

# Herramienta metodológica para el desarrollo de auditorías internas integrales del sistema de gestión de calidad y el modelo estándar de control interno para la Secretaría de Educación Distrital

*Elia Rocío Gómez Alvarado, Judith Paola Gutiérrez Rodríguez, Gubileinaya Ramírez Beltrán<sup>1</sup>*

## Resumen

La metodología propuesta presenta un enfoque integrador para evaluar de manera armónica y complementaria los requisitos del Sistema de Gestión de Calidad para el Sector Público (NTCGP 1000:2004) y los elementos del Modelo Estándar de Control Interno (MECI 1000:2005) bajo el ciclo PHVA, así como los principales productos a evidenciar por el auditor.

<sup>1</sup> Gómez Alvarado Elia Rocío, Ingeniera Industrial de la Universidad Libre, Especialista en Evaluación Social de Proyectos de la Universidad de los Andes, actualmente labora en la Oficina de Control Interno de la Secretaría de Educación del Distrito.

Gutiérrez Rodríguez Judith Paola, Administradora Financiera y de Sistemas de la Fundación Universitaria Agraria de Colombia. Actualmente labora en el Instituto Colombiano Agropecuario, Seccional Cundinamarca, Oficina Local Chocontá.

Ramírez Beltrán Gubileinaya, Ingeniera Industrial de la Universidad Libre, actualmente labora en la Oficina de Control Interno de la Secretaría de Educación del Distrito.

## Palabras clave

Auditorías Internas de Calidad, Auditorías del Sistema Gestión Control, Modelo Estándar de Control Interno (MECI 1000:2005), Norma Técnica de Calidad para la Gestión Pública (NTC GP 1000:2004).

## Abstract

The proposed methodology presents an inclusive approach to assess harmoniously and additional requirements of the System of Quality Management for the Public Sector (NTC GP 1000: 2004) and elements of Standard Model Internal Control (MECI 1000: 2005) under the cycle PHVA, as well as the main products to reveal by the auditor.

## Keywords

Internal Quality Audits, Audits Management System Control, Standard Model Internal Control (MECI 1000: 2005), Technical Standard for Quality Management Service (NTC GP 1000: 2004).

## I. INTRODUCCIÓN

La elaboración de una herramienta metodológica para el desarrollo de auditorías internas integrales del Sistema de Gestión de Calidad y del Modelo Estándar de Control Interno para la Secretaria de Educación Distrital obedece a la necesidad de establecer un proceso de evaluación integrado mediante el cual se identifique la complementariedad de los requisitos y/o elementos del sistema MECI-Calidad, para facilitar el desarrollo de auditorías internas con un enfoque integrador con el fin de obtener resultados completos y útiles para la organización.

La metodología señala los procedimientos recomendados al auditor para que lleve a cabo su auditoría en forma ordenada y con una secuencia congruente de actividades, teniendo presente la complementariedad entre los requisitos y elementos del Sistema Gestión – Control.

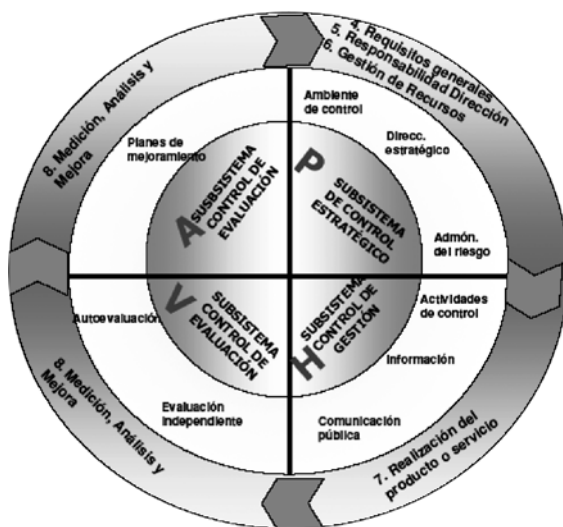


Figura 1. PHVA del sistema integrado de gestión

Esta herramienta se constituye en una ayuda para el personal que participa en ejercicios de auditoría en el sector público, toda vez que procura fortalecer el trabajo del auditor, reducir esfuerzos en la práctica de la

auditoría, ya que en un solo ejercicio se evalúa el Sistema Integrado MECI-Calidad.

## II. METODOLOGÍA

El proceso desarrollado durante la elaboración de la herramienta metodológica, comprendió las siguientes etapas:

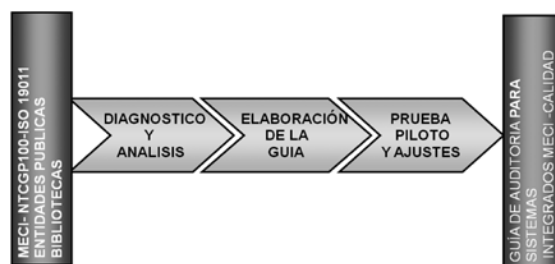


Figura 2. Etapas del proceso metodológico

En cada una de ellas se definieron estrategias que permitieron la obtención de los resultados que relacionamos a continuación.

1. Diagnóstico del contexto actual de herramientas para auditorías integrales en entidades públicas. Se analizó la documentación referente a auditorías integrales mediante la consulta bibliográfica en la Red de Bibliotecas Públicas de la ciudad. Además, se revisó el estado actual del proceso de auditoría a los sistemas de calidad y MECI en la Secretaria de Educación del Distrito (SED) y se indagó sobre herramientas metodológicas de auditoría existentes en otras entidades públicas a través de visitas y entrevistas.
2. Elaboración de la herramienta metodológica para auditorías internas del Sistema Integrado de Gestión Control (MECI-Calidad) de la Secretaria de Educación del Distrito (SED). Se efectuó un análisis del procedimiento de auditorías internas de calidad y del proceso de evaluación actual desarrollado por la Ofi-

cina de Control Interno de la SED; luego, una identificación y definición de los elementos/requisitos del Sistema MECI-Calidad a considerar en la elaboración de la metodología para las auditorías integrales de Calidad y Control Interno. Posteriormente, se presentó para su revisión y ajuste ante el equipo de la Oficina de Control Interno.

3. Realización de prueba piloto de auditoría interna al Sistema Integrado de Gestión Control y ajustes. Se planea y ejecuta una auditoría al proceso de Servicio al Ciudadano, teniendo como referente la metodología elaborada con el enfoque MECI-Calidad, para luego efectuar los cambios a los que haya lugar después de su revisión por parte del equipo investigador.

### III. ANÁLISIS

En el diagnóstico se analizó la información de fuentes internas y externas, tales como la documentación de procedimientos, herramientas y actividades de auditoría en la Secretaría de Educación del Distrito y otras entidades públicas y referencias bibliográficas.

La Secretaría de Educación del Distrito se encontraba en proceso de implementación del Sistema de Gestión de Calidad y del Modelo Estándar de Control Interno. El proceso de Evaluación y Auditoría es responsabilidad de la Oficina de Control Interno quien, dentro de las funciones asignadas por la Ley 87 de 1993, viene auditando el Sistema de Control Interno, pero a la luz de Decreto 4110 de 2004 y la Circular 06 de 2005 del DAFP, debe asumir este nuevo rol frente a la evaluación del Sistema de Gestión de Calidad. Por lo anterior, la entidad requiere establecer un procedimiento de auditoría interna que corresponda a la evaluación de los dos sistemas.

Resultado de las entrevistas con las entidades públicas, se concluyó que a la fecha ninguna de ellas cuenta con

un procedimiento integrado para efectuar auditorías de los sistemas MECI-Calidad. Lo anterior dado que vienen desarrollando auditorías específicas para cada uno de los sistemas.

Sin embargo, algunas entidades efectúan la auditoría de calidad al sistema integrado de gestión (ACCIÓN SOCIAL – MEN), definiendo criterios de auditoría según los requisitos de las normas (OSHAS, Ambiental, GP 1000), requisitos legales (SISTEDA, MECI) y demás requisitos definidos por la entidad en su sistema integrado de gestión.

Del respecto a la revisión y análisis bibliográfico no se encontró ningún documento específico que trate el tema de auditorías integradas para los sistemas MECI - Calidad. Sin embargo, se tomó como referente la Cartilla de *Armonización Modelo Estándar de Control Interno MECI 1000:2005 Sistema de Gestión de la Calidad NTC GP 1000:2004 Entidades Públicas*<sup>2</sup>, de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

En la etapa de elaboración de la guía se tuvo presente la norma *NTC- ISO 19011*<sup>3</sup> y las consideraciones sobre los elementos que debería contener la metodología que permitiera desarrollar una auditoría interna al sistema integrado, para lo cual se requirió una comparación de los requisitos del SGC con los elementos del MECI, con el fin de unificar y articular los criterios a tener presentes en la ejecución de la misma, bajo el esquema del ciclo PHVA e identificando los productos mínimos/ a evidenciar (véase el Anexo 1. Relación de elementos/

2 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (DAFP) Y SECRETARÍA GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. *Armonización Modelo Estándar de Control Interno MECI 1000:2005 Sistema de Gestión de la Calidad NTCGP 1000:2004 Entidades Públicas*. Bogotá, 2007, pp. 29, 33, 37, 41, 49, 55, 61 y 63.

3 ICONTEC. *NTC-ISO 19011. Directrices para la auditoría de los sistemas de gestión de la calidad y/o ambiental*. Bogotá, 2002, pp. 1-39.

requisitos del Sistema Integrado de Gestión Control). Lo anterior le permitirá al auditor tener un referente en la definición del plan de auditoría, las listas de chequeo y el informe final.

Para la ejecución de la prueba piloto de la auditoría interna de MECI-Calidad se seleccionó el proceso de Servicio al Ciudadano, por cuanto este brinda información eficiente y eficaz y gestiona la recepción y entrega de los trámites que requieran los ciudadanos en la SED, elemento importante a evaluar en un sistema de gestión y más en una entidad prestadora del servicio educativo.

Se desarrollaron las actividades definidas para el procedimiento de la auditoría y la aplicación de la metodología obteniendo una buena aceptación entre los actores del proceso. Lo anterior, por cuanto al auditado se le facilitó identificar mediante el Plan de auditoría los elementos/requisitos objeto de su evaluación y comprender la interrelación y complementariedad de los dos sistemas; y al equipo auditor, por ser el primer ejercicio, le permitió entender la evaluación del sistema integrado de Gestión Control bajo este enfoque.

## IV. RESULTADOS

La guía metodológica propuesta y utilizada en la prueba piloto para la ejecución de una auditoría interna para el Sistema Integrado MECI-Calidad arrojó varios resultados, entre ellos:

- Se evidenció la necesidad de mejorar el proceso de evaluación y auditoría interna que ejercía la Oficina de Control Interno en la SED, el cual se ajusta frente al requerimiento normativo y ante la necesidad de integrar los sistemas.
- Despertó el interés de la alta dirección para la asignación de recursos para la formación de auditores internos y líderes MECI-Calidad, como requisito

para el desarrollo del procedimiento de auditoría interna.

- El cuadro diseñado de Relación requisitos/elementos para el Sistema de Gestión Control incluido en la guía metodológica le permitió al equipo auditor y al auditado identificar la complementariedad y armonía de los dos sistemas, dada no solo en la implementación sino a través del desarrollo de la auditoría del sistema MECI-Calidad.
- La prueba piloto de auditoría integrada obtuvo resultados de evaluación para los dos sistemas, reduciendo los esfuerzos que se ocasionarían si se realizaran separadamente, permitiendo entender los resultados de la evaluación del desempeño institucional en términos de calidad y satisfacción de la prestación del servicio y en el cumplimiento de metas y objetivos institucionales.

## V. CONCLUSIONES

En concordancia con los objetivos establecidos, éstos fueron alcanzados, por cuanto se elaboró y validó un instrumento metodológico para realizar auditorías integrales del Sistema de Gestión de Calidad y del Modelo Estándar de Control Interno en la Secretaría de Educación mediante el análisis de la complementariedad y de los elementos comunes para el proceso de evaluación del sistema de Gestión Control.

Efectuado el análisis de los elementos y requisitos del MECI y de la NTC GP 1000 se observa la complementariedad y convergencia de éstos, lo que permite definir productos comunes a solicitar en el desarrollo de la auditoría.

La aplicación de la metodología propuesta en la auditoría piloto permitió evaluar de manera objetiva el sistema de Gestión Control y obtener un resultado integral.

La calidad de las auditorías que se practiquen bajo el enfoque propuesto depende principalmente de factores como una adecuada planeación, comprensión, manejo y conocimiento de los principios, requisitos y elementos del sistema integrado por parte del auditor.

## VI. RECOMENDACIONES

La formación de auditores en MECI y Calidad es vital para desarrollar competentemente el proceso de auditoría.

La elaboración de la lista de chequeo es fundamental para el logro de los objetivos planteados en el Plan de auditoría, por esto requiere de especial cuidado, toda vez que la definición de los elementos y/o requisitos

comunes a evaluar en el proceso demanda el conocimiento y manejo de las dos normas para establecer los puntos convergentes, así como los posibles productos a evidenciar durante la auditoría.

Los cuestionamientos y divergencias que surjan entre los miembros del equipo auditor en la redacción del informe se pueden minimizar si se establecen adecuadamente los criterios de la auditoría y se profundiza en el conocimiento y manejo de las normas.

La auditoría interna con un enfoque integrado puede ejecutarse como base para la evaluación del actual sistema y aquellos que a futuro se requieran implementar en la entidad.

## ANEXO I

Relación de elementos/requisitos del Sistema Integrado de Gestión Control

### RELACION DE ELEMENTOS / REQUISITOS DEL SISTEMA INTEGRADO DE GESTION - CONTROL

PLANEAR			HACER			VERIFICAR / ACTUAR		
MECI COMPONENTE/	SGC REQUISITO	PRODUCTOS	MECI COMPONENTE/	SGC REQUISITO	PRODUCTOS	MECI COMPONENTE/	SGC REQUISITO	PRODUCTOS
1.1 AMBIENTE DE CONTROL	1.1.1 Acuerdos, Compromisos o Protocolos Éticos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Metodología de construcción de Código de Ética</li> <li>Código de Ética</li> <li>Acto Administrativo de Adopción del Código de Ética y creación de Comité de Ética.</li> <li>Acuerdos Éticos</li> <li>Estrategia de comunicación y sensibilización del Código de Ética en la entidad</li> <li>Funcionarios idóneos</li> </ul>	2.1 ACTIVIDADES DE CONTROL	4.1 Requisitos generales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lineamientos para la operación y desempeño</li> </ul>	3.1 AUTOEVALUACION	4.1 (C) Determinar los criterios y métodos necesarios para asegurarse de que tanto la operación como el control de estos procesos sean eficaces y eficientes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informes de autoanálisis para el mejoramiento de los controles del proceso, dependencia y entidad</li> </ul>
	1.1.2 Desarrollo del Talento humano	<ul style="list-style-type: none"> <li>Políticas y prácticas de desarrollo de talento humano</li> <li>Acuerdos de gestión.</li> <li>Manual de funciones y competencias</li> <li>Evaluación de desempeño</li> <li>Procedimiento de capacitación, inducción y desvinculación estable.</li> </ul>		7.1 Planificación de la realización del producto			7.3.4 Revisión del diseño y desarrollo	
	5 RESPONSABILIDAD DE LA DIRECCIÓN	5.1 Compromiso de la dirección		<ul style="list-style-type: none"> <li>Caracterización del estado de la dirección, favorable a la calidad control y transparencia de la Gestión pública</li> <li>Procesos de comunicación</li> <li>Procedimiento de Revisión por la Dirección</li> </ul>			7.5.2 Validación de los procesos de la producción y de la prestación del servicio	
1.1.3 Estado de Dirección	5.2 Entoque cliente	<ul style="list-style-type: none"> <li>Responsabilidad, autoridad y comunicación.</li> </ul>	2.1.2 Procedimientos	4.1 Requisitos generales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Métodos de ejecución, responsables y asignación de cargos.</li> <li>Procedimientos documentados</li> </ul>	3.1.1 Autoevaluación del Control	7.6 Control de los dispositivos de seguimiento y de medición	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acciones de mejoramiento para los controles de proceso</li> </ul>
	5.5 Responsabilidad, autoridad y comunicación.			7.1 Planificación de la realización del producto			8.2.3 Seguimiento y medición de los procesos	
	5.6.1 Revisión por la Dirección Generales			7.2 Procesos relacionados con el cliente			8.2.4 Seguimiento y medición del producto y/o servicio	
5 RESPONSABILIDAD DE LA DIRECCIÓN	5.3 Política de calidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Controles internos en los procesos</li> </ul>	2.1.3 Controles	4.1 Requisitos Generales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Controles internos en los procesos</li> </ul>	3.1.2 Autoevaluación a la Gestión	5.6 Revisión por la dirección	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acciones de autoanálisis de la gestión realizada del proceso y de la entidad</li> </ul>
				4.2 Gestión documental			5.6.2 Información para la revisión.	
				7.1 Planificación de la realización del producto o prestación del servicio			5.6.3 Resultados de la revisión.	
				7.3 Diseño y desarrollo del producto o servicio.			8.4 Análisis de datos	
				8.3 Control del producto conforme				
				8.4 Análisis de datos				
				7.3 Diseño y desarrollo del producto o servicio.				
				8.3 Control del producto no conforme				
				8.4 Análisis de datos				



**SUBSISTEMA CONTROL ESTRATÉGICO**

<b>1.2 DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO</b>		<b>SUBSISTEMA CONTROL GESTION</b>	
1.2.1 Planes y Programas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planes y programas que regulen y orienten el desarrollo de la función constitucional y legal.</li> <li>Política de Calidad</li> <li>Objetivos, directrices y planes generales de calidad.</li> </ul>	2.1.4 Indicadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tableros de control</li> <li>Mecanismos de monitoreo a la operación</li> </ul>
1.2.2 Modelo de Operación por Procesos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modelo de operación por procesos y/o mapa por procesos</li> <li>Procesos caracterizados</li> </ul>	2.2 Información primaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>Manuales de procesos y procedimientos</li> <li>Manual de calidad</li> <li>Instrumento general integrador de la regulación de las operaciones</li> </ul>
1.2.3 Estructura Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estructura organizacional flexible y efectiva</li> <li>Organización interna</li> <li>Plantilla de personal</li> <li>Manual de funciones y requisitos</li> </ul>	2.2.2 Información secundaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>Flujos de información interna y externa requeridos en la operación.</li> <li>Requisitos del cliente determinados</li> <li>Registros requeridos</li> </ul>
1.3.1 Estratégico	5.4.2 Planificación del Sistema de Calidad.	2.2.3 Sistemas de Información	<ul style="list-style-type: none"> <li>Parámetros y requerimientos de información al gobierno nacional y/o territorial y órganos de control.</li> <li>Información para la caracterización de los procesos</li> <li>Tablas de retención documental</li> <li>Manual de operación y manual de calidad</li> </ul>
1.3.2 Identificación de Eventos	5.5 RESPONSABILIDAD DE LA DIRECCIÓN	2.3.1 Comunicación Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política de comunicación interna</li> <li>Flujos de comunicación requeridos para la operación</li> </ul>
1.3.3 Análisis del Riesgo	6.1 GESTIÓN DE LOS RECURSOS	2.3.2 Comunicación Informativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mecanismos eficientes de socialización de información</li> <li>Mecanismos de participación ciudadana y de participación con el cliente (Quejas y reclamos)</li> </ul>
1.3.4 Valoración del Riesgo	6.2 Provisión de los recursos	2.3.3 Medios de Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estrategia para el manejo de los medios de comunicación hacia la ciudadanía y partes interesadas.</li> </ul>
1.3.5 Políticas de Administración del Riesgo	6.3 Tercero Humano		

<b>1.3 ADMINISTRACION DEL RIESGO</b>		<b>3.2 EVALUACION</b>	
1.3.1 Análisis del Riesgo	<ul style="list-style-type: none"> <li>MAPA DE RIESGOS</li> <li>Análisis de aspectos externos e internos que impliquen exposición de riesgos</li> <li>Reconocimiento de situaciones de riesgos o riesgos</li> <li>Medidas de respuesta ante riesgos identificados</li> <li>Políticas de administración de riesgos</li> </ul>	3.2.1 Evaluación del Sistema de Control Interno	<ul style="list-style-type: none"> <li>Registros de las revisiones efectuadas por la alta dirección y del análisis de datos</li> <li>Informe de recomendaciones para el mejoramiento de los sistemas de Control y Gestión.</li> <li>Acciones de mejoramiento de control del proceso de evaluación independiente y del sistema de control.</li> <li>Informe de auditoría a los sistemas.</li> </ul>
1.3.2 Valoración del Riesgo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar puntos de controles sobre riesgos</li> <li>Información para la caracterización de los procesos</li> <li>Tablas de retención documental</li> <li>Manual de operación y manual de calidad</li> </ul>	3.2.2 Auditoría Interna	<ul style="list-style-type: none"> <li>8.5.1 Mejora continua</li> <li>5.6 Revisión por la dirección</li> <li>8.2.2 Auditoría interna</li> <li>8.4 Análisis de datos</li> </ul>
1.3.3 Políticas de Administración del Riesgo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificación de riesgos</li> <li>Revisión por la dirección</li> <li>Control de la producción y prestación del servicio</li> <li>Acción preventiva</li> </ul>	3.3 PLANES DE MEJORAMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instrumento de apoyo a la función administrativa</li> <li>3.3.1 Plan de Mejoramiento Institucional</li> <li>3.3.2 Planes de Mejoramiento por Procesos</li> <li>3.3.3 Planes de Mejoramiento Individual</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Provisión de los recursos</li> <li>Control de los recursos</li> </ul>	3.3.2 Planes de Mejoramiento por Procesos	<ul style="list-style-type: none"> <li>8.2.3 Seguimiento y medición de los procesos</li> <li>8.5.2 Acciones correctivas</li> <li>8.5.3 Acciones preventivas</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Control de los recursos</li> <li>Control de la producción y prestación del servicio</li> <li>Acción preventiva</li> </ul>	3.3.3 Planes de Mejoramiento Individual	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mecanismos de seguimiento y vigilancia al cumplimiento de los planes</li> <li>8.2.3 Seguimiento y medición de los procesos</li> </ul>