de los ciudadanos y recuperar la confianza en las instituciones públicas.
- La entidad municipal debe establecer un conjunto de acciones tendientes a garantizar que sus productos y/o servicios cumplan con los requisitos establecidos en su Sistema de Gestión de Calidad; pero que a la vez satisfagan las necesidades y requerimientos de sus ciudadanos.
- La cooperación con otras entidades que tengan implementadas estas herramientas, ayudarán a optimizar las labores y lograr mejoras en los procedimientos de la gestión actual, con la cual se encamine hacia el logro de objetivos propios a través de las herramientas utilizadas colectivamente y que generen a su vez mejores desempeños en el entorno competitivo de sus funciones.

16. RECOMENDACIONES

- Toda entidad pública del orden municipal debe implementar en sus actividades y procesos un Sistema de Gestión de Calidad y un Modelo Estándar de Control Interno; no solo por moda o porque lo exige la normatividad nacional sino por el gran aporte que estos generan a sus instituciones y sus resultados.
- Las experiencias de otras entidades públicas deben servir como ejemplo para que todas las demás acojan estas buenas prácticas de calidad y las implementen en sus instituciones con el fin de contar con certificaciones que garanticen un buen desempeño del sector público.

BIBLIOGRAFÍA

MARULANDA TOBÓN, Laura Emilse. Excelencia y Calidad en el Control Fiscal. Imprenta Nacional, 2009.

Modelo Estándar de Control Interno "MECI 1000:2005"

Norma NTC ISO 9000:2005

Norma NTC ISO 9001:2008

Norma NTCGP 1000:2009