



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
"ACATLAN"

HACIA UN MODELO DE CALIDAD EN LA CONTRALORIA INTERNA DEL
GOBIERNO DE TEOLUYUCAN

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
P R E S E N T A :
ANGÉLICA MARÍA CORONA LEYVA

ASESOR: LIC. JUAN TORRES LOVERA



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MAYO 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Un sincero agradecimiento a todos mis sinodales: Gabriel Calleros González, Froylán Saúl Hernández Jiménez, Gerardo Roldán Ceballos y Jaime Narez Armenta; por sus comentarios, sugerencias y observaciones que me hicieron llegar, aportaciones que enriquecieron esta Tesis.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Angélica María Corona Leyva
FECHA: 03/ Mayo/ 2003
FIRMA: *Angélica Corona Leyva*

Mi más profundo agradecimiento al Lic. Juan Torres Lovera, quien aceptó ser mi asesor en esta aventura, por dedicarme parte de su tiempo, guiarme en el logro de esta meta, y lo más importante, enseñarme el camino para alcanzar este objetivo tan anhelado. GRACIAS

Un agradecimiento especial al Lic. Javier López Serrano por sus invaluable comentarios.

Índice

	Página
Introducción	1
Capítulo 1 Un cambio estratégico en la Administración Pública Municipal	
1.1 Definiendo el concepto de Control Total de Calidad	11
1.2 Significado de Calidad	12
1.3 Evolución de los Sistemas de Calidad	13
1.4 La aportación de los fundadores del movimiento de Calidad Total	16
1.4.1 De Edwards Deming	18
1.4.2 De Joseph M. Juran	22
1.4.3 De Philip Crosby	24
1.4.4 De Kaoru Ishikawa	27
1.4.5 Otros	29
1.5 ¿Por qué Control Total de Calidad?	33
1.6 Aportaciones de esta Filosofía en el desarrollo teórico y práctico de la Administración Pública en México	37
1.6.1 Algunas experiencias de Gobiernos Locales	43
1.7 La organización ISO y antecedentes de las Normas ISO 9000 ...	48
1.7.1 Ventajas y Desventajas del Sistema ISO 9000	52
1.8 Procedimiento Administrativo	55
1.8.1 Del Procedimiento Administrativo	55
1.8.1.1 Diferentes Conceptos	55
1.8.2 Elementos que conforman el Procedimiento Administrativo	57
1.9 Administración Pública Municipal y Calidad	57

Capítulo 2 Municipio y Gobierno de Teoloyucan

2.1 Origen e Historia del Municipio	74
2.2 Características Demográficas y Socioeconómicas del Municipio de Teoloyucan	84
2.2.1 Aspectos Demográficos	84
2.2.2 Aspectos Sociales	88
2.2.3 Aspectos Económicos	89
2.3 Aspectos generales del Ayuntamiento 2000-2003	91
2.3.1 Estructura Orgánica Municipal	95
2.4 Los problemas Municipales desde la óptica de la Calidad Total .	98

Capítulo 3 Contraloría Interna Municipal

3.1 Definiendo la palabra Control	103
3.2 Relación de Control y Calidad Total	107
3.3 Antecedentes de la Contraloría	108
3.3.1 Ámbito Federal	108
3.3.2 Ámbito Estatal	114
3.3.3 Ámbito Municipal	116
3.4 Necesidad de crear las Contralorías Internas Municipales	118
3.5 Funciones y atribuciones básicas de las Contralorías Municipales en el Estado de México	119
3.6 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	119
3.6.1 Artículo 115 Constitucional	119
3.7 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	120
3.7.1 Artículo 129 de la Constitución Local	120
3.8 Artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México .	121

3.9 Del cómo se recibe la Contraloría Interna Municipal de Teoloyucan	123
---	-----

Capítulo 4 Hacia el cambio con un Modelo de Calidad Total para la Contraloría Municipal

4.1 Cómo aplicar la Filosofía de Calidad Total en una Administración Pública Municipal	133
4.2 Política y Objetivos de la Calidad	136
4.3 Organización de la Calidad	137
4.4 Modelo de Calidad Total implementado en la Contraloría Municipal	141
4.4.1 Políticas Internas	182
4.4.2 Organigrama de la Contraloría Municipal	184
4.4.3 Medios básicos necesarios para lograr una Calidad Total Continua	185
4.4.3.1 Definir el perfil del personal	188
4.4.3.2 Capacitación	190
4.4.3.3 Crear un ambiente de trabajo en equipo	193
4.4.3.4 Comunicación	196
4.4.3.5 Motivación	199
4.4.3.6 Compromiso de cambio	200
4.5 La proyección que el modelo implementado ha tenido en las áreas del Ayuntamiento, como Órgano de Control Preventivo	203
4.6 Factores que se requieren para lograr una certificación ISO 9000 en los servicios que presta el Ayuntamiento	206
4.7 Normas ISO 9000 que certifican los servicios	211
4.8 Evaluación de los beneficios de la Calidad en los Ciudadanos ..	212

Conclusiones	216
Bibliografía	227

Introducción

El propósito de éste trabajo es explorar y presentar algunos elementos en torno a la significación de las transformaciones en los modelos de gestión pública, uno de ellos, tan en boga hoy día, es la filosofía de la calidad, base referencial del presente proyecto. Cuando uno escucha la palabra calidad piensa en atributos o propiedades de un objeto, que nos permite emitir un juicio de valor acerca de él; pensamos en: nula, poca, buena o excelente calidad. Así, el significado de calidad equivale a excelencia, perfección y satisfacción total del cliente, en nuestro caso, del ciudadano. El concepto de calidad ha sido utilizado, a lo largo de la historia, en la música, la pintura, la literatura, etc., y últimamente, cada vez más, en los productos que son resultado de la actividad manufacturera y de los servicios. México no escapa a esta serie de transformaciones, en la forma de hacer administración. De manera muy general podemos decir que calidad es la ausencia de deficiencias o algo excepcionalmente bueno en su tipo, pero si partimos del tronco conceptual de la administración, la calidad, en su sentido más amplio, nos habla de una filosofía, un sistema y un proceso administrativo con características propias. Pensado así, la calidad es una rama de la administración moderna y de los principios básicos de planeación, organización, ejecución y control.

La mayoría de los Gobiernos carece de sistemas administrativos eficientes, lo que provoca deficiencias en la entrega de resultados a la comunidad. Las dependencias tienen que pelear contra la ineficiencia administrativa interna. Además de la necesidad de un sistema de administración de recursos humanos.

La necesidad de adecuación y modernización de la administración es una prioridad, para dar una respuesta adecuada a los grandes cambios que a velocidad vertiginosa se están dando en el mundo, tanto en las estructuras económicas, políticas y sociales y en las personas, quienes demandan hoy un grado de competitividad, profesionalismo y servicios, no presentado en épocas anteriores. La Administración Pública actual no evoluciona al mismo ritmo y va rezagándose en la satisfacción de las demandas a la ciudadanía, en cuanto a la calidad del servicio; no porque no se trabaje, sino que no se labora con herramientas y técnicas administrativas modernas, aunque el servidor público en general pone todo su empeño y

dedicación a su trabajo, le hace falta la adquisición de una nueva cultura y la implantación de las técnicas actuales de la administración moderna.

La mayoría de los Gobiernos enfrentan deficiencias en sus sistemas de planeación, pues carecen de claridad estratégica y de una administración por proyectos. Más grave aún es el hecho de que los sistemas presupuestales y de contraloría están enfocados al control por actividades, no por resultados. Esto provoca exceso de controles hacia el interior, poca efectividad hacia el exterior, desperdicio de recursos y mucha dispersión de esfuerzos. La mayoría de los planes y programas son textos que no aterrizan en objetivos y metas concretas. Gobiernos más avanzados han incluido en su cultura la planeación estratégica (largo plazo) y la administración por proyectos (año en curso) y un sistema de control por resultados.

El problema que enfrentan los Gobiernos cuando se quieren sumar al ISO (International Organization Standardization) es que carecen del enfoque de calidad; enfoque al cliente, controles estadísticos, procesos y procedimientos bien definidos, programas de capacitación, políticas de calidad. Generalmente, requieren de un asesor en ISO para ayudarlos a certificarse.

Es difícil cambiar cuando se ha realizado algo de la misma manera durante toda la vida, en el mundo moderno los cambios en las necesidades y demandas sociales forzan a un Gobierno a cambiar para mantenerse dentro de la corresponsabilidad.

La competencia mundial que se vive en todos los aspectos, impulsados por un nuevo y más inteligente estilo de administrar, nunca había sido tan intensa. Los dirigentes de organizaciones gubernamentales deben aprender nuevas formas de trabajo y el conjunto de servidores públicos aprender la forma de contribuir con sus conocimientos y experiencias; al mejoramiento de la gestión gubernamental. Escuchar a los usuarios para asegurar que sus servicios continúen siendo útiles y valiosos, si no lo hace, alguien se llevará el malestar de una mala Administración Pública vigente, restándole credibilidad a las acciones.

Por lo anterior, se plantea una nueva forma de Gobierno, y es importante empezar por la elaboración de un diagnóstico de la problemática existente, a fin de poder definir las acciones a emprender en el corto, mediano y largo plazo.

El diagnóstico tiene por objeto conocer la actual situación operativa, financiera, tecnológica y normativa del Gobierno, identificar sus debilidades y las posibilidades de cambio que permitan definir objetivos de corto y mediano plazo.

La limitada eficacia de la mayoría de las entidades públicas; la discontinuidad en los procesos de cambio administrativo; el aseguramiento de los modelos administrativos en uso; la escasez de recursos humanos y tecnológicos para el desarrollo institucional; un marco legal y estructural rebasado por la realidad y otros problemas, hace posible afirmar que en lo conceptual, orgánico y funcional, existe una crisis en las Administraciones Públicas Municipales del Estado de México.

La política sin gestión eficiente es sólo elocuencia, no es sano tener una democracia de desperdicio, retraso, rechazo ciudadano, servicios mal dados, y presupuestos mal administrados que afecten el progreso de toda una comunidad. No es raro que la ciudadanía catalogue a los organismos de Gobierno, en términos de; burocráticos, ineficientes y corruptos, por consecuencia muy pocos ciudadanos ligarían las palabras: Gobierno y Calidad. Por eso, la Administración Pública se obliga a transformarse día con día, en busca de los medios adecuados que le permitan satisfacer las demandas y necesidades ciudadanas. La alternativa se puede obtener a través de un Modelo de Calidad Total.

El Modelo de la Calidad Total ha funcionado en otros países; Japón y Estados Unidos, sin perder de vista, que se habla de culturas diferentes entre sí y el resto del mundo. A México le faltan muchas cosas por hacer, con respecto a la Calidad Total. Sin embargo, los avances obtenidos en la Administración Pública a nivel Federal, Estatal o Municipal, son considerables y han permitido la transformación de formas arcaicas de gobernar por innovadoras formas de hacerlo, en algunos gobiernos locales, lo que conlleva a mejorar la prestación de servicios y tomar su ejemplo.

El caso de México, no escapa a estas transformaciones que se viven a nivel mundial, y una alternativa para gobernar se basa en la Calidad Total, concepto incorporado, poco a poco, de una manera segura y creciente, a diferentes dependencias gubernamentales, entre ellos algunos Municipios. En este contexto sobresalen algunos ejemplos de Gobiernos que han

implementado la Calidad Total en su Gobierno y han obtenido resultados satisfactorios, es el caso de: El Estado de Aguascalientes; en su servicio de limpia, Monterrey Nuevo León, Guanajuato, entre otros.

El sector público en México, llámese Federal, Estatal o Municipal, al igual que la empresa, hoy en día tiene la necesidad de controlar el proceso de todas sus actividades, a través de programas, revisiones, auditorías, buena contabilidad, aspectos que puedan ser controlados por otra persona ajena al área; por tal motivo, nace la Contraloría Interna en los tres ámbitos de poder, con la esencia de que sea el área que lleve a cabo las premisas anteriores, y en su momento corregir o prevenir fallas.

El Municipio al ser una cédula principal, donde la dinámica de interacción entre gobernantes y gobernados, aparece con mayor nitidez, tanto en el ejercicio de funciones y políticas de Gobierno eficientes y eficaces, y en el resultado que producen estas acciones, los cuales se traducen en una afectación o beneficio para la sociedad. En este sentido es imprescindible que el funcionamiento y actuar del Gobierno municipal se genere en el exacto cumplimiento a la legalidad en la prestación de los servicios que ofrece a la comunidad. Por esta razón, la Contraloría Interna Municipal, con facultad para controlar y salvaguardar los intereses de la comunidad, le corresponde vigilar la transparencia en la aplicación de los recursos Financieros, Materiales y Humanos utilizados en la prestación de cualquier servicio que se otorgue a los ciudadanos, por tanto, le resulta imprescindible a esta dependencia Planear, Organizar, Coordinar, Dirigir, Controlar y Evaluar, primeramente, las funciones y actividades inherentes a esta área, donde el primer paso es crear un modelo administrativo, basado principalmente en la filosofía de la calidad, en el cual quedan definidas las funciones y actividades específicas de cada una de las personas que laboran en dicha oficina, esto permite a la Contraloría Interna tener un mayor y mejor control de cada una de las áreas que conforman el Ayuntamiento de Teoloyucan 2000-2003, ya que la esencia de este modelo es que todas las áreas que conforman la Administración Pública Municipal, brinden servicios que satisfagan las expectativas de los ciudadanos, en un marco de transparencia y eficacia. Motivo por el cual es indispensable la actualización, observación y corrección constante del modelo administrativo aplicado por la Contraloría Interna Municipal. La creación de un modelo, basado en la calidad por la Contraloría Interna Municipal de Teoloyucan, es fundamental para lograr la calidad en

las funciones de la Contraloría Interna Municipal y de ahí, hacia las demás áreas de esta Administración Municipal. Al ser un órgano de control, las revisiones que realice en cada área administrativa del Ayuntamiento, son muy importantes para poder visualizar la problemática de cada área, y así, estar en condiciones de implementar los controles correctivos o preventivos necesarios y adecuados para cada caso, que logren evitar deficiencias en la prestación de los servicios. Aquí es donde la auditoría adquiere un papel relevante, pues permite revisar las áreas en todos sus aspectos y detectar fallas, y en consecuencia hacer las correcciones pertinentes. Para ello es necesario apegarse a las bases jurídicas vigentes, sobre todo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios y demás leyes aplicables. La creación de políticas internas son parte importante en un modelo de calidad.

Se ha avanzado mucho en el trabajo para que la autoridad Municipal adquiriera el rango constitucional que le confiera capacidades para decidir y actuar de manera independiente, y por tanto, con mayores posibilidades de responder a una multiplicada lista de demandas sociales. El movimiento municipalista avanza en el mundo y en México, impulsado desde las más diferentes posturas ideológicas, dado que los nuevos tiempos marcan la necesidad de una autoridad Municipal fuerte y autónoma, que promueva el desarrollo desde las propias comunidades, al implementar estrategias para insertarse en la corriente globalizadora, de la forma más beneficiosa para sus gobernados. En este sentido, los frutos de esta sinergia deberán ser soluciones modernas, congruentes, sensibles y humanas.

La intención del presente trabajo es describir la forma en que un Gobierno Municipal puede transformar su forma de gestión, hacia una gestión administrativa basada en la filosofía de la Calidad Total, y de esta manera, dar respuesta a las demandas sociales, a plena satisfacción del ciudadano, y ser parte de las transformaciones que se viven en la Administración Pública, a partir de un diagnóstico serio de sus problemáticas y deficiencias, que permitan dar soluciones basadas en el concepto de la calidad, adecuándolas a las características propias del Municipio, objeto de estudio de este trabajo.

Uno de los principales problemas a los que se enfrentó la Administración Pública Municipal 2000-2003, recién iniciada, fue que ninguna área administrativa contaba con un proyecto específico o Plan de trabajo a desempeñar, ya sea por trienio o anual, donde se especificaran objetivos, metas o alcances, en si no existía rumbo a seguir. En esta situación también se encontraba la Contraloría Interna Municipal, en consecuencia el problema principal era saber las deficiencias de la Administración Municipal, en ese momento, y de la falta de control existentes en la áreas que conforman la Administración Pública Municipal, partiendo de la propia Contraloría Interna Municipal, para que a su vez, se emitieran los controles pertinentes que disminuyeran o evitaran, en la mayoría de los casos, las deficiencias.

Por lo anterior, si las funciones y actividades atribuidas a la Contraloría Interna Municipal de Teoloyucan se integran en un Modelo Administrativo sustentado en un Control de Calidad Total, entonces se llevarán a cabo adecuados controles preventivos en cada una de las áreas que conforman el Ayuntamiento de Teoloyucan 2000-2003, mismos que permitirán evaluar continuamente que los recursos humanos, financieros y materiales sean aplicados en la prestación de un servicio eficiente, eficaz, transparente y sobre todo de Calidad, a los ciudadanos del Municipio.

Por tanto, el Objetivo principal es: Promover una Administración Pública Municipal, accesible, moderna, eficiente y de calidad, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales continuos que vive el Municipio. Supervisando el proceso de Contraloría, para que las funciones que le corresponden a cada área del Ayuntamiento, sean encaminadas a mejorar continuamente las funciones administrativas que permitan brindar servicios Municipales de Calidad.

En consecuencia, el presente trabajo se divide en cuatro capítulos:

Primer Capítulo: Es imprescindible entender todo lo que abarca el concepto de calidad, y en este capítulo es precisamente lo que se aborda, desde las diferentes definiciones que cada autor ofrece, la evolución de los sistemas de calidad, desde sus orígenes hasta la actualidad, la diferencia entre calidad y control total de calidad, la importancia de las aportaciones de cada uno de los grandes ideólogos de la Calidad Total a la nueva forma de administrar. Concebir la

importancia de la utilidad de la Calidad Total en la Administración Pública, en cualquiera de sus tres niveles de Gobierno, pero sobre todo en el ámbito Municipal, es fundamental el saber ofrecer servicios de calidad a la hora de pensar en dar respuesta a las demandas ciudadanas, quienes bajo esta filosofía de calidad, deben quedar satisfechos a plenitud. En razón de lograr la Calidad Total, surgen las normas ISO 9000 y más actualmente la 14000, normas que regulan la calidad de los bienes y servicios que venden u ofrecen las empresas, se define el concepto de la Norma ISO 9000, evolución, ventajas, desventajas y la importancia de ser o no certificados, en los productos o servicios. Las experiencias que han tenido algunos gobiernos locales al implementar en sus Gobiernos la filosofía de la calidad, ha permitido visualizar la trascendencia de su aplicación en el sector público. El proceso administrativo es parte medular en la implementación de esta filosofía, pues se tiene que planear, organizar, ejecutar, controlar, evaluar y auditar los resultados.

Segundo Capítulo: Hacer un recorrido por la evolución histórica del Municipio de Teoloyucan, es trascendental para entender las problemáticas a las cuales se enfrenta actualmente, se hace referencia al antecedente histórico del surgimiento del Municipio, pero el énfasis versa sobre la descripción de la situación demográfica, económica y urbana, imperante en el Municipio, base de este estudio. Hablar de los aspectos generales de la Administración Municipal 2000-2003, permite conocer de manera fehaciente la problemática interna a la cual se enfrenta en la solución de las múltiples demandas sociales, y la situación imperante en el Municipio en los aspectos sociales, económicos y políticos. Conocer la estructura orgánica del Ayuntamiento en su composición actual, resulta útil para conocer la problemática de cada área que conforma al Gobierno Municipal, y así, saber sus deficiencias con el fin de corregirlas en base a la calidad, a partir del diagnóstico que brinde la Contraloría Interna Municipal, adecuando el concepto a las características propias del Municipio y de la Administración Municipal. En este capítulo se entienden las razones del porqué es necesario cambiar la forma de gobernar hacia una forma nueva, donde el ciudadano es pieza fundamental en este proceso de cambio.

Tercer Capítulo: Resulta ineludible definir el concepto de control y la importancia que este tiene en el inicio, desarrollo y término de un producto o servicio, hacia el logro de la calidad. Saber los antecedentes del surgimiento de la Contraloría, en sus tres vertientes de Gobierno y

el porqué de su creación, funciones, atribuciones y fundamento legal, es trascendental en este proyecto, ya que el mismo, parte de la Contraloría Interna al crear e implementar un Modelo de Calidad, con el fin de hacer eficientes sus propias funciones y desde ahí, las funciones de las áreas que conforman la Administración Municipal . Se detallan las condiciones en que la Administración Municipal de Teoloyucan 2000-2003 recibe la oficina de la Contraloría Interna y del diagnóstico que se hace al respecto, de este análisis se parte para definir las actividades a efectuarse y que realmente sean funcionales, con base en las atribuciones legales que tienen las Contralorías Internas Municipales en el Estado de México.

Cuarto Capítulo: En este capítulo se visualiza la aplicación de la calidad en el ámbito de la Administración Pública Municipal, sus políticas y objetivos, se describe el Modelo de Calidad implementado en la Contraloría Interna Municipal de Teoloyucan, que le ha permitido tener un panorama amplio de las deficiencias del Gobierno Municipal, y darle, en gran medida, una solución concebida en la calidad. Se definen los medios básicos necesarios para lograr la calidad en el Gobierno Municipal a partir del modelo creado en la Contraloría Interna Municipal, identificados con la gran mayoría de ideólogos de esta filosofía, tal es el caso de la capacitación, información, trabajo en equipo, comunicación, motivación, entre otros. Al final de todo, se explican los resultados obtenidos en las áreas del Ayuntamiento de Teoloyucan, y sobre, todo en la Contraloría Interna Municipal, misma que ha tenido que implementar controles, correctivos y preventivos, con el objeto de ofrecer servicios de calidad a los ciudadanos. Describir los factores necesarios para lograr una certificación es substancial para conocer si se reúnen las condiciones requeridas para dicha certificación, y entender que una certificación no es sinónimo de calidad. Finalmente la evaluación de los resultados obtenidos se miden en base a la capacidad de respuesta de las demandas ciudadanas y la satisfacción obtenida en los ciudadanos.

El Municipio de Teoloyucan no puede estar ajeno a la política de transformación constante, obligándose a cambiar constantemente para poder ofrecer servicios de calidad, que satisfagan las demandas y necesidades de los ciudadanos. La Contraloría Interna Municipal, -facultada para controlar y salvaguardar los intereses de la comunidad, en tenor de transparentar los recursos financieros, humanos y materiales, utilizados en la prestación de servicios- establece mecanismos adecuados de controles preventivos, acordes al modelo de Calidad Total, que le

permiten evaluar los resultados de cada dependencia del Ayuntamiento 2000-2003, en el entendido de ser eficientes y eficaces a la hora de planear, organizar, coordinar, dirigir, controlar y evaluar sus propias funciones y actividades. Todo esto permite crear modelos administrativos que permiten asegurar servicios de calidad a los ciudadanos, en el entendido de mejorar su calidad de vida.

CAPITULO

1

Hacia un cambio estratégico en la Administración Pública Municipal

Capítulo 1 Hacia un cambio estratégico en la Administración Pública Municipal

1.1 Definiendo el concepto de Control Total de Calidad

El **control total de calidad** es un concepto Japonés que, apoyado sobre los conceptos norteamericanos, consigue perfeccionarse al ser resultado de las experiencias en la industria Japonesa durante décadas y desde que comienza a difundirse en ese país, recién terminada la Segunda Guerra Mundial. El control total de calidad es producto del esfuerzo de muchos académicos y empresarios de la época de la posguerra.

El control total de calidad es una tecnología gerencial que tiene las siguientes características:¹

1. Se basa en el principio que identifica al éxito con la satisfacción de la comunidad, a través de dos criterios: la adecuación de lo que se ofrece a los requerimientos de la comunidad, y de la calidad presente en lo ofrecido.
2. La calidad se alcanza a partir de un proceso de innovación, siguiendo el criterio de que "Siempre se puede mejorar lo que existe".
3. La calidad, entendida en este contexto, deja de ser una mera combinación óptima de insumos, capital y tecnología, para definirse ahora en un recurso gerencial para el desarrollo de habilidades humanas: Liderazgo, motivación y creación. La calidad tiene la prioridad del desarrollo de habilidades gerenciales y humanas (antes que las dimensiones físicas) en los ejecutivos y funcionarios. Para tal efecto, se instituye a modo de un proceso constante de aprendizaje continuo basado en el estímulo a la creatividad e innovación.
4. La calidad adquiere un carácter de total, al enfocar los problemas de la organización desde una perspectiva global e interdisciplinaria, y donde todos los factores organizacionales son interdependientes. Esta visión global o total de la calidad se apoya en la consideración de todos los factores organizacionales, técnicos y humanos, en la certeza de que todo error es evitable por ser detectable, y en la maximización de la prevención, al ser una actitud virtuosa que minimiza la necesidad de intervenciones correctivas.

5. La Calidad Total es una tecnología gerencial, complementaria de otras (la perspectiva sistémica, el criterio de contingencia, el desarrollo organizacional, la planeación estratégica y, más recientemente, la reingeniería). En consecuencia, la perspectiva de calidad es aplicada en todos los niveles del proceso de producción, de principio a fin, para que los recursos disponibles y no utilizados cabalmente, sean movilizados hasta los puntos más necesarios, es conveniente considerar y evaluar, en cada paso o ejecución del proceso, sus antecedentes y consecuencias.

“Control Total de Calidad”: es un concepto administrativo que busca de manera sistemática y con la participación organizada de todos los miembros de una empresa o de una organización, elevar consistente e integralmente la calidad de sus procesos, productos y servicios, previendo el error y haciendo un hábito de la mejora constante con el propósito central de satisfacer las necesidades y expectativas del cliente.²

Otras definiciones de Control Total de Calidad

- Según la norma ISO 8402 define al control de calidad como: “El conjunto de técnicas y actividades operativas que se usan para verificar se cumplan los requisitos de calidad establecidos”.³
- “Técnicas y actividades de carácter operacional, utilizadas para cumplir los requerimientos de calidad”.⁴

1.2 Significado de Calidad

“Calidad: La totalidad de los aspectos y características de un producto, proceso o servicio, relacionados con su aptitud para satisfacer las necesidades establecidas o implícitas”.⁵

“Calidad: Conjunto de características de un elemento que le confieren la aptitud para satisfacer necesidades explícitas e implícitas”.⁶

“La calidad es un propósito conveniente. Es satisfacer los requerimientos. Es el producto diseñado y elaborado para cumplir con sus funciones de manera apropiada”.⁷

“Cumplimiento de cuatro requisitos, que todo producto y todo servicio deben satisfacer: uso, oportunidad, costo y duración”.⁸

“Es el de aptitud o adecuación al uso”.⁹

Para Joseph M. Juran la Calidad tiene múltiples significados: “Como un conjunto de características de un producto que satisfacen las necesidades de los clientes y que en consecuencia hacen satisfactorio al producto”. Otro significado de Calidad es la ausencia de deficiencias, porque esta insatisfacción del producto hacen que los clientes se quejen, y una definición muy sencilla que hace el maestro Joseph M. Juran de Calidad es: Adecuación del uso, pues existen muchos usos y usuarios.¹⁰

“Calidad: Capacidad para satisfacer las expectativas del consumidor (cliente)”.¹¹

“Calidad: Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a una cosa, que permiten apreciarla a manera de igual, mejor o peor que las restantes de su especie”.¹²

Se puede resumir que calidad es: La satisfacción del cliente o ciudadanos en su totalidad con un producto o servicio.

1.3 Evolución de los Sistemas de Calidad

Empezamos por definir un **Sistema de Calidad**: “Conjunto de procesos organizados para lograr que los productos o servicios cumplan los requerimientos de los clientes, consumidores o usuarios”.¹³ Por lo tanto, un sistema de calidad está compuesto por múltiples elementos y procesos relacionados entre sí para asegurar la satisfacción de los clientes o usuarios, el sistema de Calidad es parte fundamental de un sistema de gestión efectivo, y es la plataforma para los esfuerzos de mejoramiento de una empresa, en el caso de la Administración Pública, es para el Gobierno Federal, Estatal y Municipal.

El Sistema es un grupo de objetos relacionados entre sí o que interactúan unos sobre otros, formando una unidad. Definiciones y procedimientos por sí mismos no son suficientes. Uno necesita un sistema de medición de compras, recepción de materiales, comportamiento del

proceso, inspección final y entregas. También se requieren pruebas y técnicas de medición y un sistema para probar y calibrar el equipo de pruebas en sí. El sistema se especifica para contener política, responsabilidad organizacional, autoridad, recursos, procedimientos operacionales y documentación.

La calidad es antigua igual que la industria misma, tal vez sin saberlo, los productos se hacían pensando en la satisfacción del cliente, obviamente no con la calidad que hoy en día se está efectuando, recordemos que antes de la Revolución Industrial, los productos eran hechos a mano, la calidad la garantizaba el conocimiento del artesano, quien tenía la visión global de todos los procesos involucrados para obtener el producto final. La industrialización y el incremento en la producción masiva llevaron a la especialización dentro de las compañías. Al volverse imposible confiar en el conocimiento y la capacidad del empleado para evitar que los productos defectuosos salieran al mercado, se hace necesaria la inspección. El registro oficial más antiguo del inicio de un Sistema de Calidad, probablemente se ubique en 1791 cuando el Congreso de los Estados Unidos emitió las Regulaciones para la Inspección de Productos manufacturados. Su creación formal y sistemática comienza prácticamente a partir de la Segunda Guerra Mundial, para asegurar la calidad de los equipos y armamentos utilizados en combate, la misma guerra impone a los Estados Unidos la necesidad de contar con elementos de una calidad creciente y constante. Para satisfacer esta necesidad, emitieron originalmente las normas Z1, adoptadas un tiempo después por los ingleses, como las BS 1008, responden así con el primer intento Europeo de desarrollar un sistema único y nacional de evaluación de proveedores con la norma BS 5750. Esta norma llegó a ser el modelo para la norma ISO 9000, la cual fue acordada por la Comunidad Europea para sistemas gerenciales de calidad. También las normas Z1 dieron origen, en 1963, a las normas Estadounidenses MIL. Q 9858 A.

Con el transcurso del tiempo, la experiencia y evolución de los conceptos, cada país fue desarrollando su propia normatividad de calidad, por ejemplo: Canadá emitió las normas CSA Z 299 (aplicadas en Argentina en la construcción de la central Nuclear Embalse Río III de Córdoba y en el laboratorio de procesos Radioquímicos del centro atómico Ezeiza); la empresa KWU desarrolló sus QSP 4ª 15B (aplicadas en nuestro país en la construcción de la Central Nuclear Atucha II); por su parte, el American Petroleum Institute desarrolló las especificaciones API Spec. Q1, de aplicación obligatoria por parte de los licenciatarios del monograma API.

Tiempo después empresas petroleras como Pedevesa, Petrobas e YPF, desarrollaron su propia normatividad al respecto, tratando de coordinar sus requerimientos con vistas al mercado común.

En la época de la Segunda Guerra Mundial, había dos grandes compañías - La Bell Telephone (AT&T) y General Electric - de donde surgen los ingenieros de la calidad, posteriormente considerados los fundadores del movimiento de calidad total en el mundo: Walter Shewhart, Arnold Feigenbaum, Edwards Deming y Joseph M. Juran, entre otros. Son más conocidos y citados bibliográficamente los dos últimos pensadores de la calidad.

En la década de los años cincuenta y sesenta es el auge de la expansión económica en todo el mundo, al haber una demanda ilimitada de todo tipo de satisfactores, por eso la productividad se convirtió en la preocupación fundamental de las empresas.

A finales de los años setenta y década de los ochentas, cuando el peso de la crisis del petróleo y la crisis industrial de los países más poderosos del mundo, hace surgir los conceptos de Control Total de Calidad o administración de la Calidad Total como una estrategia de diferenciación en los mercados. En este tiempo las aplicaciones de la calidad tuvieron un enorme desarrollo en la industria, el ejemplo fue Japón de donde surgieron grandes conglomerados industriales, es el caso de: Sony, Panasonic y Toyota, junto con los grandes maestros Japoneses de la calidad: Kaoru Ishikawa, G. Taguchi, Sh. Shingo, M. Imai, Sh. Mizuno y T. Ohno, entre otros. También en la década de los ochentas nacieron los grandes premios nacionales de la calidad, tal es el caso del Premio Deming instituido en Japón y el premio Malcom Baldrige en Estados Unidos. En corto tiempo, la mayoría de las empresas líderes en el mundo aplicaron sistemas de calidad y mejoraron la productividad de sus procesos junto con la reducción de inventarios y la implantación de entregas rápidas.

En la década de los años noventa se consolidan los sistemas de calidad normalizados, los cuales hoy en día son aplicados y reconocidos en todo el mundo: ISO 9000, QS 9000 y VSA 6.1 entre otros. En esta década se da un cambio cualitativo en la práctica de los sistemas de calidad, se pasa del modelo de mejora continua a la virtualización de las actividades productivas, es decir, el consumidor es tanto punto de partida y finalización de los procesos

productivos, por consecuencia la calidad se empieza a concebir desde el diseño, proceso y conclusión del mismo.

1.4 La aportación de los fundadores del movimiento de Calidad Total

El concepto de calidad ha evolucionado en gran medida, a través del tiempo y la manera de aplicarla por el hombre, de acuerdo a las diferentes circunstancias y condiciones que le rodean, desde épocas muy remotas han existido ideas y nociones sobre la calidad. Durante el Siglo XIII aparecieron los gremios de artesanos y oficios, con una estructura muy simple, se componían de aprendices, compañeros y maestros; éste último conocía a fondo su oficio, su producto y su cliente. Por ejemplo, en el oficio de la construcción esta el testimonio de las grandes catedrales que exhiben su calidad arquitectónica y a ellas está indisolublemente ligado el nombre de los autores que la hicieron posible; el maestro controlaba e inspeccionaba la calidad, pero su función trascendía porque ejercía una docencia, en algunos casos, creaba una pedagogía sobre su arte u oficio. La Revolución Industrial del Siglo XVIII vino a modificar los sistemas de producción de manera sustantiva.

Algún autor señala al Siglo XX como el espacio temporal en que la evolución del concepto de calidad tuvo mayor auge.¹⁴ La primera década del Siglo XX se caracteriza por un trabajo artesanal, donde el artesano es responsable de su trabajo y calidad del mismo, si está bien hecho tendrá demanda. Entre 1910 y 1920 existe una acelerada industrialización en el mundo, se multiplican fábricas y cada vez una mayor demanda de productos, los trabajadores no pueden cerciorarse de la calidad de los mismo por si solos, entonces resalta la figura del capataz o mayordomo, cargo que a través del tiempo se transforma por el de supervisor, cuya función es la de verificar la calidad del trabajo realizado, así la calidad del producto depende de quien lo supervisa, esto limita la prevención, pues solo se revisa la elaboración del proceso, más no se planea desde el principio.

En la década de los 40's se registra un acontecimiento de grandes magnitudes - La Segunda Guerra Mundial - donde las fábricas no se dan abasto, sobre todo aquellas que producen material bélico, por tanto los procesos de producción se aceleran y en consecuencia los

procesos de supervisión y calidad resultan un obstáculo, es cuando la aplicación del control estadístico en la producción adquiere importancia.

En 1945 con la publicación de un artículo titulado "La Calidad como Gestión", donde el autor (Armand V. Feingenbaum) describe la aplicación del concepto de calidad en diferentes áreas de la empresa General Electric, este artículo da paso a la creación del libro Total Quality Control, de esta manera Feingenbaum desde entonces es considerado como uno de los pioneros y clásicos del tema de la calidad junto a Edward Deming.¹⁵ El libro de Feingenbaum realmente tiene auge en el Japón gracias a las visitas realizadas por Joseph M. Juran y Edward Deming, dando fruto los conceptos de Calidad total con el nombre de Company Wide Quality Control (CWQC), que vendría a significar un control de calidad a todo lo largo y ancho de la compañía.

En 1946 se instituyó la ASQC (American Society for Quality Control), que quiere decir: Sociedad Americana de Control de Calidad y su presidente electo G. Edward, declaró en aquella oportunidad: "La calidad va a desempeñar un papel cada vez más importante junto a la competencia y precios de venta",¹⁶ el mismo año Kenichi Koyanagi fundó la JUSE (Union of Japanese Scientific Engineers: Unión Japonesa de Científicos e Ingenieros) y una de sus primeras actividades fue formar el grupo de Investigación del Control de Calidad.

En la segunda mitad del Siglo XX se han multiplicado en las empresas, los Gobiernos, los organismos internacionales, grupos que trabajan sobre cuestiones de calidad. También se han instituido premios nacionales e internacionales sobre la calidad, muchos profesionales han hecho de la calidad una especialización y en algunos casos objeto de investigación.

A nivel mundial comenzaron a aplicarse los sistemas de calidad, cada quien fue ajustándolo a sus propias necesidades, posibilidades y entorno, creando diferentes modelos de acuerdo a las características y especificaciones donde podrían ser aplicados. Es necesario mencionar que éstos se han transformado en forma paralela al desarrollo y evolución de las prácticas gerenciales a través de diferentes enfoques, "desde el Tayloriano hasta los procesos de planeación estratégica, que llevan en su diseño y en diferentes etapas, la búsqueda de la calidad y perfeccionamiento de los bienes y servicios que se pretenden producir".

Al término del Siglo XX, el desarrollo industrial alcanzó, en los países que sustentan su economía en esta forma de desarrollo, volúmenes de producción para mercados externos que superan en mucho su capacidad interna de consumo, por lo que entre ellos existe una competencia para ganar esos mercados, y la calidad juega un papel fundamental en esa perspectiva.

1.4.1 De Edward Deming

Íntimamente relacionado con el Control Total de Calidad, está el método Deming o filosofía de la Calidad Total, o el proceso de mejoramiento de la calidad.

El Dr. Edward Deming fue quien introdujo en Japón, después de la Segunda Guerra Mundial, los métodos de control estadístico de calidad, se dice que el enfoque de Control Total de Calidad utilizado por Kaoru Ishikawa, se basa en el fundamento del control estadístico propuesto por Edward Deming.¹⁷

El Dr. Edward Deming, especialista en Estadística, visitó el Japón en 1950. El pueblo Japonés se recuperaba de los estragos de la guerra, las industrias trataban de salir a flote, pero la calidad de los productos Japoneses era muy inferior a la que presentaban los productos importados. El Dr. Edward Deming, en una conferencia ante dirigentes de las grandes industrias, afirmó que si se implantaba en sus fábricas un adecuado control estadístico de la calidad, la marca Made in Japan llegaría a convertirse en símbolo de alta calidad. El mensaje de Edward Deming a los Japoneses fue en realidad bastante sencillo, contenido en su famosa "Reacción en Cadena", descrita a continuación:

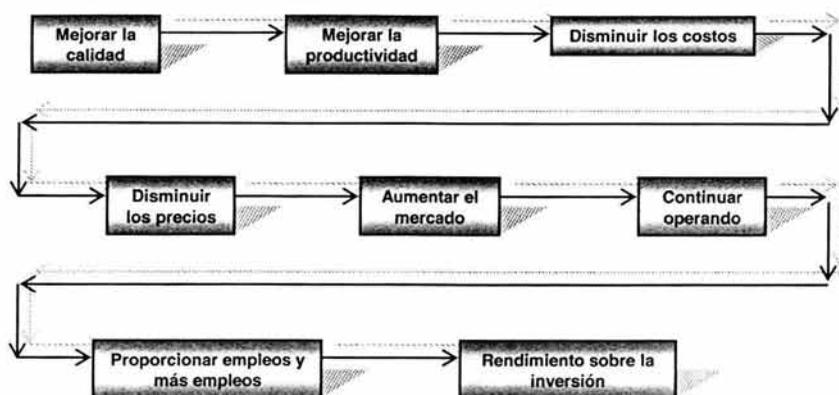


Figura 01. Reacción en cadena de Edward Deming

Fue Edward Deming el que señaló que el consumidor es la parte más importante de la línea productiva, y el que enseñó a los Japoneses los distintos métodos de control de calidad.

Experto en estadística, el Dr. Edward Deming se propuso buscar las fuentes del mejoramiento de la calidad, pues los métodos estadísticos existentes en su época no funcionaban para el logro de una calidad total, buscó las causas de dicho fracaso, poco a poco llega a la conclusión de que lo que se necesitaba era una filosofía básica de administración compatible con los métodos estadísticos. A esta filosofía Edward Deming la bautizó como "los Catorce Puntos".

Catorce puntos del Dr. Edward Deming:

1. Ser constante en el propósito de mejorar los productos y los servicios; El objetivo no es hacer dinero sino mantenerse en el mercado y en el gusto de los consumidores. En el caso de la Administración Pública es mejorar constantemente los servicios, la atención para con la comunidad. Esto va a permitir crear una imagen positiva de toda una Administración y seguir en el poder.
2. Adoptar la nueva filosofía de absoluto rechazo a permitir defectos; Es necesario olvidar la tolerancia frente a un trabajo deficiente y a un servicio desagradable.
3. No depender más de la inspección masiva; Obtener la Calidad no es revisar el proceso, sino mejorar el proceso hasta alcanzar la Calidad, cuando esta se alcance no habrá necesidad de revisar.

4. **Acabar con la práctica de adjudicar contratos de compra basándose exclusivamente en el precio; Un costo alto o bajo no es sinónimo de Calidad.**
5. **Mejorar continuamente y por siempre el sistema de producción y de servicios; Es evolucionar, transformar y actualizarse continuamente en el mejoramiento de la Calidad.**
6. **Instituir la capacitación en el trabajo en todos los niveles; Capacitar a todos los trabajadores involucrados en una empresa o municipio, esto permitirá aprender, conocer y actualizarse en lo que desempeñan para hacerlo cada día mejor.**
7. **Dar a conocer cómo hacer bien el trabajo. Es importante orientar al trabajador en la forma de hacer o mejorar su trabajo, es saber guiarlo en la mejora continua.**
8. **Impulsar la comunicación y la productividad; Es crear un ambiente agradable donde el trabajador se sienta seguro, a gusto y en confianza, lo que permitirá lograr una comunicación más estrecha y saber sus comentarios con respecto a sus actividades para poder mejorar la calidad y la productividad.**
9. **Derribar las barreras que haya entre distintos departamentos y las áreas de Staff; Es trabajar en equipo y coordinadamente en un solo objetivo, entre todas las áreas de una empresa o Municipio.**
10. **Eliminar los lemas, las exhortaciones y los carteles; Se requiere de un método que sirva para mejorar la calidad.**
11. **Utilizar métodos estadísticos para mejorar continuamente la productividad y la calidad.**
12. **Derribar las barreras que impiden el sentimiento de orgullo que produce un trabajo bien hecho; La gente no debe estar estresada por el hecho de querer hacer un buen trabajo, porque se lo exigen o quiere ser el primero en hacerlo, esto muchas veces causa un fracaso, son barreras que se deben eliminar para poder lograr hacer bien las cosas.**
13. **Establecer un vigoroso programa de educación y de reentrenamiento; Todo evoluciona, por lo tanto, se debe actualizar y educar continuamente al personal en las innovaciones más recientes, para que sepa manejar los nuevos métodos e implementarlos en el trabajo mismo.**
14. **Tomar medidas para lograr la transformación; Es un compromiso permanente con la calidad y de crear un plan que permita lograr la calidad.**

La finalidad principal del enfoque de Edward Deming es la reducción planeada de la variación, pues la productividad aumenta según disminuye la variabilidad. Dice que en todas las cosas que varían, es necesario utilizar métodos estadísticos para controlar los procesos de trabajo. Se opone vehemente a los programas motivacionales, pues para él tienen poco efecto duradero e interpretan mal el papel del trabajador. Los puntos de vista de Edward Deming sobre el papel de la administración y de una fuerza de trabajo participadora aparecen en sus catorce puntos descritos anteriormente.

El enfoque de Edward Deming es la relación de la estadística con la administración implícita en sus catorce puntos, como un método importante para alcanzar la calidad del producto o el servicio.

Por lo anterior, podemos decir que la mayor aportación del Dr. Edward Deming, fue el establecimiento del **control estadístico en el proceso**, el cual se resume en la siguiente frase: “Quien no recuerda su pasado está condenado a repetir sus errores, sólo con la estadística podemos tomar las mejores decisiones, tomando datos, ordenándolos, analizándolos e interpretándolos de manera sencilla pero consistente”.

El siguiente esquema resume otra aportación de Edward Deming, llamado el **círculo de control de Edward Deming**, conformado por 4 etapas de desarrollo.¹⁸



Fuente: Acle Tomasini, Alfredo,
Planeación Estratégica y Control
Total de Calidad

Edward Deming es considerado en Japón el padre de la Calidad Total, y en este país se ha instituido un premio anual de calidad en su nombre, que es otorgado a la empresa o persona que más ha destacado en el campo de la calidad, su libro más reconocido es el de la “Calidad,

Productividad y Competitividad", donde están contenidas las principales ideas y conceptos que ha desarrollado.

1.4.2 De Joseph M. Juran

El doctor Joseph M. Juran de Estado Unidos de América, desde 1940 hizo resaltar la responsabilidad gerencial por la calidad, ha insistido que la calidad se obtiene mediante las personas no mediante las técnicas, señalaba que las compañías podrían conocer todo sobre los aspectos técnicos de la calidad, ponía de ejemplo al control estadístico del proceso, pero esto no ayudaba a administrar la calidad. Fue el primer pensador de la filosofía de la calidad en determinar que el logro en la calidad se basaba por completo en la comunicación, la administración y las personas.

Joseph M. Juran detalla tres pasos básicos para la mejoría de la calidad:

1. Planes estructurales anuales de mejoría.
2. Programas masivos de entrenamiento que incluyeran a toda la fuerza de trabajo.
3. Liderazgo de la alta dirección.

Esta de acuerdo con Edward Deming en afirmar que la mayoría de los problemas de la calidad son de los sistemas y por consiguiente son responsabilidad de la administración. Decía que todos los gerentes debieran tener entrenamiento en calidad para poder participar y administrar los proyectos de mejoría de la calidad. Al mismo tiempo señala que la alta dirección debe participar, pues todos los problemas de calidad son ínter departamentales.

Para Joseph M. Juran motivar la fuerza de trabajo no soluciona los problemas para llegar a la calidad, y la motivación fracasa por sí sola. Fue el primero en reunir una serie de enfoques no relacionados entre sí en un conjunto coherente ahora denominado ACT, en su momento lo denominó Control de la Calidad.

El control tienen varios significados pero Juran lo define como: "La totalidad de todos los medios mediante los cuales establecemos y logramos estándares", es decir, cuando se decide iniciar algún proyecto, se empieza por planear el cómo hacerlo, una vez planeado cómo se va

llevar a cabo y se van revisando los resultados, si éstos no son satisfactorios, se revisan los procedimientos implementados a fin de detectar la falla. El Dr. Joseph M. Juran relaciona el control de la calidad sobre la administración de la calidad en toda la compañía con los métodos de los sistemas utilizados para cumplir con las metas propuestas. Habla de una trilogía de procesos administrativos básicos mediante los cuales administrar la calidad. Hace una comparación de su trilogía de la calidad con la terminología financiera de la manera siguiente:

Proceso de la trilogía

Terminología Financiera

Planeación de la calidad	→	Elaboración de presupuesto, planeación del negocio.
Control de la calidad	→	Control de costos, control de gastos, control de existencias.
Mejoría de la calidad	→	Reducción de costos, mejoría de las utilidades.

Joseph M. Juran resume el enfoque de sistemas para la administración de la calidad en toda la compañía en la forma siguiente:

- Establecer políticas y metas para la calidad;
- Establecer planes para lograr estas metas de calidad;
- Proporcionar los recursos para evaluar el progreso contra las metas y llevar a cabo la acción apropiada y
- Proporcionar motivación para estimular a las personas a cumplir con la meta.

Además el hecho de que se fije una meta no es sinónimo de cumplir, para hacerlo se requiere de una mejoría importante sobre el desempeño de los cuatro puntos descritos.

Al igual que otros pensadores de la calidad, Juran resume su trabajo para mejorar la calidad en diez pasos:

1. Crear conciencia de la necesidad y oportunidad para la mejoría;
2. Establecer metas para la mejoría;
3. Organizar para lograr las metas (establecer un consejo de calidad, identificar los problemas, seleccionar proyectos, nombrar equipos, designar facilitadores);

4. **Proporcionar** entrenamiento;
5. **Realizar** proyectos para solucionar problemas;
6. **Informar** sobre el progreso;
7. **Otorgar** el reconocimiento;
8. **Comunicar** los resultados;
9. **Mantener** registros de resultados y
10. **Mantener** el impulso al hacer que la mejoría anual sea parte de los sistemas y procesos regulares de la compañía.

En resumen la aportación de Joseph M. Juran, es que desempeña un papel crucial a la hora de promocionar la idea de vigilar la calidad y crear métodos de control. Entre los pasos que estableció para controlar la calidad destacan: la importancia de fomentar la idea de la necesidad de un control férreo de la calidad; la búsqueda de métodos de mejora; el establecimiento de objetivos de calidad y la aplicación de todo tipo de medidas y cambios para poder alcanzar estas metas; la necesidad de comprometer a los trabajadores en la obtención de una mayor calidad mediante programas de formación profesional, comunicación y aprendizaje, y la revisión de los sistemas y procesos productivos para poder mantener el nivel de calidad alcanzado.

El Dr. Joseph M. Juran ha escrito innumerables manuales sobre la calidad, hace énfasis en la mejora continua a través de la creación de grupos de trabajo en toda la organización, donde deberán capacitarse y aprender una metodología que permita ir abordando cada uno de los problemas o proyectos y mejorarlos continuamente.

1.4.3 De Philip Crosby

El lema mejor conocido de Philip Crosby es la exhortación a lograr **“Cero defectos”**. Comenzó su carrera en la calidad al ser inspector en el taller de una fábrica, cuando era gerente de la calidad del programa de cohetes teledirigidos Pershing, en la empresa Martín Marieta abrazó la idea del estándar de cero defectos, mismo que se convirtió en un elemento clave en sus enseñanzas. Existe cierta discusión sobre quién concibió originalmente el concepto de cero

defectos, se dice que fue James Halpin en Martín Marieta, quien escribió un libro sobre el tema publicado por la editorial McGraw-Hill en 1964. En los años posteriores a 1964 Philip Crosby se convirtió en el representante principal del lema cero defectos, después Philip Crosby se convirtió en vicepresidente de calidad de ITT, donde convenció a Harold Meneen a proporcionar los fondos para una revolución cultural, estableció una organización en el vasto imperio de ITT que se convirtió en el modelo para su metodología de los catorce pasos. Al publicar *Quality is Free*, Philip Crosby dejó a ITT para iniciar su propia compañía, Philip Crosby Associates (PCA), la convirtió en una gran compañía mundial como universidades de la calidad en los principales centros, enseñando todos, exactamente los mismos cursos. A principios de 1989 vendió PCA a la organización Proudfoot, pero Philip Crosby sigue siendo asesor de la organización.

La enseñanza de Philip Crosby esta contenida en lo que él denomina los **“Cuatro absolutos de la calidad”** y en un proceso de mejoría de la calidad de catorce pasos, no son muy diferentes de dos de los catorce puntos de Edward Deming, “Elimine el temor” y “elimine las barreras a la comunicación”, Philip Crosby dice que para administrar la calidad es necesario tener:

- ✓ **Un** definición de calidad que todos puedan comprender con facilidad. El inicio de un idioma común que ayudará a la comunicación;
- ✓ **Un** sistema mediante el cual administrar la calidad;
- ✓ **Un** estándar de desempeño que no deje lugar para la duda o el incumplimiento por parte de cualquier empleado y
- ✓ **Un** método de medición que centrará la atención en el progreso de la mejoría de la calidad.

Lo anterior es la premisa de los “cuatro absolutos de la calidad”, para lograr una administración de calidad.

- 1.- La definición de calidad es el cumplimiento de los requisitos, no la bondad;
- 2.- El sistema Prevención, no evaluación;
- 3.- El estándar de desempeño Cero defectos; no “es lo bastante cercano” y

4.- La medición es el precio de no cumplir con los requisitos (costo de la calidad), no índice de calidad.

La metodología de Philip Crosby para la puesta en práctica está contenida dentro del proceso de mejoría de la calidad de sus catorce pasos, este proceso se basa en su experiencia de poner en marcha mejorías de la calidad en el medio ambiente de múltiples disciplinas de ITT en la década de 1970.

Catorce pasos de Philip Crosby

1. **Compromiso de la administración:** Demostrar con claridad la posición de la compañía sobre la calidad;
2. **El equipo de mejoría de la calidad:** Manejar el programa de mejoría de la calidad;
3. **Medición de la calidad:** Proporcionar una exposición de los problemas que no cumplieron con los estándares actuales y posibles en forma tal que permita la evaluación objetiva y la acción correctiva;
4. **El costo de la calidad:** Definir los ingredientes del costo de la calidad y explicar su uso, al ser una herramienta de administración;
5. **Conciencia de la calidad:** Proporcionar un método de crear preocupación personal por parte de todo el personal de la compañía hacia el cumplimiento con los estándares del producto o servicio y de la reputación de calidad de la compañía;
6. **Acción correctiva:** Proporcionar un método sistemático de solucionar para siempre los problemas que se identifican mediante los pasos de acción previos;
7. **Planeación de cero defectos:** Examinar las diversas actividades que se tienen que realizar en preparación al lanzamiento formal del programa de cero defectos;
8. **Entrenamiento de supervisores:** Definir el tipo de entrenamiento que necesitan los supervisores con el fin de llevar a cabo en forma activa su parte del programa de mejoría de la calidad;
9. **Día cero defectos (CD):** Crear un acontecimiento que le permitirá a todos los empleados comprender, mediante una experiencia personal, que se ha producido un cambio;
10. **Fijación de metas:** Convertir las promesas y compromisos en acciones al estimular a las personas a establecer metas de mejoría para ellos mismos y sus grupos;

11. **Eliminación de las causas de errores:** Dar al empleado individual un método de comunicar a la administración las situaciones que hacen difícil para él cumplir la promesa de mejorar;
12. **Reconocimiento:** Demostrar reconocimiento hacia aquellos que participan;
13. **Consejos de calidad:** Reunir a las personas profesionales de la calidad para una comunicación planeada sobre una base regular y
14. **Hacer de nuevo:** Insistir en que el programa de mejoría de la calidad nunca termina.

Los catorce pasos descritos no son la varita mágica para llegar y aplicarse, se deben de adecuar a las características de una empresa, en el caso del Municipio objeto de este estudio, adecuarlo a la problemática, a los recursos con que cuenta y a los usos y costumbres del mismo.

La principal aportación de Philip Crosby es haber interpretado a los grandes tratadistas e ideólogos de Calidad Total y haber traducido sus conceptos e ideas en palabras sencillas, y es el autor que más ha escrito y publicado temas acerca de la Calidad Total. El concepto de calidad lo desarrolla en cuatro fundamentos: 1.- Definición (cumplimientos de requisitos); 2.- Sistema (prevención); 3.- Estándar de comportamiento (cero desviaciones) y 4.- Medición (costos de calidad). Habla del concepto de “**Cero Defectos**”, una premisa importante de su aportación, donde un producto o servicio de calidad, no debe tener defectos, de ahí el lema de cero defectos.

1.4.4 De Kaoru Ishikawa

Kaoru Ishikawa, antiguo presidente del Musashi Institute of Technology, es el más conocido de los Japoneses que ha contribuido en la teoría de la administración de la calidad. Los administradores occidentales le conocen ser el creador del diagrama de causa y efecto de Kaoru Ishikawa, denominado en ocasiones diagrama de espina de pescado debido a su parecido con el esqueleto de un pescado.

Kaoru Ishikawa define la filosofía administrativa que se encuentra detrás de la calidad, los elementos de los sistemas de calidad y lo que él denomina las siete herramientas básicas de la administración de la calidad:

1. **Elaboración de gráficas del flujo del proceso:** Lo que se hace;
2. **Gráficas:** con que frecuencia se hace;
3. **Histogramas:** visión gráfica de la variación;
4. **Análisis de Pareto:** clasificación de problemas;
5. **Análisis de causa y efecto:** lo que ocasiona los problemas;
6. **Diagramas de dispersión:** definición de relaciones y
7. **Gráficas de control:** medición y control de la variación.

Precursor de los círculos de calidad, los cuales consisten en organizar grupos de trabajo dirigidos por los propios supervisores, con la intención de desarrollar actividades dentro de la empresa que conlleven a un auto desarrollo y desarrollo mutuo, con el propósito de llevar a cabo un control total de la calidad: Al contribuir al mejoramiento y desarrollo de la empresa, respetar a la humanidad y crear un lugar de trabajo amable y diáfano donde valga la pena estar y ejercer las capacidades humanas plenamente, y con el tiempo aprovechar capacidades infinitas.

Los círculos de calidad se resumen de la siguiente manera:¹⁹

- Es un grupo de doce o trece personas que participan voluntariamente en su desarrollo personal y en el de la organización para la cual trabajan;
- El supervisor formal del grupo es el líder;
- Los miembros reciben apoyo y asistencia técnica de un instructor debidamente capacitado;
- El grupo se reúne una o dos horas a la semana durante la jornada normal de trabajo;
- Los participantes reciben entrenamiento en técnicas para la solución de problemas en grupo;
- Su tarea principal consiste en identificar, analizar y resolver problemas relacionados con su área de trabajo;
- Someten soluciones a la consideración de los niveles directivos;
- Cuando les es posible, los propios participantes implementan las soluciones y

- El círculo evalúa el impacto de las soluciones de los problemas.

También nos dice que la calidad no solo es revisar el proceso, sino lo importante es obtener un producto que satisfaga plenamente las expectativas del cliente, pues es fin único de toda empresa. Para lograrlo se tiene que implementar una estrategia de calidad, a través de gráficas, de la estadística, revisiones, diagnósticos, etc. Todos enfocados al logro de la calidad, no a medias, sino total, de tal manera, que se reduzcan tiempos, costos y esfuerzos.

Las aportaciones de Kaoru Ishikawa, se pueden resumir en dos líneas: 1.- La creación de los círculos de la calidad; 2.- La demostración al mundo que sí se pueden hacer bien las cosas desde la primera vez, que un proceso de Calidad Total conduce a la excelencia, es cuestión de estar convencido y motivado de hacer cosas mejores y hacer mejor las cosas. También hace referencia a la importancia de incluir y considerar a todos los individuos que componen a la organización. Es quien maneja el concepto de **Control Total de la Calidad**, en el entendido que un producto o servicio, sea revisado desde el principio, proceso y término, no sólo en la etapa del control, y que éste satisfaga en su totalidad al cliente o ciudadano.

1.4.5 Otros

Los pensadores de la calidad antes citados son más nombrados y citados en los textos, sin embargo, existen otros que han contribuido de gran manera a la mejoría de la calidad, tal es el caso de los siguientes:

William E. Conway

Fue presidente y director del consejo de Nashua Corporation en 1979, trabajó con el Dr. Edward Deming durante tres años en Nashua, comenzó a desarrollar con firmeza sus propias ideas sobre la administración de la mejoría de la calidad. En 1983 creó Conway Quality Inc. El habla de la "forma correcta de administrar" y de un "nuevo sistema de administración" en lugar de la mejoría de la calidad. Esta de acuerdo con Edward Deming, Joseph M. Juran y Philip Crosby en que el problema mayor es que la alta dirección no está convencida de que la calidad

aumenta la productividad y disminuye los costos, sin embargo, también reconoce que la “administración quiere y necesita una ayuda real, no una crítica destructiva, es decir, acciones prácticas y concretas”. Centra su atención en el sistema de administración para lograr una mejoría continua, a su propio punto de vista la ACT no es el objetivo sino más bien el agente de cambio que ayudará a una organización a lograr el objetivo del negocio de la mejoría total continua.

William E. Conway dice que el uso de la estadística es una forma con sentido común de llegar a cosas específicas, añade, la estadística no soluciona problemas, identifica donde se encuentran los problemas y señala las soluciones posibles a los gerentes y personas. Contempla las técnicas estadísticas a manera de herramientas de la administración e insiste en el uso de herramientas sencillas que puedan ayudar a solucionar el 85 por ciento de los problemas. Recomienda las siguientes herramientas básicas para mejoría de la calidad:

1. **Habilidad de relaciones humanas;**
2. **Encuestas estadísticas;**
3. **Técnicas estadísticas sencillas;**
4. **Control estadístico del proceso;**
5. **Utilización de la imaginación e**
6. **Ingeniería industrial.**

Armand V. Feigenbaum

Armand V. Feigenbaum fue gerente de operaciones industriales y de calidad mundial en General Electric Company de Estados Unidos, publicó la primera edición de su libro Total Quality Control, en 1961. Marcó un paso importante en la evolución de la administración de la calidad cuando utilizó por primera vez la palabra total en conjunción con la calidad.

Armand V. Feigenbaum dice que la calidad de los productos y servicios reciben la influencia directa de nueve áreas básicas, o lo que el denomina las “**Nueve Emes**”, son:

1. **Mercados;**

2. **Dinero.** (Money);
3. **Administración** (Management);
4. **Hombres** (Men);
5. **Motivación**;
6. **Materiales**;
7. **Máquinas y mecanización**;
8. **Métodos modernos de información y**
9. **Crecientes requisitos de los productos** (Mouting Product Requirements).

Armand V. Feigenbaum es considerado el pionero del movimiento hacia la calidad y la productividad, pues con la publicación de su libro Total Quality Control, ya referido antes, introduce, por primera vez, los conceptos que son base para el desarrollo de todo el modelo de "Calidad Total". Quien define al control de la calidad total de la siguiente manera: "un conjunto de esfuerzos efectivos de los diferentes grupos de una organización para la integración del desarrollo, del mantenimiento y de la superación de la calidad de un producto, con el fin de hacer posibles fabricación y servicio, a satisfacción completa del consumidor y al nivel más económico".²⁰

H. James Harrington

El Dr. H. James Harrington es recién llegado a la lista de ejecutores. Ejecutivo de calidad con IBM, ha elaborado varios documentos de interés en los que describe el progreso de la revolución de la calidad en IBM. Expone con claridad que el único enfoque a la calidad que tendrá éxito es aquel que la convierta en la forma de vida predominante en la empresa. Insiste en que la calidad es el resultado de un estilo de administración y no tan solo una serie de técnicas o de la motivación del trabajador, la administración debe usar estas técnicas en forma de herramientas. Insiste en la importancia de la propiedad de los procesos por parte de la administración, cruzando barreras departamentales. Hace resaltar el papel de la alta dirección, desarrolla un nuevo papel para el supervisor de primera línea pues considera al supervisor la clave para la puesta en práctica exitosa del proceso de mejora.

Shigeru Mizuno

Shigeru Mizuno es poco conocido fuera de su propio país, ha recibido amplio reconocimiento en Japón y muchas recompensas y honores por su contribución a la productividad industrial y al éxito económico de la nación. Es un académico, pero también ha desempeñado el cargo de Director de la Union of Japanese Scientist and Engineers (el grupo que invitó por primera vez a Edward Deming a Japón), asesor de la central Japan Quality Control Association y presidente del Quality Management Laboratory.

Richard J. Schonberger

Richard J. Schonberger es una autoridad reconocida en el mundo de la producción y fabricación. Es presidente de su propia firma de consultoría, Schonberger and Associates, con base en Seattle Washington EUA. La administración de las estrategias de la calidad es un elemento central de sus escritos.

Fue uno de los primeros en explicar lo que hacían los japoneses en realidad. Demostró que su éxito tenía poco que ver con la cultura nacional y que las técnicas Japonesas relativamente sencillas se podrían utilizar con la misma facilidad en los Estados Unidos.

Richard J. Schonberger proporciona lo que él denomina una “agenda de acción para la excelencia en la fabricación”, lo cual consta de diecisiete partidas:²¹

1. Llegue a conocer el consumidor;
2. Rebaje la producción en proceso;
3. Rebaje los tiempos de flujos;
4. Rebaje los tiempos de preparación y de cambios;
5. Rebaje la distancia y el espacio del flujo;
6. Aumente la frecuencia de hacer/entregar para cada artículo requerido;
7. Rebaje el número de proveedores a unos pocos buenos;
8. Rebaje la cantidad de números de piezas;
9. Haga que sea fácil fabricar el producto sin errores;

10. Arregle el lugar de trabajo para eliminar tiempos de búsqueda;
11. Realice un entrenamiento cruzado para dominar más de una tarea;
12. Registre y conserve en el lugar de trabajo datos sobre producción, calidad y problemas;
13. Asegúrese de que el personal de línea sea el primero en intentar la solución del problema antes que los expertos;
14. Mantenga y mejore el equipo existente y la fuerza de trabajo humano antes de pensar en nuevos equipos;
15. Busque equipo sencillo, barato y fácil de mover de lugar;
16. Busque tener estaciones de trabajo, máquinas, celdas y líneas múltiples en lugar de únicas, para cada producto y
17. Automatice en forma incremental, cuando no se pueda reducir de otra forma la variabilidad del proceso.

Estas series de pasos, llamados por Richard J. Schonberger agenda, el objetivo es lograr la calidad en la empresa, y se puede lograr también en el Sector Público, siempre y cuando se adecue a las características propias de la entidad pública.

1.5 ¿Por qué Control Total de Calidad?

Hacer una breve historia de los orígenes del control de calidad, es remontarse a la edad antigua para ver los primeros vestigios sobre control de calidad. En el Egipto faraónico, concretamente en la tumba de Thebas, aparecen figuras grabadas que indicaban la ejecución del esculpido de unos bloques de piedra y su posterior verificación. El Código de Hammurabi (1700 a. de c.) cuya regla No. 229²² establecía que si una casa se derrumba por estar mal construida y perecían sus moradores, el albañil que la construyó era condenado a muerte. También los inspectores fenicios cortaban la mano a los que reiteradamente fabricaban productos defectuosos. En la edad media eran los mismos artesanos los que fabricaban y vendían, captando así, las quejas de los consumidores, lo cual les servía para asegurarse de no volver a cometer fallos. En los Siglos XVII y XVIII los gremios seleccionaban la admisión de nuevos socios, y sólo eran admitidos y autorizados a distinguir sus productos con la marca del gremio aquellos que, además de conocer bien el oficio, demostraban su ética.

Con la Revolución Industrial (Siglos XIX y XX), la fabricación en serie y la subdivisión del trabajo en funciones da lugar a que haya personas dedicadas a la fabricación y otras a controlar la calidad de lo fabricado. Hasta finales del Siglo XIX la empresa, orientada generalmente al sector agrícola, minero o comercial, la explotaban sus propietarios, con la aportación del esfuerzo físico de obreros o esclavos. La calidad ocupaba un segundo plano, determinado por el desconocimiento del consumidor y la falta de competencia. Con la Revolución Industrial, el maquinismo, la automatización, las ideas de pensadores, uno de ellos Marx, y la aplicación de nuevos sistemas de gestión establecidos por Taylor, nace un nuevo tipo de empresa. El mercado se hace más competitivo, por consecuencia, lleva a los empresarios a controlar la calidad de sus productos. El inicio del control estadístico de calidad moderno se remonta a 1924 en Norteamérica, cuando en los laboratorios de la Bell Telephone se aplicaron por primera vez gráficos estadísticos para el control de calidad de productos manufacturados diseñados por Walter A. Shewhart.

Tiene estrecha relación con el concepto de Calidad Total: Es una política transparente que involucra a toda la empresa, es decir, todo el personal desde arriba hacia abajo y viceversa, para obtener un producto de calidad que satisfaga las expectativas del cliente, disminuyendo costos, tiempos y pérdidas. Partiendo de este concepto definiremos al Control Total de Calidad:

Según Kaoru Ishikawa, el control de calidad consiste en; "el desarrollo, diseño, producción y comercialización de productos y servicios con una eficacia del costo y una utilidad óptimas, todo ello equilibrado con una compra satisfactoria por parte de los clientes". Para alcanzar estos fines, todas las partes de una empresa (alta dirección, oficina central, fábricas y departamentos individuales: Producción, diseño técnico, investigación, planificación, investigación de mercado, administración, contabilidad, materiales, almacenes, ventas, servicios, personal, formación, relaciones laborales y asuntos generales) tienen que trabajar juntos. Todos los departamentos de la empresa tienen que desempeñarse en crear sistemas que faciliten la cooperación, en preparar y poner en práctica fielmente las normas internas. Por esta razón, el control de calidad visto desde esta óptica se le denomina CONTROL DE CALIDAD TOTAL o control de calidad para toda la empresa. Esto sólo puede alcanzarse por medio del uso masivo de diversas técnicas, tal es el caso de; métodos estadísticos, normas y

reglamentos, métodos computarizados, control automático, control de instalaciones, investigación operativa, ingeniería industrial e investigación de mercado.

El modelo administrativo de control total de calidad establece la filosofía de mejora continua en todos los niveles del proceso ampliado de la organización. Orientado a la empresa y a cada una de las personas que la integran. En este contexto, el cliente ocupa el sitio más importante de la estructura organizacional.

Los objetivos de la mejora de un proceso de trabajo son:

- Reducción de tiempo de respuesta hacia los clientes. Esto se refiere a eliminar actividades sin relevancia o utilidad, a través de la automatización de procesos;
- Eficiencia y eficacia en respuesta hacia los clientes. Aquí se debe trabajar de manera óptima y con calidad para resolver rápidamente cualquier circunstancia que se presente con los clientes;
- Reducción de costos de la organización; esto se refiere a la optimización de tiempos y recursos;
- Detección de necesidades de los clientes, utilizando distintos medios de captura de información e
- Incremento en la productividad del personal y de la organización; detectar el factor o factores que dañen el desarrollo de la empresa.

En sí se puede afirmar que en el Control Total de Calidad, no es sólo la revisión del proceso, es la integración de todos para un mismo objetivo común: lograr la satisfacción del cliente. Por esta razón se utiliza constantemente la palabra Total.

Control es un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos, contenidos en el plan, los programas y los presupuestos de la Administración Pública.

El control debe ser principalmente preventivo. Debe existir una cultura de control en toda la organización y en todos los niveles. El establecimiento de controles (cantidad y complejidad) debe basarse en la relación costo-beneficio, los controles establecidos deben formar parte del sistema integral de control, se debe promover el autocontrol a través de.²³

- 1.- Definición de metas congruentes con la misión y objetivos de la organización y asignación de recursos adecuados, para su logro;
- 2.- Establecimiento de recompensas relacionadas con su cumplimiento;
- 3.- Medición de resultados, análisis de desviaciones y toma de acciones correctivas y
- 4.- Establecimiento de Auto evaluaciones.

El proceso de control consiste en el establecimiento de sistemas que permiten medir los resultados actuales y pasados en relación con los esperados, con la intención de saber si se ha obtenido lo que se esperaba, en caso contrario, corregir, mejorar y formular nuevos planes. Este proceso comprende tres etapas mínimas en su ejecución:

- 1.- Establecimiento de normas: porque sin ellas es imposible hacer la comparación, base de todo control;
- 2.- Operación de controles: ésta suele ser una función propia de los técnicos especialistas en cada uno de ellos e
- 3.- Interpretación de resultados: ésta es una función administrativa, que vuelve a constituir un medio de planeación.

En este sentido, se pueden distinguir dos tipos de control: normativo y administrativo y económico y social.

Control Normativo y Administrativo: destinado a vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública en sus tres ordenes de Gobierno a través de la promoción de procesos de eficiencia, transparencia y racionalidad de las acciones, procurando el cumplimiento de los objetivos y metas contenidas en sus programas, mediante la instauración de rendición de cuentas, para garantizar la transparencia de los procesos administrativos del Gobierno en acción.

Control Económico y Social: Esta destinado a vigilar que exista congruencia entre el plan y los programas que se generen en el sistema por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública.

Así tenemos que el control dentro de la calidad es importante porque la calidad es responsabilidad de todos, ya sea en el ámbito privado o público, debe existir control en todo, desde el inicio, proceso y término de un producto o servicio, y ésta es la base para prevenir el error en lugar de corregirlo, con esto se evitan costos innecesarios y cada área se hace responsable de la parte que le corresponde ejercer. Se busca hacer bien las cosas a la primera y única vez.

Disponer de una metodología de control y análisis que sea aceptada y entendida por todos aquellos responsables de resolver un problema o implantar una mejora, facilita la comunicación y normaliza los criterios. En este tenor se tiene que Deming planteó un círculo de control fundamental²⁴, a través del cual se puedan analizar problemas de calidad y revisar en forma constante las normas y procedimientos, con el afán de atender al consumidor con una calidad más alta y un precio menor. Según Kaoru Ishikawa, si un método o procedimiento no se revisa por lo menos una vez cada seis meses, significaría que nadie utiliza normas y procedimientos seriamente.

El círculo de Edward Deming, mencionado anteriormente, plantea cuatro partes fundamentales: Planear, Hacer, Verificar y Actuar, estos cuatro puntos constituyen aspectos fundamentales de un concepto de control de un proceso organizado, para verificar si el trabajo (proceso) ha sido hecho de conformidad con los planes e instrucciones señalados, y oportunamente corregir desviaciones mediante acciones correctivas, si este ciclo no se concluye, significa que no existe control.

1.6 Aportaciones de esta Filosofía en el desarrollo teórico y práctico de la Administración Pública en México

La filosofía del Control de Calidad Total se creó y se enfoca al terreno de la empresa, sin embargo, es un concepto que se puede aplicar a la esfera de la Administración Pública,

obviamente adecuándola a las características de la Administración donde se quiera implementar.

El principal objetivo de la Administración Pública es el ciudadano, para quien se trabaja en la mejora de sus necesidades y servicios. Por lo tanto, para llegar a una Calidad Total en el sector público es necesario cambiar muchos aspectos de la misma, desde la mentalidad de los empleados hasta la manera de administrar del Gobierno Federal, Estatal o Municipal.

El Gobierno tiene menos que administrar, pero esos servicios que ha conservado, deben administrarse con eficacia, eficiencia, honestidad y transparencia; deben satisfacer al cliente directo, que es la sociedad en general, dueña del gobierno con sus muy variadas demandas. Para lograrlo los que están al frente de los Gobiernos les corresponde hacer una profunda transformación, cuestionar todo, partir de cero, regresar a lo básico, reconocer las deficiencias y resurgir para transformarse en Gobiernos de Calidad Total.

Existen muchas razones para una transformación Administrativa, que conlleve un cambio hacia el logro de la calidad en la Administración Pública. Japón cambió después de la guerra por la necesidad de producir artículos vendibles, por su escasez de recursos y por la necesidad de rescatar su autoestima, entre otras. Estados Unidos volvió a preocuparse por la calidad ante el grave déficit comercial y la pérdida de mercados frente a los productos Japoneses y Europeos. México llegó a la privatización y la apertura comercial por necesidad, por la escasez de recursos fiscales, por la inflación y por la pérdida de credibilidad. Los países, las personas, las empresas y los Gobiernos cambian por necesidad, pero primero tienen que hacer conciente esta necesidad y desear el cambio y eso no es fácil. La Administración de Calidad es un cambio cultural y por ello el proceso para lograrla no es inmediato. La Calidad Total, es una inversión en el recurso humano. Es algo que no se compra y que debe surgir en cada corazón y en cada cabeza de la organización. Es un cambio cultural, un cambio de valores que impacta sobre las relaciones.

Podemos decir que la calidad, en el entendido de ser una estrategia de desarrollo Administrativo, se ha incorporado a los modelos de gestión de la Administración Pública en muchos países del mundo, en especial en países desarrollados con innovación tecnológica. En

el caso de México, la calidad se ha incorporado en muchas instituciones de Gobierno, principalmente de nivel Federal y en algunos Gobiernos Locales.

Los sistemas de gestión de calidad, específicamente el ISO 9000, son afines a los postulados de la nueva gestión pública, la cual recibe sus principales conocimientos y prácticas de gestión de los modelos y paradigmas de la administración en sectores de competencia económica. Los sistemas ISO 9000 han demostrado viabilidad, aplicabilidad y rentabilidad en el mejoramiento de los procesos operativos del sector público.

Uno de los propósitos fundamentales de la reforma del Estado es rediseñar los Gobiernos para elevar su capacidad de gestión. Los programas de reforma o cambio de la Administración Pública en México en la segunda mitad del siglo XX han pasado por tres etapas u orientaciones diferenciadas: Racionalización, Modernización e Innovación. La racionalización intenta establecer mayor orden y control en las operaciones de las instituciones públicas dentro de marcos renovados de regulación administrativa. La modernización y la calidad no están peleadas, surgen para lograr la eficiencia en la administración, en el Gobierno casi todo requiere modernización. Los conmutadores son malos, las máquinas de escribir son mecánicas, los autos se descomponen seguidos y la cultura de la informática aún no empata con la del sector privado. La innovación busca elevar la capacidad de la gestión gubernamental por medio de incorporar las tecnologías operativas y las prácticas de gestión más avanzadas a fin de constituir sistemas integrales de administración. Las nuevas políticas de gestión y administración, la renovación de los marcos reguladores, la innovación de sistemas de información y organización, y la reingeniería de los procesos son, entre otros, los principales instrumentos para el cambio organizacional.

Calidad Total es una inversión en el recurso humano, lo grandes incrementos productivos a través del rediseño de procesos. Requiere capacitación en calidad, es decir, en la manera de administrar. Su implementación es lenta, pues implica un proceso participativo. En consecuencia, el Gobierno tiene mucho que modernizar, pero antes de hacerlo debe cambiar su manera de administrar para asegurar que el proceso de modernización sea fácil y que las inversiones realmente obtengan la utilidad social esperada.

Los Estados viven y se conservan en la medida en que sus facultades, capacidades y talentos son aprovechados con inteligencia. Es suma de fuerzas humanas, de recursos naturales y físicos que deben ser utilizados con noción de cálculo y atendiendo a los horizontes de desenvolvimiento que le toca enfrentar y propiciar con sentido de creatividad.

El servidor público ha tomado mayor conciencia de la necesidad de que las transformaciones y cambios que se emprendan en la Administración Pública se deben orientar al mejoramiento de la atención al ciudadano, lo que a su vez permitirá la satisfacción plena con el servicio recibido, y esto contribuirá a elevar la calidad de vida de toda una comunidad.

La calidad ha existido siempre en la prestación de un servicio, aunque no se haya percibido en ese sentido, mucho antes de que la Revolución Industrial se diera en el corazón de la cultura occidental. Los ejemplos de la calidad alcanzada históricamente se ponen de manifiesto en múltiples utensilios, edificios o prendas de vestir, entre otras muchas expresiones de la capacidad y creatividad humana para transformar su entorno.

En un contexto de vertiginosos cambios ocurridos en las últimas cinco décadas, la teoría administrativa ha evolucionado particularmente en sus fundamentos referentes a la optimización de los recursos, técnicos, materiales y financieros. La ciencia administrativa ha sido motor de cambios, pero también ha cambiado, derivado de un producto de fuerzas externas a las organizaciones, entre ellas las del mercado.

La expresión de los cambios ocurridos en el campo de la administración es la diversificación de las escuelas o corrientes predominantes y se pueden agrupar en tres corrientes de pensamiento y atención: una clásica, de relaciones humanas y de sistemas sociales.²⁵

Cada una presenta diferentes modos de administrar las organizaciones: La teoría clásica se aboca al conocimiento y control de las estructuras, los procesos y la ubicación de los individuos en las organizaciones; la escuela de relaciones humanas centra su atención en la fuerza de trabajo, en los individuos, en su capacidad, habilidad y disponibilidad para operar la organización; y la escuela de sistemas sociales centra su atención en el desempeño integral que tienen la totalidad de los elementos que conforman a una organización.

Los clasicistas están más preocupados con el diseño y la estructura de las organizaciones que con las personas. La corriente humanista su interés está en las actitudes de los obreros, en su moral, en el fortalecimiento de grupos de trabajo informales y en las relaciones sociales que puedan establecer los miembros de una organización, es decir, toma muy en cuenta la participación del personal que labora en la organización. En cuanto a la escuela de los sistemas sociales, ésta se sustenta en que todas las partes afectan al todo, en que toda acción por aislada que sea repercute en la organización en su conjunto. En resumen, las tres escuelas han incorporado a sus esquemas de acción y a sus principios, los fundamentos y procedimientos de las teorías de la calidad y la productividad. Por consiguiente, la administración de la calidad está íntimamente vinculada a la teoría administrativa. La calidad y la productividad, por ser factores estratégicos de competitividad, son consideradas por las escuelas de administración en las últimas décadas.

La globalización de la economía ha venido presionando a las naciones, grandes o pequeñas para que cambien sus estructuras administrativas y políticas. Cualquier Gobierno en la actualidad debe fundamentar sus planes y programas en el conocimiento de las fuerzas externas e internas al país. Debe actuar en consecuencia para posicionar a sus fuerzas productivas en lugares preponderantes en el contexto de las naciones y a través de ello, captar ingresos que le permitan un desarrollo sostenido.

Los Gobiernos concretamente en lo interno, tienen que desarrollar planes y programas por una parte, al apoyo de los sectores productivos y, por la otra, hacia las estructuras públicas de administración, a fin de que éstas tengan la capacidad suficiente para impulsar a los sectores productivos. La finalidad de ambas estrategias es la misma y se resume en el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad.

La Administración Pública de la gran mayoría de las naciones en cualquiera de sus instancias - Federal, Estatal o Municipal- a diferencia de la administración empresarial o privada, se ha mantenido distante en tiempo; en la aplicación o desarrollo de técnicas y de tecnologías indispensables para la ejecución de estrategias competitivas basadas en la calidad y la productividad. Esto tuvo el resultado de la idea de que las instituciones públicas no enfrentan las presiones competitivas de las empresas privadas y en consecuencia, el que haya mínima

preocupación por solucionar problemas por falta de calidad y productividad en la prestación de sus servicios.

Los esquemas tradicionales de Administración Pública sustentan sus estrategias estructurales y organizativas en fundamentos de estabilidad, obediencia y control. Los fundamentos modernos de administración demandan más la concertación con los servidores públicos, (de los empleados al interior de la organización y de los usuarios a su exterior), así se convierte en una clara meta de calidad más que de cantidad.

Desafortunadamente, en materia de competencia, el rezago mostrado por las instituciones públicas es un fenómeno que ocurre en casi todos los países protagonistas del mercado global; en unos países más acentuado que en otros, pero finalmente en todos. Un ejemplo es Japón, promotor en la aplicación de programas de calidad y productividad con factores estratégicos de competencia, poco se ha logrado para mejorar sus esquemas operativos en la Administración Pública.

En la medida que la administración de organizaciones públicas se oriente por la calidad, los responsables se verán obligados a involucrarse, a motivarse, a establecer un compromiso de lealtad con la misión establecida y comprender el sentido profundo del trabajo en equipo e institucional, en bien de la competitividad Nacional, Estatal y Municipal.

La orientación hacia el fortalecimiento de los grupos de trabajo es una alternativa frente a la movilidad natural de los cuadros directivos dentro de la Administración Pública, pero es únicamente una de las acciones indispensables para alcanzar la efectividad requerida por la globalización.

Por la complejidad, el tamaño y el tipo de actividad que desarrolla la Administración Pública, es erróneo pensar que los cambios y la adaptación de la misma a las necesidades actuales, a la realidad del contexto y a la dimensión global de las transformaciones, se pueden dar en un corto plazo. En este contexto, la capacitación de los servidores públicos en materia de calidad debe ser el gran desafío en el proceso de implementación de programas, el cambio debe sustentarse en una cultura organizacional cuyo eje ético se conforme en los principios de confianza y de colaboración hacia los usuarios; hacia los compañeros de trabajo; hacia

quienes ocupan cargos de mayor jerarquía o hacia cualquier integrante de la institución a la que se pertenece.

1.6.1 Algunas experiencias de Gobiernos Locales

El caso del Gobierno Estatal de Nuevo León es muy ilustrativo para mencionarlo de ejemplo. Casi el 85% de la población de Nuevo León es urbana, tiene un alto grado de alfabetismo y educación. Por su cercanía a la frontera con Estados Unidos, siempre ha sido un mercado de compradores, una plaza muy difícil de conquistar para cualquier comerciante. Existe una gran tradición industrial. Sus empresas entraron en contacto con la administración de Calidad Total japonesa en la época de los setenta. Hylsa abrió el camino para otras industrias y preparó a muchos consultores de calidad que han ayudado a la comunidad empresarial y al Gobierno. Se preocupa más por el fondo que por la forma, más por la esencia que por la elegancia y es poco amiga de las jerarquías y la retórica.

Cuando el Gobierno Estatal pensó en un proceso de modernización, el objetivo fue agregarle el adjetivo "Con Calidad", con los valores, conceptos y herramientas de la Calidad Total. El ingrediente principal de la receta es querer cambiar, cualquier Gobierno en donde exista esta disposición -seria y comprometida- tiene materia prima para realizar la reforma.

En 1991, el Gobernador presentó a la comunidad un documento llamado El Pacto Nuevo León, con una visión a largo plazo y siete estrategias fundamentales:

1. Internacionalización de Nuevo León;
2. Descentralización y Desarrollo Regional;
3. Crecer con Orden;
4. Mejorar la Calidad de Vida;

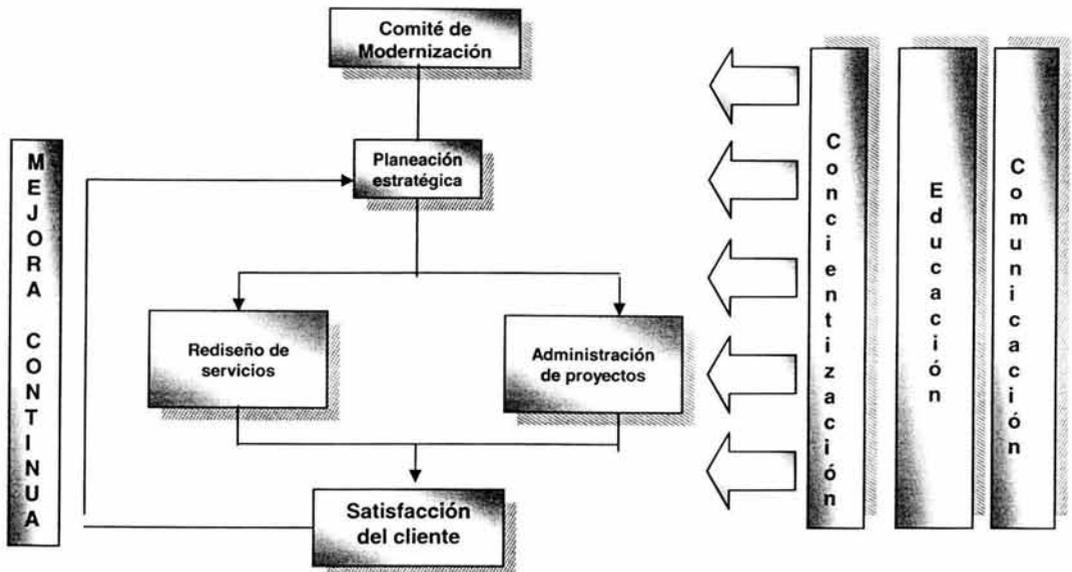
5. Seguridad y Justicia;
6. Modernización de las Finanzas y la Administración Pública y
7. Democracia y Solidaridad.

Cada tesis del Pacto de Nuevo León fue desglosado en proyectos concretos, con responsables estrategias y metas específicas en un ejercicio de planeación realizado por cada una de las dependencias de gobierno, con herramientas de calidad. La validación de proyectos se realizó hacia arriba (gobernador) y hacia abajo (subsecretarios, directores y jefes de departamento).

Una vez conformado el catálogo de proyectos se procedió a seleccionarlos de acuerdo a la maximización del beneficio social y a las restricciones presupuestales. De esa manera, todos los proyectos compitieron entre sí por la obtención de recursos.

El primer año hizo una profunda reforma organizacional para acortar los tramos de control, una vez creada la infraestructura del cambio, dio inicio a proyectos piloto en calidad, en áreas vitales de la administración, ya fuera por su alto impacto en los objetivos de Gobierno y/o por la cantidad de clientes de sus servicios. Se desarrolló un modelo para el cambio aplicable a cualquier dependencia de Gobierno y a cualquier Gobierno, este modelo es conocido de la siguiente forma: MAC (Modelo de Modernización Administrativa con Calidad), comprende tres partes básicas:

1. Planeación estratégica;
2. Rediseño de servicios (Reingeniería de Procesos) y
3. Administración de proyectos.



Fuente: Roel Rodríguez, Santiago, Estrategias para un Gobierno Competitivo, cómo lograr Administración Pública de Calidad, un nuevo paradigma.

El MAC depende de tres factores fundamentales: Liderazgo, Enfoque al Cliente, Trabajo en Equipo y Capacitación. El modelo comprende la medición de la satisfacción del cliente para verificar los resultados del plan. Se cierra el círculo regresando a la etapa de planeación, en lo que se reconoce la mejora continua.

Se crearon comités de calidad y un comité rector, encabezado por el Gobernador y el gabinete. Cada Secretario fue responsable de formar su propio comité con su equipo natural de trabajo y así sucesivamente hasta alcanzar los niveles operativos. La metodología es de despliegue hacia la línea. Todos los comités se alinean a la misión y visión del Gobierno.

En general se transformó a la Administración del Gobierno de Nuevo León, pensando en reducirle costos y tiempos al ciudadano, al ofrecerles servicios pronto, a través de medios computarizados, proyectos, entre otros, con el objetivo único de satisfacer al ciudadano a través de una mejora continua.

Parte de la cultura es la creación de nuevos valores en la organización, por eso se creó la ética de Gobierno, documento donde se establecieron 14 valores fundamentales para regir la conducta de todo servidor público.

La dependencia de darle funcionamiento al pacto de Nuevo León, llevar a cabo el seguimiento del proceso, evaluación, capacitación, concientización y demás elementos necesarios para lograr un cambio en la manera de gobernar en una Administración Pública Estatal, bajo el enfoque de la Calidad Total, fue la **Coordinación de Administración**,²⁶ la cual sus servicios y estructura los homologa a lo que en otros Estados y Municipios se conoce como Oficialía Mayor o Secretaría de Administración, quien en 1993 contaba con ocho direcciones y 835 empleados, las direcciones eran:

-  **Recursos Humanos**
-  **Adquisiciones**
-  **Servicios Generales**
-  **Patrimonio**
-  **Modernización**
-  **Informática**
-  **Administración y Control Presupuestal**
-  **Jurídico**

Las Direcciones de **Informática y Modernización** fueron las encargadas de facilitar el proceso de modernización en todo el Gobierno de Nuevo León, para lo cual empezaron primero por la propia Coordinación de Administración y de esta manera pasar a las demás dependencias del Gobierno Estatal. Presentaron proyectos generales y específicos por dependencia. Empezaron por informar, sensibilizar, capacitar y hacer participe a los trabajadores de esta nueva manera de gobernar, bajo el enfoque de la Calidad Total.

En 1995 la Coordinación de Administración se fusionó con la Secretaría de Finanzas, la Dirección de Modernización y de Informática se integraron en una entidad desconcentrada: El Centro de Calidad y Desarrollo Administrativo de Nuevo León, conocido por sus siglas CECAL, con el objeto de seguir dando servicio de consultoría y capacitación a todo el Gobierno de Nuevo León, también da servicio a otras organizaciones públicas y privadas, algunos clientes externos son:

-  **Secretaría de la Función Pública (Anteriormente Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo).**
-  **Gobierno de Oaxaca.**
-  **Gobierno de Aguascalientes.**
-  **Gobierno de Coahuila.**
-  **Gobierno de Tamaulipas.**
-  **Ayuntamiento de San Pedro Garza García, N. L..**
-  **Ayuntamiento de San Nicolás, N. L.**
-  **CONALEP.**
-  **Tribunal Superior de Justicia de Nuevo León.**
-  **Tribunal Superior de Justicia de Quintana Roo.**

Los servicios de capacitación y consultoría que ofrece son:

- **Planeación estratégica.**
- **Reingeniería.**
- **Planeación anual.**
- **Administración de proyectos.**
- **Sistemas de control presupuestal.**
- **Procesos y sistemas administrativos (Recursos Humanos, Abastecimiento, etc.).**
- **Administración de Calidad Total (enfoque al cliente, trabajo en equipo, control estadístico, etc.).**
- **Sistemas de comunicación y servicio al cliente.**
- **Sistemas de medición e información.**
- **Benchmarking.**
- **Centros de capacitación.**
- **Logística de eventos, foros y reuniones.**

El CECAL pretende la autosuficiencia financiera para garantizar el esfuerzo de calidad en las administraciones estatales, por eso la razón de buscar clientes externos que le permitan hacerse de recursos económicos.

También se integró el Consejo de Calidad de Nuevo León con la participación del Gobierno Estatal, cinco Ayuntamientos Metropolitanos, dos Ayuntamientos no Metropolitanos, el Centro Patronal de Nuevo León, el Centro de Productividad de Monterrey, el Consejo Metropolitano de Calidad, la SECODAM (Actualmente Secretaría de la Función Pública), el ITESM, la UDEM, el Consejo de las Instituciones y representantes de la Sociedad, para crear sinergia entre los diversos actores y organismos que de diversas manera se dedican a fomentar la Calidad Total en la comunidad. El objetivo es llevar el tema de la calidad a la comunidad, para que ésta aprenda a resolver problemas en esquemas de cooperación, a través de los valores, conceptos y herramientas de la Calidad Total a fin de elevar el nivel de vida de los Nuevoleoneses.

1.7 La organización ISO y antecedentes de las Normas ISO 9000

La estandarización internacional comienza en el campo de la electrónica por medio de la Electrotechnical International Comisión (IEC) creada en 1906. Otra organización, the International Federation of the National Standardizing Associations (ISAS), se estableció en 1926 con énfasis en la ingeniería mecánica, sus actividades duraron hasta 1942. Años después, se crea una nueva organización internacional con el objeto de facilitar la unificación y coordinación internacional de normas industriales, adoptó el nombre de Internacional Organization for Standardization, comenzó a funcionar oficialmente el 23 de Febrero de 1947, adoptó las siglas ISO porque son las iniciales de la organización. Se modificó el orden de las mismas para asemejar a ISOS vocablo griego que significa homogéneo o uniforme. Cuenta con 110 Estados miembros representados por sus organismos nacionales de normalización, en España por ejemplo es AENOR (Agencia Española de Normalización), en Argentina el IRAM (Instituto Argentino de Racionalización de Materiales) y en Estados Unidos el ANSI (American National Standards Institute).

Actualmente la ISO es una federación mundial de cuerpos normativos nacionales que representa a la mayoría de los países del mundo, fomenta el desarrollo de la normalización para facilitar el intercambio internacional de bienes y servicios, promueve la cooperación intelectual, científica, tecnológica y económica. El Secretariado Central de ISO ubicado en Ginebra Suiza, está compuesto por comités técnicos de todo el mundo. Los grupos y comités

representan los puntos de vista de fabricantes, vendedores, usuarios, profesiones relacionadas, laboratorios de pruebas, servicios públicos, gobiernos, grupos de consumidores y organizaciones de investigación de los países que integran la organización.

El trabajo de la ISO cubre la normalización de todos los campos, excepto el de las normas sobre tecnología eléctrica y electrónica, que son responsabilidad de la IEC. Tanto ISO como IEC cooperan con los organismos de la ONU para el establecimiento de normas internacionales en los campos de tecnologías de información (internacional Telecommunication Unión/ITU), y en asuntos alimentarios (Codex Alimentarius Comisión). Todas estas instituciones buscan la promoción del comercio mundial, además de la eliminación de barreras innecesarias al comercio, tratan de evitar la proliferación de normas internacionales que restrinjan el comercio internacional.

La ISO ha publicado más de 12,000 normas internacionales e informes técnicos, lo cual representa la producción más grande de texto técnico jamás realizado. Las normas ISO 9000 abarcan el diseño, la instalación y la operación de sistemas de calidad, estas normas tienen el mayor reconocimiento y las ventas más cuantiosas que cualquier otra norma en el mundo.

La ISO 9000 se inició en 1979, cuando se lanzó la British Standards Technical 176 con el fin de establecer principios genéricos de calidad bajo una norma internacional mínima para que las empresas manufactureras establecieran métodos estandarizados de control de calidad. La ISO 9000 se redactó para que sus contenidos fueran aplicables globalmente. Cada año se incorporan más países a los acuerdos internacionales de la ISO. En el 2000 la cifra llegó a 136, todos ellos con sus cuerpos nacionales de acreditación debidamente reconocidos por sus respectivos Gobiernos.

En México se ha venido formando un sistema de acreditación nacional para dar validez, o al menos reconocimiento público, a los procesos de certificación de la calidad. Los procesos de acreditación parten oficialmente de la Dirección General de Normas perteneciente a la Secretaría de Comercio. La práctica de acreditación comenzó en México en 1980 con el Sistema Nacional de Acreditación de Laboratorios de Prueba (SINALP), y el Sistema Nacional de Calibración (SNC). En la década de los noventa se creó el Centro Nacional de Metrología

(CENAM) y la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN). A partir del 15 de enero de 1999, se crea la Entidad Mexicana de Acreditación (EMA) una asociación civil integrada por representantes de los sectores público y privado, cuya misión es la realización de las actividades de acreditación nacional de acuerdo con los lineamientos de la LFMN. La EMA abarca la acreditación de: Laboratorios de prueba y calibración, Organismos de certificación que operan en México y Unidades de Verificación.

La EMA ha ganado credibilidad al ser evaluada positivamente por varias entidades de acreditación de otros países, todavía son pocos los organismos de certificación acreditados por DGN o EMA.

Hasta el año 2000 los organismos certificados acreditados por EMA son: Instituto Mexicano de Normalización y Certificación (IMNC), Calidad Mexicana Certificada, (Calmecac), Asociación Nacional de Normalización y Certificación del Sector Eléctrico (ANCE), Sociedad Mexicana de Normalización y Certificación (NORMEX), Sociéte Générale de Surveillance de México (SGS), Internacional Certification of Quality Systems (IQS), Organismo Nacional de Normalización y Certificación de la Construcción y Edificación, Quality Management Institute, Factual Services, Bureau Veritas Mexicana, y TUV Rheinland de México.

La generación 1994 de normas ISO para el aseguramiento de la calidad se puede dividir en dos grandes ramas:

- Los requerimientos de los sistemas de calidad o normas auditables ISO 9001, 9002, 9003, junto con la serie de normas para auditorías de calidad ISO 10011 y 10012.
- Los lineamientos para las normas que son guías de aplicación, terminologías y otros documentos de referencia. Por ejemplo, la ISO 9000, ISO 9004 e ISO 8402.

ISO 9000: Normas para administración de calidad y aseguramiento de calidad (lineamientos para selección y uso).

ISO 9001, 9002 y 9003: Sistemas de calidad, modelos para el aseguramiento de calidad en tres diferentes trabajos desarrollados:

- **Diseño/Desarrollo, Producción, Instalación y Servicio (9001).**
- **Producción e Instalación (9002).**
- **Inspección final y pruebas (9003).**

ISO 9004: Elementos de administración de la calidad y sistemas de calidad (lineamientos).

ISO 9004/2: Es una norma intermedia que puede utilizarse a manera de programa de acción para las organizaciones de servicios

ISO 10011: Lineamientos para auditoría de sistemas de calidad.

ISO 10012: Requerimientos de aseguramiento de calidad para equipos de medición.

La norma más amplia es la ISO 9001: 1994 Sistemas de calidad. Modelo para el aseguramiento de la calidad en el diseño, el desarrollo, la producción, la instalación y el servicio postventa.

Normas ISO 9000 y 14000, normas que regulan la calidad de los bienes o de los servicios que venden u ofrecen, y de los aspectos ambientales implicados en la producción de los mismos. En el comercio y en la industria tienden a adoptar normas de producción y comercialización uniformes para todos los países, es decir, tienden a la normalización. Ésta no solo se traduce en leyes que regulan la producción de bienes y servicios sino que su influencia tiende a dar estabilidad a la economía, ahorrar gastos, evitar el desempleo y garantizar el funcionamiento rentable de las empresas.

La norma de servicios ISO 9000 es la ISO 9004 parte 2 y se titula Gestión de la Calidad y elementos del sistema de calidad-Guía para servicios. Es una importante extensión de la norma a un sector que hasta ahora no ha acostumbrado el uso de norma formal alguna, y representa una trascendente evolución de actitudes internacionales hacia la medición de la calidad en el sector de servicios. Tiene profundas implicaciones sociales, si la norma llega a ser una realidad, implica no menos que una sociedad de dos clases, en donde habrá Servicios de calidad asegurada y servicios que serán descritos en otros términos. La norma internacional para servicios es una respuesta creciente a esta concientización, y es un intento para motivar al sector de servicios a adoptar procedimientos de calidad formales.

En 1993 la ISO comenzó en Ginebra el proceso de desarrollo de estándares de manejo ambiental para las empresas dedicadas al comercio internacional, es decir, sistemas de protección al medio ambiente que se pudieran aplicar en las empresas independientemente de condicionantes locales, regionales o estatales, e incluso del tamaño de la organización. Por ello nace la ISO 14000, la cual es un sistema de estándares ambientales administrativos. Los estándares pueden ser aplicados o implementados en toda la organización o sólo en partes específicas de la misma (producción, ventas, administración, transporte, desarrollo, etc.) no hay una actividad industrial o de servicios específicos a la que aplicar esas normas.

1.7.1 Ventajas y Desventajas del Sistema ISO 9000

Ventajas:

La más citadas son que el ISO 9000 aumenta la accesibilidad a mercados internacionales y significan un aval internacional de los productos o servicios que ofrece una organización; Documentación ordenada y el control estricto de las operaciones que propicia el ISO; la durabilidad del ISO en algunos sistemas fiscales. Son un excelente método de comparación de prácticas de calidad.

Tener un sistema de calidad ISO 9000 o su similar QS 9000, es casi indispensable para empresas que venden o pertenecen a ciertos giros manufactureros, es el caso de los automóviles, electrónica, industria aéreo espacial y otras, también para algunos segmentos del Gobierno militar. Los compradores o consumidores pueden confiar en el ISO para estimar el nivel de calidad de una adquisición o servicio cuando no hay otra manera de saberlo.

Los compradores coinciden en que una empresa certificada suele estar comprometida con la calidad, la satisfacción de los clientes y la consistencia de los procesos. De 3605 compañías registradas con ISO 9000 en 1994 en EUA, la mayoría evaluó el ISO 9000 en una inversión rentable y no sólo un sello de aprobación para exportar. Los principales beneficios que se han tenido son: aumentos en la eficiencia, menos rechazos de clientes, mejor reconocimiento de la calidad entre clientes y menor necesidad de supervisión de calidad y auditorías internas.

Encuestas realizadas a los consumidores dieron por resultado: las empresas certificadas cumplen mejor los plazos de entrega, mantienen lo pactado, su servicio es profesional y competente, sus productos y servicios tienen la calidad técnica acordada, en sí, se perciben empresas superiores a sus competidores. Podemos destacar que uno de los logros más importantes es la imagen de la empresa, seguida por una mayor conciencia de calidad por parte de los empleados, reducción de defectos y trabajos innecesarios, ventajas comparativas, mejor documentación y control.

En México, se puede afirmar que las empresas que tienen ISO motivan a sus proveedores y competidores a que hagan lo mismo. Sobran argumentos de que el ISO abre las puertas para la competitividad internacional y es un seguro de que los procedimientos institucionales son eficientes. Gran parte de la motivación de certificación está ligada con los acuerdos internacionales de comercio en Norteamérica (TLC) y la Unión Económica Europea.

En resumen las ventajas comprobadas del ISO 9000 son las siguientes:

- **Mejora el acceso a los mercados internacionales;**
- **El entrenamiento y capacitación obligatoria mejora el nivel de preparación de la fuerza de trabajo;**
- **Los sistemas ISO son un medio para desarrollar métodos controlados en los procesos clave de la organización;**
- **La certificación ISO 9000 otorga reconocimiento internacional con sello de aprobación, y da confianza a los clientes en cuanto al compromiso de una empresa con la calidad;**
- **Los sistemas ISO facilitan el intercambio internacional de productos y servicios;**
- **Los sistemas ISO desarrollan métodos de monitoreo y procesamiento sistemático de información;**
- **Los sistemas ISO mejoran algunos indicadores objetivos relacionados con la calidad; los defectos, desperdicios o demoras y**
- **Los sistemas ISO 9000 tienen posibilidades de mejorar la participación del mercado, y en ocasiones la rentabilidad de las empresas.**

Desventajas:

Obtener ISO no garantiza el éxito de la empresa, pues su enfoque suele ponerse en la estructura y funcionamiento del sistema de calidad, y no tanto en el desempeño de la empresa. El registro puede ser caro para algunas empresas, los estudios demuestran que prácticamente las empresas se ven obligadas a instalar ISO por el reclamo de los clientes que por intención propia. También el incremento en los esquemas de regulación o de registro pueden dañar el costo de los productos, tal es el caso del acero; cuyos productores afirman que están siendo víctimas de las comunidades de registro y estandarización.

Algunos estudios han demostrado que el proceso de implantación del ISO 9000 es lento y complejo. Se cuestiona si el ISO realmente ha logrado mayor rentabilidad e ingresos en las empresas. Se han llevado a cabo diferentes investigaciones para saber si el ISO es rentable. Según hallazgos, cuando la calidad se implanta en áreas de fuertes problemas, o empresas con serias deficiencias competitivas y gerenciales, los sistemas ISO y otros métodos de calidad tipo TQM son lentos e inciertos. Hay dos razones para explicar el por qué: 1.- Las metas de calidad se relacionan con logros de la producción o de la operación en lugar de mejorar la satisfacción de los clientes; 2.- Falta de participación y compromiso por parte de la gerencia.

De acuerdo a una investigación, por parte de la revista Expansión, en México, dice que las certificaciones ISO están de moda, pero pocos son los que saben para qué sirven.

El proceso de aplicación de un sistema ISO presenta ciertas complicaciones y por tanto, no todas las empresas se encuentran en condiciones de aplicarlo, ya sea porque los beneficios no contemplan los esfuerzos, o bien, porque el costo no está al alcance de la empresa.

Algunas desventajas más comunes:

- El proceso para obtener una certificación puede ser largo y complejo;
- El ISO 9000 regula muy bien las actividades relativas de la calidad, pero suele ignorar otras funciones de la empresa;
- El costo directo del ISO suele ser alto, además del tiempo de implantación y otros recursos adicionales;

- El ISO puede conducir a trabajar más el sistema certificado, que para alcanzar y desarrollar los objetivos de la organización;
- La presión de ser auditado;
- Las normas ISO 9000 dice lo que debe hacerse, pero no la forma de hacerlo;
- La norma ISO 9000 exigen requisitos estrictos para los proveedores y hay muchos que no tienen forma de cumplir;
- El ISO puede ser un candado burocrático y sin sentido de competitividad;
- Los criterios de organismos certificados y auditores no son homogéneos, unos son más exigentes y otros menos, lo cual impide una evaluación estandarizada del cumplimiento de los requisitos de la norma;
- El ISO tiene el riesgo de aplicarse porque es obligatorio pero no para mejorar y
- El ISO puede caer en un juego de apariencias, se buscan certificadores fáciles, y se prefiere el ISO 9002 porque certifica el diseño (ISO 9001) es complicado.

Los sistemas de calidad ISO 9000 han demostrado ventajas incuestionables, pero también es cierto que, tendrán que superar muchas desventajas y restricciones implícitas en la organización y contexto de las actividades de certificación del ISO.

1.8 Procedimiento Administrativo

1.8.1 Del Procedimiento Administrativo

El Proceso Administrativo se utiliza desde los albores de la administración. Sin embargo es hasta el siglo XIX, cuando se descubrieron por primera vez algunas funciones administrativas. No obstante esos avances, la sistematización y el enfoque moderno del Proceso Administrativo se dieron hasta 1886 con los trabajos de Henry Fayol.

1.8.1.1 Diferentes Conceptos

Según Munich Galindo, un proceso es el conjunto de pasos o etapas necesarias para llevar a cabo una actividad. Señala que el proceso administrativo puede definirse: "La Administración

en acción” o específicamente, “Conjunto de fases o etapas sucesivas a través de las cuales se efectúa la administración, mismas que se interrelacionan y forman un proceso integral.”²⁷

Alejandro Mendoza Núñez, el Proceso Administrativo se entiende: “La secuencia cerrada, cíclica, de etapas dirigidas a obtener un fin previamente establecido; su estudio pretende identificar y especificar cuáles son las etapas que lo configuran, y las actividades concretas en cada una. Se pretende que este proceso, en el caso de la administración, tenga un carácter universal, es decir, aplicable y de utilidad en organizaciones de todo tipo y en sus diferentes niveles.

Wilburg Jiménez dice: La administración adquiere su verdadero significado, naturaleza e importancia al constituirse en un proceso necesario a todos los esfuerzos colectivos, grandes o pequeños, a pesar de que en cada caso ese proceso puede variar de objeto y forma, justamente en esa adaptabilidad a las circunstancias cambiantes es donde los principios de administración tienen su prueba científica y su universalidad.

En conclusión el Procedimiento Administrativo es una serie de pasos a seguir, basados en una metodología que permita alcanzar los objetivos de una empresa o entidades públicas, siempre encaminadas a perfeccionar la forma de hacer las cosas y lograr calidad en las mismas.

1.8.2 Elementos que conforman el Procedimiento Administrativo



Fuente: Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México

- ☒ **Planeación:** Consiste en establecer *a dónde* se quiere llegar, diseñando políticas, procedimientos, programas y presupuestos.
- ☒ **Organización:** Es el *Cómo* vamos a lograrlo, definiendo funciones, jerarquías y obligaciones.
- ☒ **Integración:** Su sustento es la selección, introducción y desarrollo de los recursos humanos que constituyen el *Con quién y el con qué*.
- ☒ **Dirección:** Parte de asignar la autoridad necesaria y diseñar las líneas de comunicación y los procedimientos para la supervisión.
- ☒ **Control:** Es el monitoreo permanente de la operación, su interpretación y ajustes.

1.9 Administración Pública Municipal y Calidad

Desde varios años atrás y en la actualidad, a los ojos de la población, la Administración Pública, tanto a nivel Federal, Estatal y Municipal, se muestra ineficiente, improductiva, apática,

lenta, cerrada, prepotente, corrupta etc. En fin un mal necesario que no tiene cura. La Calidad Total ha permeado el ámbito público, ante una sociedad cada vez más demandante e insatisfecha con lo que hasta ahora ha recibido en cuanto a servicios públicos y de otra índole por parte del Gobierno. La introducción de la calidad en el sector público cada día se convierte en una necesidad y obligación para responder de manera efectiva, oportuna y racional a las demandas y expectativas de su principal cliente: los ciudadanos, ya que la calidad se fundamenta en la innovación constante, reducción de costos, eliminación de desperdicios y en la satisfacción de las demandas y necesidades de la comunidad.

La gran mayoría de los Ayuntamientos adolece de un sistema de profesionalización en los servidores públicos de la Administración Municipal, lo cual ha propiciado bajos niveles de eficiencia y productividad, toda vez que han sido nulos los estímulos de promoción en el orden profesional y económico. Otro factor más para ver que la Calidad Total es necesaria en el progreso de los niveles de vida de cada comunidad, y debe empezar a cambiar la manera de Gobernar de los Ayuntamientos para lograrlo.

La preocupación por satisfacer a los diversos públicos con la generación de bienes y servicios es una responsabilidad a la que no pueden sustraerse los Gobiernos Municipales, donde la relación de los ciudadanos con el propio Gobierno se desenvuelve en un clima de desconfianza, desencanto y desánimo. Las protestas en relación a lo que hacia el Gobierno aumentan, y cuando la ciudadanía no queda satisfecha con el Gobierno, su negación al mismo se ve reflejado en las elecciones de nuevos Ayuntamientos, al no favorecer al partido en el poder. También el rechazo a los malos Gobiernos se visualiza en el abstencionismo, cuando en un Municipio los tres partidos mayoritarios han Gobernado y la ciudadanía no queda satisfecha con ninguno, en época de elecciones simplemente no sale a votar, mostrando de esta manera su nula credibilidad en los actores políticos a elegir, y prefiere no hacerlo. Por eso, la Administración Pública debe sumar y no restar; ser elemento de empuje y no bulto que se jale; que propicie la creatividad y participación de los ciudadanos y no la inhiba haciéndola naufragar en trámites burocráticos.

En este rubro, la cultura de la Calidad Total emerge en un detonador del cambio económico y social. Lo formal, lo burocrático, lo vertical y lo rígido no son funcionales en contextos que

reclaman comunicación abierta y directa, flexibilidad organizativa, creatividad funcional y capacidad adaptativa. Se trata de un cambio de fondo, donde lo inmóvil de las estructuras organizacionales debe eliminarse. En este sentido el enfoque de asegurar la Calidad Total, se refiere a todas las actividades que implican a un Gobierno, en sus tres ámbitos de competencia, con el objeto de coordinar e integrar el conjunto de las acciones necesarias para obtener el aseguramiento de la calidad en la Administración Pública Municipal.

Los Gobiernos Municipales son cada vez más importantes en el ámbito de las sociedades contemporáneas, en razón de que son las instituciones de cercanía más inmediata a los grupos ciudadanos; sus problemas, expectativas y formas de colaboración. Las responsabilidades públicas de los Gobiernos Municipales se enlazan con la existencia de actores sociales que reclaman un lugar en los procesos de la gestión pública y en los modos de evaluar su desempeño institucional.

La Administración Pública Municipal se encuentra en tiempos de cambio estructural (económicos, políticos, sociales, culturales y administrativos), pues al evolucionar las sociedades contemporáneas modifican su perfil y papel en lo relativo a la vida pública, por consiguiente, la Administración Municipal no puede ser ajena a estos cambios.

La sociedad contemporánea es ajena a los comportamientos anónimos. Tiene identidad clara, pues los grupos que en ella participan, asumen un papel de cuestionamiento, propuesta y colaboración que en otros tiempos, no definían su dinamismo. Por la vía de la participación y representación, la sociedad del presente es más contestataria. Delibera, cuestiona y formula opciones que se pueden traducir en estrategias de Gobierno.

La filosofía de la calidad no debe ser ajena a ningún Gobierno Municipal, lo primero a realizar es documentarse al respecto para ver la manera, en que esta filosofía puede ser aplicada al Gobierno Municipal, adecuándola a las características y costumbres del Municipio. En este caso nuestros clientes son los ciudadanos. Esta filosofía permite crear modelos administrativos que lleven a mejorar los servicios, simplificarlos, quitar las barreras burocráticas y ser eficientes en los servicios prestados. Existen algunos ejemplos de Gobiernos que han aplicado la calidad en su gestión, esto ha dado sus frutos positivos para el ciudadano. Es importante aclarar que no es la varita mágica que de la noche a la mañana cambia todo. Llevar a cabo la calidad en

los Municipios implica prepararse, capacitarse, cambiar la cultura del personal que labora, documentarse y realizar un proyecto basado en un modelo de Calidad Total.

Así tenemos que las Administraciones Públicas Municipales si desean lograr la Calidad Total, es necesario que concentren los siguientes principios a su forma de gobernar:²⁸

Efectiva: Orientada a resolver los problemas fundamentales de la población, a apoyar el funcionamiento eficaz y eficiente de la economía local.

Sensible: Vinculada a los propósitos políticos, abierta a todas las demandas sociales y en especial, a atender los requerimientos de los sectores menos favorecidos de la población.

Próxima: Cercana a los ciudadanos para prestar los servicios públicos, proporcionar información y facilitar el cumplimiento de sus obligaciones.

Subsidiaria: Para que las acciones públicas sean realizadas por la instancia más cercana a la población o por la misma población, y para complementar las iniciativas de los actores sociales.

Responsable: No únicamente por el manejo honrado de los recursos, sino por responder de sus acciones y resultados ante la población, mediante una rendición clara y objetiva de cuentas.

Participativa: Al propiciar la participación efectiva de la población en general y de los involucrados en particular, en la definición de las políticas públicas, seguimiento de las acciones y evaluación de los resultados, tanto de carácter sustantivo y adjetivo.

Legal: Todas sus acciones apegadas a Derecho y dotar a los particulares de los medios para la legítima defensa de sus intereses.

Flexible: Con la capacidad necesaria para adaptarse con oportunidad a las nuevas condiciones y exigencias del entorno social, político y económico, a través de la innovación y la creatividad.

Transparente: Al proporcionar la información necesaria para que los poderes y entidades públicas y la población en general, puedan conocer y evaluar su actividad sustantiva y situación financiera.

Congruente: Su actividad estará en congruencia con la actividad de otros ámbitos de Gobierno y habrá armonía en todo el quehacer político, al fortalecer los mecanismos de coordinación.

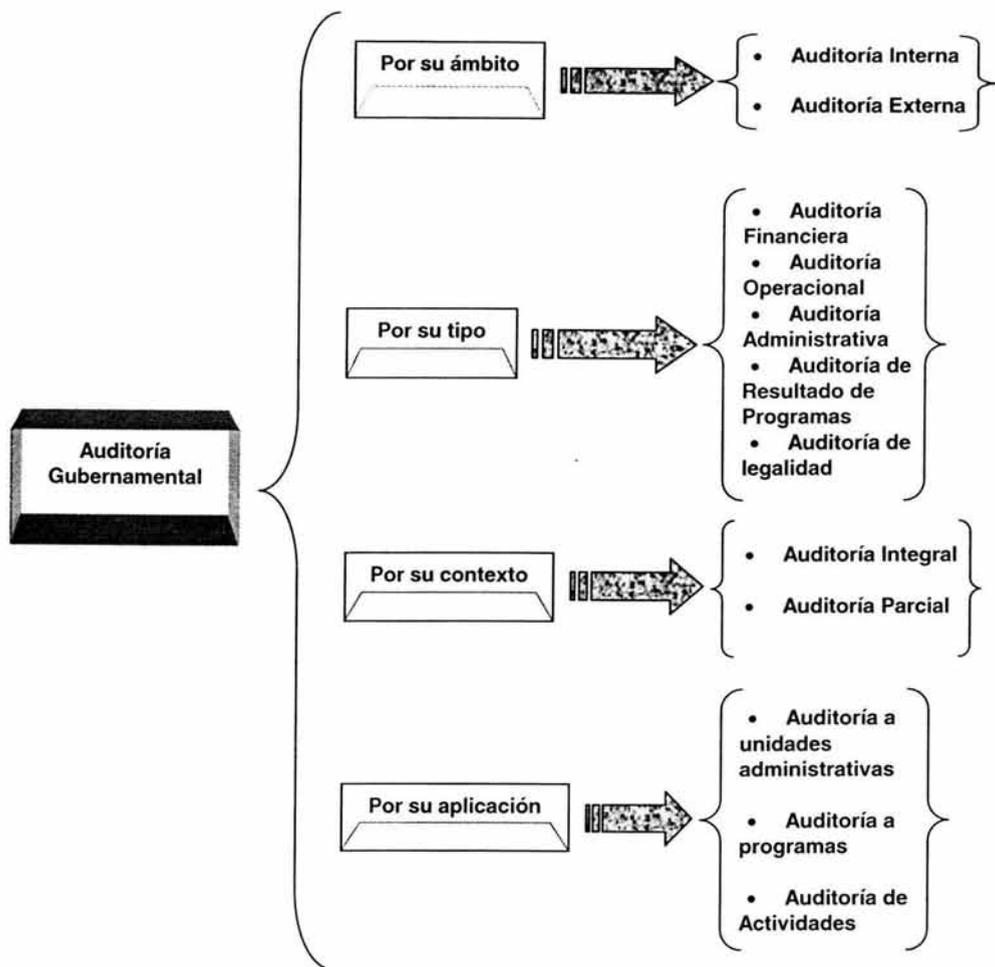
La Calidad Total es indispensable para el mejor funcionamiento de la Administración Pública, sin embargo, el camino a recorrer es aún largo y para su culminación todavía tiene dificultades diversas, pero es indudable que en la medida que se fomente la reflexión y se acreciente la experiencia en torno a esta tecnología, la mejora continua de la acción gubernamental y administrativa es perfectamente factible la aplicación de la Calidad Total a la Administración Pública, en cualquiera de sus tres niveles de Gobierno.

Dentro del Proceso Administrativo se encuentra inmersa a la **Auditoría**, parte esencial dentro del control y la calidad, que permite determinar si las acciones administrativas cumplen con lo planeado, por ello es necesario saber en qué consiste la auditoría. A toda oficina pública le incumbe la responsabilidad de aplicar los recursos de manera eficiente, económica y efectiva, con objeto de lograr los fines para los que se proporcionaron. La auditoría es parte importante en el proceso de rendición de cuentas, dado que aporta juicios independientes sobre la credibilidad de la información que proporcionan los funcionarios públicos acerca de la manera en que cumplieron con su responsabilidad. La auditoría también puede ayudar a quienes toman las decisiones, a mejorar la eficiencia, economía y efectividad de las operaciones gubernamentales al identificar en qué puntos se necesitan mejoras.

El término auditoría se asocia con revisión, examen o evaluación, en este sentido, se puede considerar que la auditoría tiene el objetivo de practicar o realizar una revisión. Una definición más completa es: "el examen de las operaciones cualquiera que sea la naturaleza de las dependencias y entidades de la Administración Pública, con el objeto de opinar si los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera, si los objetivos y metas efectivamente han sido alcanzados, si los recursos se administraron de manera eficiente y si

se ha cumplido con las disposiciones legales aplicables en la materia. También analizar si el control interno establecido en las entidades del sector gubernamental coadyuva a la obtención de información financiera confiable, oportuna y útil para la adecuada toma de decisiones, formulando las observaciones y recomendaciones necesarias tendientes a mejorar las operaciones de la entidad".²⁹

El estudio sobre auditoría es muy amplio y complejo, por lo que uno de los propósitos del presente trabajo es encausar el tema exclusivamente a la Auditoría Gubernamental, principalmente dirigido a la Administración Municipal con el propósito de no desviar el contenido del mismo. Existen apartados que por su naturaleza pueden ser aplicados en el sector privado y/o público, por lo que se presentan en la siguiente clasificación de Auditoría Gubernamental:



Fuente: Manual de Auditoría Financiera Gubernamental de la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, Marzo 1998

Por su Ámbito

Auditoría Interna: Es la auditoría que realiza el personal adscrito a la propia dependencia o entidad. Su importancia radica en que se constituye en el instrumento de control interno que revisa, analiza, diagnostica y evalúa el funcionamiento de otros controles, proporciona a los responsables de la dirección y operación, información coadyuvante sobre el resultado de su

gestión y propicia, en su caso, la adopción de medidas que tiendan a mejorar la eficiencia en la administración de los recursos, y la eficacia en el logro de las metas y objetos asignados. La auditoría interna debe analizar y evaluar los procesos de administración, aprobación, contabilización y, en general, los que dan origen a la toma de decisiones, sin intervenir en la ejecución de ellos.

Otra definición nos dice que: la auditoría interna gubernamental es una función independiente de evaluación establecida dentro de la organización del gobierno para examinar y evaluar sus actividades administrativas, contables, presupuestales, programáticas y económicas.³⁰

Auditoría Externa: Es la auditoría realizada por contadores públicos independientes a la dependencia o entidad, con objeto de emitir una opinión sobre la situación que guarda el área auditada.

Por su Tipo

Auditoría Financiera: Comprende el examen de las transacciones, operaciones y registros financieros con objeto de determinar si la información que se produce es confiable, oportuna y útil.

Auditoría Operacional: Comprende el examen de la eficiencia (evaluación cuantitativa) obtenida en la asignación y utilización de los recursos financieros, humanos y materiales, mediante el análisis de la estructura organizacional, y de los sistemas operativos y de información.

Auditoría Administrativa: Se encarga de realizar la acción de verificar, evaluar y promover el cumplimiento y apego a los factores o elementos del proceso administrativo instaurado a seguir en las entidades que conforman el sector gubernamental. Lleva a cabo una revisión con el fin de precisar; Pérdidas y deficiencias, Mejores métodos, Mejores formas de control, Operaciones más eficientes y Mejor uso de los recursos físicos y humanos.

Auditoría de Resultados de Programas: Analiza la eficacia (evaluación cualitativa) y la congruencia alcanzada en el logro de los objetivos y metas establecidos en relación con el

avance del ejercicio presupuestal. El análisis de la eficacia se obtiene al revisar que efectivamente se alcanzaron las metas establecidas en el tiempo, lugar, cantidad y calidad requeridos. La congruencia se determina al examinar la relación lógica que exista entre el logro de metas y objetivos de los programas y el avance del ejercicio presupuestal.

Auditoría de Legalidad: Tiene la finalidad de revisar si la dependencia o entidad en el desarrollo de sus actividades ha observado el cumplimiento de disposiciones legales que le sean aplicables (Leyes, Reglamentos, Decretos, Circulares, etc.).

Por su Contexto

Auditoría Integral: Es cuando en una sola revisión concurren los cinco tipos de auditoría antes referidos (financiera, operacional, administrativa, de resultado de programas y de legalidad).

Auditoría Parcial: Es aquella en la que se practica un solo tipo de auditoría o un evento específico.

Por su Aplicación

Auditoría a Unidades Administrativas: Se entiende por unidad administrativa, aquella área que tiene asignado un programa o conjunto de programas encaminados al logro de determinados objetivos y metas de la dependencia o entidad. Las unidades administrativas, atendiendo al tipo de actividades que realizan, se clasifican en:

 **Unidades Sustantivas:** Son aquellas que realizan funciones tendientes a lograr en forma específica los objetivos para los cuales fue creada la dependencia o entidad.

 **Unidades Adjetivas o de Apoyo Administrativo:** Son aquellas que realizan funciones de tipo administrativo en apoyo de los objetivos de las unidades sustantivas. Las unidades administrativas pueden ser una dirección general, una dirección de área, una subdirección, un departamento, etc. En caso de que las unidades administrativas tengan asignados dos o más programas, el alcance de la revisión comprenderá la totalidad de los programas bajo la responsabilidad de la unidad administrativa sujeta a auditoría.

Auditoría a Programas: Comprende la revisión del conjunto de funciones y actividades que integran un programa específico asignado a una o varias unidades administrativas. En este caso se revisará aquel programa, subprograma, etc., que esté establecido en la estructura programática del presupuesto, excluyéndose los otros que pudieran estar bajo la responsabilidad de la misma unidad.

Auditoría de Actividades: El alcance que comprende este nivel de auditoría está circunscrito en la revisión de aquellos aspectos que se identifiquen con el objetivo específico a examinar y que sean diferentes a unidades administrativas o programas.

El conocimiento, capacidad, técnica y responsabilidad son factores de confianza para la realización de los trabajos de auditoría; éstos darán la calidad del trabajo profesional mediante el establecimiento de procedimientos uniformes mínimos para la auditoría. Así mismo, estos factores hacen indispensable el que existan **normas de auditoría**, relativas a la personalidad del auditor, al trabajo que desempeña y a la información de resultados que rinda de este trabajo.

Las Normas de Auditoría Gubernamental se presentan clasificadas en tres grupos:

- Normas personales
- Normas de Ejecución del Trabajo
- Normas de Información

Normas Personales: Son aquellas que establecen las cualidades que debe reunir el auditor interno gubernamental, o en su caso, el grupo de auditores que integran el órgano interno de control, con la intención de cumplir profesionalmente su responsabilidad, las cuales son:

- **Independencia:** El auditor está obligado a mantener una actitud de independencia mental en todos los asuntos relativos a su trabajo profesional; Soberanía de juicio, Imparcialidad, Objetividad.

•**Conocimiento Técnico y Capacidad Profesional:** El trabajo de auditoría debe ser desempeñado por personas que, tengan entrenamiento técnico adecuado, capacidad profesional para auditor y actualización de los conocimientos técnicos.

•**Cuidado y Diligencia Profesional:** El auditor está obligado a ejercitar cuidado y diligencia razonable en la realización de su examen y en la preparación de su dictamen o informe y un comportamiento basado en la ética.

Normas de Ejecución del Trabajo: Son aquellas que rigen la actividad del auditor interno gubernamental, en lo que se refiere a la planeación, ejecución y supervisión de los trabajos, al examen y evaluación de los sistemas de control, y a los criterios para obtener la evidencia suficiente y competente en las revisiones y son:

•**Planeación del Trabajo de Auditoría:** El trabajo de auditoría debe ser planeado, con una investigación previa, formulación de los programas de revisión y planeación anual de intervenciones.

•**Examen y Evaluación del Control Interno:** El auditor debe efectuar un estudio y evaluación adecuada del control interno existente, que le sirva de base para determinar el grado de confianza que va a depositar en él, asimismo que le permita determinar la naturaleza, extensión y oportunidad que va a dar a los procedimientos de auditoría.

•**Supervisión del trabajo de auditoría:** Es la coordinación de los recursos durante la planeación, ejecución, comunicación de resultados y seguimiento de medidas correctivas de la auditoría pública, a fin de vigilar, revisar y verificar el cumplimiento de metas y objetivos, y la correcta aplicación de los procedimientos establecidos.

•**Obtención de Evidencia:** Mediante los procedimientos de auditoría, el auditor debe obtener evidencia comprobatoria suficiente y competente en el grado que requiere para suministrar una base objetiva para emitir su opinión.

•**Tratamiento de Irregularidades:** Es función del auditor dar información de las irregularidades detectadas durante el desarrollo de su trabajo y el tratamiento de las mismas, aún cuando estas sean ajenas a los objetivos de las mismas, a fin de que se tomen las medidas correctivas pertinentes.

Normas Sobre el Informe de Auditoría y su Seguimiento: Contempla los requisitos necesarios para la elaboración y presentación del dictamen o informe del auditor y lo relativo al seguimiento de sus reconocimientos y consisten en:

•**Informe de Auditoría:** El resultado final del trabajo del auditor es su dictamen o informe. Mediante el cual pone en conocimiento a las personas interesadas los resultados de su trabajo y la opinión que se ha formado a través de su examen.

•**Seguimiento de las Recomendaciones:** La responsabilidad del auditor no concluye con la presentación del informe de auditoría, toda vez que es obligación de éste, dar el seguimiento respectivo a las acciones correctivas adoptadas, al resultado de las observaciones y recomendaciones contenidas en el informe de auditoría.

Al existir normas también hay técnicas de auditoría gubernamental: Que son los métodos prácticos de investigación y prueba que el auditor gubernamental utiliza para lograr la obtención de información y comprobación necesaria para poder emitir su opinión profesional.

Las Técnicas de Auditoría son:

Estudio General: Consiste en el conocimiento de la fisonomía o características generales de la entidad a auditar, de sus estados financieros y de sus partes importantes significativas o extraordinarias.

Análisis: Este debe ser aplicado a los rubros que integran una cuenta o partida determinada, clasificar y agrupar los elementos de cada uno de estos, de tal forma que los grupos constituyan unidades homogéneas y significativas.

Inspección: Es el examen físico de documentos o de bienes materiales a fin de verificar la autenticidad de un activo o de una operación registrada en la contabilidad o presentada en los estados financieros de la dependencia.

Confirmación: Es la obtención de una comunicación escrita de una persona independiente a la dependencia o área auditada y que se encuentra en la posibilidad de conocer la naturaleza,

condiciones de la operación y por lo tanto, dar respuesta veraz sobre esta. La información que se solicita puede ser aplicada de diferentes formas:

- **Positiva:** Se envían datos y se solicita que contesten, si están conformes o no.
- **Negativa:** Se envían datos y se pide contestación, sólo si están inconformes.
- **Directa:** Ciega o en Blanco: No se envían datos y se solicita información de saldos, movimientos o cualquier otro dato necesario que se requiera.

Investigación: El auditor debe obtener información y comentarios de los servidores públicos de la dependencia a auditar, sobre la situación que guarda dicha entidad.

Declaración: Es la manifestación por escrito, firmada por los interesados, sobre los hechos más relevantes de los resultados de la investigación realizada en la dependencia a auditar. Esta técnica se aplica a través de actas administrativas debidamente fundamentadas y motivadas cuando la importancia de los datos o el resultado de las investigaciones realizadas lo ameriten.

Certificación: Es la obtención de un documento, mismo que debe contener la firma de la autoridad competente, para garantizar la veracidad de un hecho o situación.

Observación: El auditor debe presenciar físicamente la forma en que se realizan ciertas operaciones o hechos. Dándose cuenta ocularmente de la forma en que el personal de la entidad la realiza.

Calculo: Consiste en la verificación matemática de algún rubro.

Compulsa: Comparar copia de documentos contra su original; es aplicar las técnicas de confirmación, declaración y certificación por una autoridad legalmente facultada para ello.

Procedimiento de Auditoría Gubernamental

Los procedimientos de auditoría son el conjunto de técnicas de investigación aplicables a una partida o a un grupo de hechos y circunstancias relativas a los recursos financieros, humanos y

materiales sujetos a examen, mediante los cuales el auditor obtiene las bases para fundamentar su opinión.

Los procedimientos se clasifican en dos grandes grupos:

- 1.- Los de aplicación general destinados a cualquier tipo de auditoría.
- 2.- Los de aplicación específica mismos que serán diseñados en base al tipo de auditoría que se vaya a realizar.

Notas de pie de página

Capítulo 1

- ¹ Colín Terán, Alfredo y Díaz Casillas, Francisco José, "En búsqueda de la Calidad Total en los Servicios: El caso del transporte urbano de pasajeros en la Ciudad de México", IAPEM, México, No. 24, Octubre-Diciembre 1994, pag. 95.
- ² Acle Tomasini, Alfredo, Retos y riesgos de la Calidad Total, México D. F. Grijalbo, 1994, pag. 50.
- ³ Folgar, Oscar Francisco, ISO 9000, aseguramiento de la calidad, Buenos Aires Argentina, Macchi, 1996, pag. 18.
- ⁴ Fernández, Julián y Alatorre, Bernardo, ISO 9000, Implantación y Certificación del Sistema, Primera Edición, México D. F. Porrúa, 1999, pag. 17.
- ⁵ Folgar, Oscar Francisco, Op. Cit., Nota 3, pag. 1.
- ⁶ Fernández, Julián y Alatorre, Bernardo, Op. Cit., Nota 4, pag. 16.
- ⁷ Rothery, Brian, ISO 9000, Segunda Edición, Panorama, 1994, pag. 24.
- ⁸ Campos Álvarez Tostado, Ricardo y Martínez Anzures, Luis Miguel, Alta Calidad en la Gestión Pública, Segunda Edición, México D. F. IAPEM, 2003, pag. 41.
- ⁹ Pola Maseda, Angel, Gestión de la Calidad, Alfaomega, 1999, pag. 9.
- ¹⁰ Pérez, César, Control Estadístico de Calidad, Primera Impresión, Rama, 1998, pag. 74.
- ¹¹ Sandholm, Lennart, Control Total de Calidad, Primera Edición, Trillas, 1995, pag. 9.
- ¹² De Gortari, Eli, Diccionario de la Lógica, Primera Reimpresión, México D. F. Plaza y Váldes, 2000, Pag. 62.
- ¹³ DelaCerdea Gastélum, José, y Morales García, Leticia, ISO 9000, En la Administración Pública de México, Una Investigación sobre los avances y perspectivas de los sistemas de Calidad en los gobiernos, México D. F. Grupo Editorial Iberoamérica, 2001, pag. 3.
- ¹⁴ Campos Álvarez Tostado, Ricardo, Op. Cit., Nota 8, pag. 33.
- ¹⁵ Ibid., pag. 34.
- ¹⁶ Vivero Castañeda, Ranulfo, "Calidad Total de la Educación para la formación de directivos". IAPEM, México, No. 24, Octubre-Diciembre 1994, pag. 79.
- ¹⁷ Macdonald, John y Piggott, John, Calidad Global, La nueva cultura de la Administración, Primera Edición, Panorama, 1993, pp. 133-135.

- ¹⁸ Acle Tomasini, Alfredo, Planeación Estratégica y Control Total de Calidad, México D. F., Grijalbo, 1990, pp. 148.
- ¹⁹ Casteñeda, Luis, La Calidad la hacemos todos, Séptima Reimpresión, México D. F. Poder, 2001, pp. 30-31.
- ²⁰ Campos Álvarez Tostado, Ricardo, Op. Cit., Nota 8, pag. 36.
- ²¹ Macdonald, John, Op. Cit., Nota 17, pag. 152.
- ²² Pérez, César, Op. Cit., Nota 10, pag. 75.
- ²³ Montes de Oca Malvaez, Juan, "Planeación estratégica y control gubernamental: Herramientas del desarrollo en la Administración Pública", Control y evaluación Gubernamental, Secretaría de la Contraloría del Estado de México, No. 17, Enero-Junio 2000, pag. 162.
- ²⁴ Acle Tomasini, Alfredo, Op. Cit., Nota 18, pp. 146-147.
- ²⁵ Sánchezbenitez Tamayo, Héctor, "Calidad y productividad como factores estratégicos de competitividad", IAPEM, México, No. 24, Octubre-Diciembre 1994, pp. 66-67.
- ²⁶ Roel Rodríguez, Santiago, Estrategias para un gobierno competitivo, cómo lograr administración pública de calidad, un nuevo paradigma, Segunda Edición, Monterrey Nuevo León, Castillo, 1998, pp. 50-51.
- ²⁷ Reza Trosino, Jesús Carlos y Reza Borja, Gabriela Giaconda, Administración Total, para las organizaciones del Tercer Milenio, Primera Edición, México D. F. PAC, 2001, pag. 79.
- ²⁸ Velasco Monroy, Santiago Germán, "Las administraciones públicas locales de México frente al próximo siglo. Una transformación a fondo del quehacer gubernamental y del aparato público", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP, No. 63, Agosto 1999, pp. 19-20.
- ²⁹ Manual de Auditoría Financiera Gubernamental de la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México. Marzo 1998.
- ³⁰ Castro Vázquez, Raúl, Contraloría Gubernamental, Primera Edición, México D. F. Instituto Mexicano de Contadores Públicos A. C. 1996, pag. 139.

CAPITULO

2

Municipio y Gobierno de Teoloyucan

Capítulo 2 Municipio y Gobierno de Teoloyucan

2.1 Origen e Historia del Municipio

Vamos a dar un esbozo general del surgimiento de Teoloyucan en su parte histórica, de ahí partimos a la historia del Gobierno Municipal a través de varios años.

Al Municipio se le denomina de diferentes formas: Comuna, Provincia y es una institución de carácter universal. Es uno de los elementos básicos en que se sustenta nuestra organización social, económica y política.

En el Municipio nacen nuestras primeras relaciones con el derecho, en sus distintos aspectos: Patriótico, electoral, social, económico y político, en él se desarrolla la vida cívica del individuo, viene a ser la cédula fundamental de la República.

El Municipio es forma y servicio de la comunidad, es una realidad social y política eminentemente local, es la primera organización jurídica de la sociedad civil, crea el tipo inicial de la autoridad, la gestión por el bien común más cercano al hombre mismo, a su familia, a su casa, a sus hijos. Es la entidad principal que se gobierna por sus propias leyes.

Pueden distinguirse dos tipos de Municipio; El rural y el urbano. El primero está dedicado preferentemente a la agricultura y la ganadería, el segundo constituye un conglomerado comercial e industrial. En el caso de Teoloyucan estamos hablando que se divide en los dos tipos ya mencionados, la parte del centro, constituido por cuatro barrios; Tlatilco, Tlatenco, Tepanquiahuc y Acolco, forman la parte urbana, y es en el barrio de Tlatilco donde están asentadas las oficinas del Gobierno Municipal, mismos que cuentan con la mayoría de los servicios -Agua, Luz, Drenaje y Alcantarillado, calles pavimentadas, línea telefónica, Transporte, varios comercios, el mercado municipal-, pero también tienen problemas; no cuentan con empresas establecidas, se tiene problemas de vialidades por ser el único paso para trasladarse a Municipios aledaños o el Distrito Federal. En cuanto a salud el DIF Municipal es insuficiente por la cantidad de demanda existente (único para todo el Municipio con alrededor de 70,000 habitantes). Por otro lado están los demás barrios que conforman el

Municipio (Zimapán, Cuaxoxoca, La Era, Santa Cruz del Monte, San Sebastián, Santa Cruz Teoloyucan, Santiago, Analco, San Bartolo) y que se encuentran en tránsito para convertirse de rurales a urbanos, en los cuales existen problemas de abastecimiento de Agua, Luz, Drenaje y Alcantarillado, transporte, entre otros. De los barrios que podríamos llamar rurales son; Col. Santo Tomás, Barrio Santo Tomás y Santa María Caliacac, por tener varias extensiones de tierra dedicadas a la agricultura.

Es importante destacar que el Municipio es Gobernado por un Ayuntamiento, que es un cuerpo colegiado. La palabra Ayuntamiento viene de ayuntar, reunirse; en España desde tiempos remotos, acostumbraron los jefes de familia y vecinos principales de cada pueblo, reunirse a fin de nombrar un cuerpo que tuviera encomendado el Gobierno de la ciudad. En la actualidad este cuerpo se elige a través de elecciones cada tres años.

No se puede hablar de un fecha precisa, en cuanto a la fundación de Teoloyucan, según el código Mendocino, Itzcóatl logró la conquista del reino Tepaneca; el código presenta los jeroglíficos de los pueblos conquistados en esa guerra: Tlacopan, Atzcapotzalco, Teocallhuayac, Cuahguahcan, Tecpa, Cuauhtitlan, Atlacuihuayac, Mixcóac, Coyoahuacan y Cuahiximalla, por lo que se infiere que Teoloyucan, debido a su cercanía con Cuautitlán, quien ya existía, se puede decir que este pueblo, en el año ocho de ácatl (1430 d. c.) fecha en que según el código de Cuautitlán, se realizó el deslinde de las tierras de Tenochtitlan y Tlatelolco, formaba parte de Cuautitlán.

Por lo anterior, es probable que los primeros pobladores de Teoloyucan tengan su origen en los Chichimecas, que penetraron en la cuenca de México y cuyo nombre quiere decir nómadas que se dedican a la recolección y la caza o chupadores de maguey.

Los habitantes de Teoloyucan, por encontrarse cerca del señorío de Cuautitlán, quizá pertenecían a él, aunque existen vestigios de un edificio prehispánico y se han encontrado objetos de barro y obsidiana, no existen estudios que permitan saber cómo estaban organizados socialmente; sin embargo, a través de las crónicas escritas por indígenas, dirigidos por frailes, o bien debidas a soldados o personas especialmente dedicadas a ello, tenemos noticias de algunos aspectos de la organización social de los mexicas, que de alguna

manera repercutía en la de los habitantes de Tlapacoya, uno de los aspectos sobresalientes, es el referido a la educación de los niños, en una de las crónicas se encuentran los siguientes datos: Desde la infancia se acostumbraba a los niños a sufrir de hambre, el calor y el frío, tal es el caso de los campesinos, desde pequeños se les enseñaba a trabajar la tierra y los mandaban a una escuela dedicada especialmente para ellos, para que aprendieran todo lo referente al culto de sus dioses.

La economía de los habitantes de Teoloyucan se organizaba principalmente en torno al cultivo de la tierra; Otra actividad económica era la caza de aves acuáticas, patos y gallaretas, la pesca la realizaban en la laguna de Zumpango, donde abundaban ajolotes, acociles, ranas y peces. Los instrumentos para realizar la pesca eran redes, anzuelos fabricados de hueso, arpones, mazas y chinchorros. Mucha población de Teoloyucan se mantenía de la pesca y venta de estos productos que vendían entre los mismos pobladores o en la plaza, ya tradicional con 150 años de establecida, de Cuautitlán.

Los primeros evangelizadores de Teoloyucan, fueron los Franciscanos, quienes crearon la primer misión en 1550, en 1558 fundaron la parroquia de la cabecera, dedicada a San Antonio de Papua. Actualmente la más importante del Municipio.

La erección de Teoloyucan en Municipio se puede ubicar en el Decreto del 09 de Febrero de 1825,¹ pues no hay que olvidar que Teoloyucan, desde la época colonial tuvo como organización política el Municipio al estilo de España.

Durante el porfirismo, Teoloyucan estaba bajo la presión y explotación de los ricos hacendados, del jefe político en turno, y veía perder sus derechos bajo el peso de los poderosos.

La palabra Teoloyucan se deriva de Tehilloycan, la cual se forma de Tehilotl, que significa "cristal o vidrio", algunos historiadores traducen Tehilotl de la siguiente manera; "cristal de roca", de Yótl, plenitud y can, lugar, **"LUGAR LLENO DE VIDRIO O CRISTAL DE ROCA"**.²

Sin tener la fecha exacta, el Gobierno Municipal de Teoloyucan ha evolucionado gradualmente. En sus inicios contaba con las oficinas de la Presidencia y Secretaría del Ayuntamiento

solamente, en ese entonces la población la constituían cerca de cinco mil individuos. Elementos de seguridad pública no existía.

Cuando se establece el cuerpo policiaco, sólo cuentan con dos elementos, sin uniforme, carentes de armamentos, no había oficina alguna destinada y con nulo adiestramiento, realmente una situación muy precaria en el aspecto de la Seguridad de Teoloyucan. Es menester agregar que la población no era mucha, no había índices delictivos de grandes magnitudes. Los ciudadanos tenían muy arraigados sus valores y costumbres, un tanto conservadoras, por ejemplo; a las personas mayores, sin contar el parentesco, les debían saludar y besar la mano, en caso contrario eran acusados con sus padres y por consecuencia les pegaban, se podía andar a la una o tres de la madrugada, hombres o mujeres, sin peligros de algún asalto u otra situación de inseguridad, había respeto. Por lo regular las casas eran de adobe y sin barda, no contaban con puertas y no pasaba nada.

En el Municipio de Teoloyucan el trece de Agosto de cada año se celebran los tratados de Teoloyucan,³ en años anteriores el Gobernador del Estado de México siempre estaba presente y preguntaba si le hacía falta algo al Municipio y en que podía ayudar, el Presidente Municipal en turno, probablemente por ignorancia y otras por quedar bien, contestaba que Teoloyucan no necesitaba nada, que estaba bien, desaprovechando la oportunidad de subsanar demasiadas carencias con las que contaba el Gobierno Municipal para con la población. Esto generó un retroceso considerable en comparación con los municipios aledaños. Precisamente en el rubro de la seguridad y de la obra pública, precisamente de donde más se requería el apoyo. El Gobernador es difícil que asista a algún evento de todos los 124 Municipios que actualmente forman el Estado de México, por eso la posición de Teoloyucan eran un tanto privilegiada por su visita anual. Actualmente el Gobernador ya no viene a presenciar el acto de los tratados, solo envía a sus colaboradores más cercanos.

Retomando el tema del cuerpo de policía en Teoloyucan, con el paso del tiempo llega a tener seis elementos de seguridad, por gestión de una persona ajena al Gobierno Municipal, logra obtener uniformes para los mismos.⁴

Las demandas sociales de servicios no eran tantas, en el caso del agua, por lo regular todos tenían un pozo de agua en sus predios, el drenaje era al aire libre o letrina, el transporte eran

pocos los que lo utilizaban, pues en su mayoría se dedicaba a la Agricultura, en relación a la luz todos usaban velas o quinqués de petróleo, cocinaban con leña y el que tenía un poco más de solvencia económica contaba con estufa de petróleo. En la actualidad, esto ha cambiado considerablemente.

No existe referencia escrita del antecedente histórico del Gobierno Municipal, solo el aportado verbalmente por el Cronista Municipal y algunas personas de esos años.

El Bando Municipal es la ley que regula la vida del Municipio en los aspectos: social, económico y político, a través del mismo se concentra la evolución del Gobierno Municipal. Sin embargo, anteriormente no se realizaban y los pocos que se crearon no existen físicamente para poder consultarlos. Partimos de 1991 donde si se cuenta con el respectivo Bando Municipal.

De 1991 a 1993 el Gobierno Municipal se constituyó de la siguiente forma:⁵ El Presidente, un Síndico y ocho Regidores, Secretaría del Ayuntamiento, la oficina del Síndico, la Dirección de Obras Públicas, Seguridad Pública, Reglamentos, la Tesorería, Oficialía Conciliadora y Calificadora, y la oficina del juzgado de Cuantía Menor, la cual no forma parte del Gobierno Municipal. La figura de la contraloría, por primera vez en este Gobierno aparece, con solo una persona al frente de la misma y en consecuencia su trabajo no esta reflejado. En esos tiempos la Dirección de Obras Públicas asumía un papel muy relevante, pues aparte de la realización de obras, estaban a cargo de la misma los servicios públicos de recolección de basura, pinta de guarniciones, barrido de calles y oficinas del Palacio Municipal, jardines y panteones.

El Municipio se conformaba de trece barrios y tres colonias, no había fraccionamientos. Empezaban las demandas de servicios, sobre todo por la creación irregular del ejido de la Col. Santa Cruz del Monte, la cual se asienta en pleno cerro, donde hay mucha piedra y esto dificulta, incluso actualmente, la introducción de servicios, aparte de ser ejido y no causar ingresos para el Gobierno Municipal.

En 1994 por primera vez en la historia del Municipio se da un bipartidismo de Gobierno, entre en PRI y el PRD, pues ambos proclamaban su triunfo. Negocian y entre los dos gobiernan y se dividen las oficinas de Gobierno de Teoloyucan. Quedando de la siguiente forma: La

Presidencia para el PRD, la Sindicatura para el PRI y así sucesivamente para las regidurías y demás oficinas administrativas. Las áreas se constituyen de la siguiente manera.⁶

1. **Secretaría del Ayuntamiento.**
2. **Tesorería.**
3. **Dirección de Obras Públicas.**
4. **Dirección de Administración (en la práctica era solo una Jefatura de Recursos Humanos).**
5. **Dirección de Desarrollo Social.**
6. **Dirección de Planeación y Desarrollo Urbano.**
7. **Dirección de Programación y Presupuesto (nunca definieron bien su funcionalidad y realmente era un espacio para llevar la contabilidad de Tesorería).**
8. **Dirección de Ecología.**
9. **Dirección de Educación.**
10. **Dirección de Difusión Cultural.**
11. **Dirección de Seguridad Pública y Bomberos.**
12. **Contraloría Interna Municipal.**
13. **Dirección de Gobernación.**
14. **Dirección de Servicios Públicos.**

A pesar de darse un bipartidismo de poder, el Presidente Municipal realizó un buen papel al frente de aquel Gobierno, reflejado principalmente en la Obra Pública. Aprovechó para hacer obras que anteriormente no se habían realizado, tuvo contacto constante con los ciudadanos. Al personal que laboraba en las oficinas de Palacio Municipal, los motivó con premios por puntualidad, por hacer bien su trabajo, estuvo pendiente de la atención proporcionada a los ciudadanos, procuró convivir con los trabajadores de cualquier nivel. Esto hacía que los trabajadores se sintieran tomados en cuenta, una cuestión muy importante dentro de la calidad. Compró varias unidades para las áreas de Seguridad Pública, Obras Públicas y Servicios Públicos. Este Gobierno se avocó a realizar muchas obras comunitarias, otorgar becas, despensas, láminas a través de la Dirección de Obras Públicas, Desarrollo Social y el Sistema DIF Municipal, áreas que se convirtieron en básicas para el Ayuntamiento. También

creo áreas que pasaron inadvertidas, tal es el caso de: Dirección de Ecología, Educación, Difusión cultural, Gobernación y la Contraloría misma, en virtud que el trabajo fue inadvertido. Fue la administración en que más oficinas se crearon.

En 1995 y durante este Gobierno se crea una nueva Colonia; Ex Hacienda de San José, genera más demandas de servicios, por lo regular la gente que llega a habitar las Colonias creadas en el Municipio, no son originarias del mismo, lo que ocasiona un aumento en la inseguridad, al darse un incremento en los delitos.

También se da un permiso para la creación de un fraccionamiento, llamado "la providencia" en el Barrio de San Juan, en un terreno no permitido, por pasar tubos de PEMEX ahí, problema que a la fecha no se resuelve y ningún comprador puede obtener sus documentos y acreditar su propiedad de la casa o departamento que adquirió. Por esta razón, no pagan impuestos al Ayuntamiento; pero si demandan servicios de agua, luz, drenaje, seguridad, recolección de basura, espacios deportivos, entre otros. Al final de la Administración Municipal 1994-1996, el Presidente Municipal tenía popularidad con los ciudadanos del Municipio, lo que permitió que el Partido de la Revolución Democrática, volviera a ganar la presidencia para el trienio 1997-2000.

Para el trienio 1997-2000 el Gobierno Municipal tiene la siguiente estructura, bajo esta misma el trienio 2000-2003 la recibe:⁷

1. **Secretaría del Ayuntamiento.**
2. **Tesorería.**
3. **Contraloría Interna Municipal.**
4. **Dirección de Obras Públicas.**
5. **Dirección de Planeación y Desarrollo Urbano.**
6. **Dirección de Servicios Públicos.**
7. **Dirección de Desarrollo, Educación, Cultura y Bienestar Social.**
8. **Dirección de Seguridad Pública.**
9. **Dirección de Protección Civil.**
10. **Oficina del Registro Civil.**

11. **Oficialía Conciliadora y Calificadora.**
12. **Departamento Jurídico.**
13. **Archivo Municipal.**
14. **Biblioteca Pública Municipal.**
15. **Junta Municipal de Reclutamiento.**
16. **Jefatura de Recursos Humanos.**
17. **Jefatura de Censo y Estadística Municipal.**
18. **Jefatura de Catastro.**
19. **Jefatura de Reglamentos.**
20. **Coordinación de Comunicación Social.**
21. **Juzgado de Cuantía Menor (estaba en apoyo al Municipio, pero a la mitad del trienio 1997-2000 reubica sus oficinas para los juzgados de Cuautitlán México, distrito al que pertenece Teoloyucan).**

Se observa la desaparición de algunas áreas y la creación de otras, en este trienio, las desaparecidas fueron:

1. **La Dirección de Administración.**
2. **Dirección de Programación y Presupuesto.**
3. **Dirección de Educación.**
4. **Dirección de Difusión Cultural.**
5. **Dirección de Gobernación.**

Las de nueva creación fueron:

1. **Dirección de Desarrollo, Educación, Cultura y Bienestar Social.**
2. **Dirección de Protección Civil (anteriormente dependiente de la Dirección de Seguridad Pública).**
3. **Oficina del Registro Civil (con esta oficina le simplificaron trámites y tiempo a la ciudadanía, anteriormente existía la figura del juez para los casamientos, pero no la oficina en sí, se tenían que trasladar al Municipio de Cuautitlán México para actas de nacimiento, copias certificadas y demás).**

4. **Oficialía Conciliadora y Calificadora.**
5. **Departamento Jurídico** (con la encomienda de llevar todos los juicios legales del Ayuntamiento; con particulares, el Estado o la Federación).
6. **Archivo Municipal** (para guardar toda la documentación importante del Municipio).
7. **Biblioteca.**
8. **Junta Municipal de Reclutamiento.**
9. **Jefatura de Recursos Humanos.**
10. **Jefatura de Censo y Estadística.**
11. **Jefatura de Catastro.**
12. **Jefatura de Reglamentos.**
13. **Coordinación de Comunicación Social.**

Desaparecieron cinco áreas y se crearon 13 en el trienio 1997-2000, a la fecha se conservan la gran mayoría de estas.

La Dirección de Desarrollo, Educación, Cultura y Bienestar Social, lleva a cabo los programas sociales que envía la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México, por ejemplo los de "Vivienda Digna" que comprende el apoyo con recurso económico del Fondo para la Infraestructura Social del Municipio (FISM), el cual, por lo regular se destina a la compra de láminas, tinacos y cemento, para las personas en extrema pobreza, también para otorgar Becas, maneja el Servicio Social y bolsa de trabajo. En este período, dicha área sólo realizó actividades en torno a becas, servicio social y bolsa de trabajo, pues el programa de Vivienda Digna lo llevó a cabo la Dirección de Obras Públicas. También deja de llamarse Dirección de Desarrollo, Educación, Cultura y Bienestar Social para ser la Dirección de Desarrollo Social, de la cual dependen la Biblioteca Municipal, Coordinación del Deporte y la Casa de Cultura.

La Dirección de Obras Públicas es quien lleva a cabo el programa de Vivienda Digna, dependen de la misma, la Jefatura de Ecología y el área de Panteones, aparte de llevar a cabo la Obra Pública Municipal.

En el trienio 1997-2000 las obras de beneficio comunitario fueron pocas, el servicio de basura era precario, en panteones el encargado cobraba a su libre albedrío, pues no existía un control

de órdenes de pago, ya que no se pagaba en la Tesorería Municipal, sino directamente al encargado del panteón, lo que ocasionaba un abuso de confianza. En Reglamentos se elevaron los precios de licencias y permisos, la Tesorería no cumplía con la entrega de sus informes mensuales y anuales a la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, esto se pudo observar en la entrega-recepción del 18 de agosto de 2000. La Jefatura de Ecología sólo contaba con una persona que poco pudo hacer, no había plan de trabajo, proyectos, las cuestiones ambientales olvidadas y en estos términos se encontraban las demás áreas.

En el periodo 1997-2000 se permitieron dos fraccionamientos (Villas Teoloyucan y la Providencia) y la creación de dos Colonias más, por resultado crecen las demandas sociales, la escasez de agua empieza a ser evidente, los problemas de vialidades notorios, pues anteriormente no había este tipo de problemas. En cuanto a la Seguridad Pública los índices delictivos aumentaron, los robos a casa habitación, la drogadicción aumentó. Cabe destacar que la policía municipal no tenía adiestramiento, el armamento no alcanzaba para todos y las pocas patrullas existentes, por el uso diario de las mismas, regularmente estaban descompuestas.

El final de la Administración 1997-2000, se puede decir que existió poco interés por aplicar una administración pensada en la satisfacción plena del ciudadano, con poca visualización de brindar servicios basados en la calidad, porque de manera general los servicios prestados a la ciudadanía eran de no muy buena calidad, tardaban mucho tiempo, los titulares de las áreas no se encontraban en sus oficinas, hubo poca planeación de actividades, y esto genera una administración deficiente. Para el trienio 2000-2003 gobierna una Administración emanada del Partido Acción Nacional.

2.2 Características Demográficas y Socioeconómicas del Municipio de Teoloyucan.

2.2.1 Aspectos Demográficos

El Municipio de Teoloyucan se localiza a una altura de 2.270 m de altura, en la región del antiguo lago de Zumpango, su principal actividad es el comercio. Comprende una extensión territorial de 31.52 kms. Cuadrados, con las siguientes colindancias:

Al Norte: linda con los Municipios de Coyotepec y Zumpango,

Al Sur: linda con los Municipios de Cuautitlán México y Cuautitlán Izcalli,

Al Oriente: linda con los Municipios de Melchor Ocampo y Jaltenco y

Al Poniente: linda con los Municipios de Tepetzotlán y Coyotepec.

Para su Gobierno, administración y organización se divide en 16 barrios, 7 colonias y 5 fraccionamientos.

“BARRIOS”

1. Acolco;
2. Analco;
3. Atzacocalco;
4. Axalpa;
5. Cuaxoxoca;
6. Santiago;
7. San Bartolo Tlaxihuicalco;
8. San Juan;
9. San Sebastián;
10. Santa Cruz Teoloyucan;
11. Santa María Caliacac;

12. Santo Tomás;
13. Tepanquiahuac;
14. Tlatenco;
15. Tlatilco y
15. Zimapan;

“COLONIAS”

1. Agrícola santo Tomás;
2. Ejidal Santa Cruz del Monte;
3. Ex - Hacienda San José Puente Grande;
4. Guadalupe;
5. La Era;
6. La Victoria y
7. Nueva Venecia.

“FRACCIONAMIENTOS”

1. Fresno 2000, ubicado en el Barrio de Santa María Caliacac;
2. La Providencia, ubicado en el Barrio de San Juan;
3. Villas Teoloyucan, ubicado en el Barrio de Tlatilco;
4. Unidad Habitacional Sagitario, ubicado en el Barrio de Analco y
5. Misiones Teoloyucan, ubicado en el Barrio de Tlatilco.

Hasta el 30 de Abril de 2002, cuenta con una población total de:⁸

TOTAL: 70,078

HOMBRES: 35,260

MUJERES: 34,818

Población por barrios y colonias del Municipio de Teoloyucan, hasta el 30 de Abril de 2002.⁹

Barrio	Total	Hombres	Mujeres
San Juan	5,529	2,817	2,712
Acolco	2,677	1,357	1,320
Santa María Caliacac	6,355	3,170	3,185
Atzacocalco	788	386	396
Santa Cruz del Monte	4,982	2,563	2,419
La Era	1,208	608	600
Tepanquiahuac	1,482	713	769
Ex – Hacienda San José	332	171	161
Analco	2,811	1,340	1,471
San Sebastián	2,354	1,215	1,139
Santa Cruz Teoloyucan	5,265	2,638	2,627
San Bartolo	5,263	2,624	2,639
Tlatilco	4,136	2,035	2,101
Axalpa	1,648	851	797
Santiago	3,440	1,726	1,714
Col. Santo Tomás	649	332	317
Col. Guadalupe	292	152	140
Santo Tomás	3,726	1,868	1,858
Col. Victoria	239	119	120
Cuaxoxoca	3,717	1,908	1,809
Zimapan	4,668	2,325	2,343
Tlatenco	4,250	2,145	2,105

Fuente: Jefatura de Censo y Estadística Teoloyucan, Consulta Municipal de población y vivienda Teoloyucan.

De modo similar al resto de los Municipios conurbados a la Ciudad de México, Teoloyucan durante las últimas décadas, ha resentido el impacto de un acelerado y constante crecimiento demográfico. En gran medida debido a los grandes asentamientos urbanos irregulares, que al ser muy grandes no se ha tenido otra opción que reconocerlos y convertirlos en colonias, tal es el caso de la Col. Santa Cruz del Monte, asentada en un ejido, en pleno cerro lleno de piedras, el cual en 15 años se colonizó totalmente. Por las características del suelo dificulta la introducción de Servicios, aparte por ser ejido no pueden pagar impuestos al Ayuntamiento, lo que ocasiona resistencia a brindarle servicios. Se puede afirmar que el 80% de la población llegó, a la Col. Santa Cruz del Monte, de partes externas al Municipio y con carencias económicas considerables. Al llegar gente de fuera y con otras costumbres, ha derivado en un aumento considerable de delincuencia. Dicha Colonia se ha convertido en la más marginada del Municipio e insegura.

Lo mismo a pasado en las Colonias de la Era, Guadalupe, Santa Rosa y Ex - Hacienda San José, aunque estas no son ejidos, se ubican en diferentes puntos del Ayuntamiento, atrayendo grandes conglomerados de personas, por lo regular externos al Municipio. Aunado al crecimiento poblacional de los barrios ya establecidos, también están los fraccionamientos permitidos.

Todo lo anterior a derivado en una explosión demográfica de grandes medidas para el Municipio, trayendo consigo aumento en las demandas sociales (agua, drenaje y alcantarillado, luz, transporte, empleo, educación, entre otros), problemáticas que el Gobierno Municipal, muchas veces no esta en condiciones de solventar.

2.2.2 Aspectos Sociales

En cuanto a la Educación el Municipio registra un nivel de alfabetismo menor al referido por el Estado de México (77.02% contra el 76.93% respectivamente).

La educación primaria tiene una cobertura del 40.44% a nivel Municipal. En la educación Secundaria dispone de una cobertura del 29.13%, la impartición de educación a nivel preparatoria o bachillerato es cercano al 10.30%.¹⁰

Las escuelas primarias y secundarias se han vuelto insuficiente para la gran demanda estudiantil, en el nivel medio superior solo cuenta con una preparatoria y un CBT del Gobierno del Estado y una escuela comercial privada. A nivel superior no cuenta con escuela alguna, los que tienen la oportunidad de estudiar, deben trasladarse a Municipios aledaños o hasta la Ciudad de México.

En el rubro educativo se tienen grandes carencias de instituciones educativas. Por lo regular terminan la secundaria y a trabajar, son pocos los que logran obtener una profesión. Ha cambiado en gran medida la visión de los padres, ahora se preocupan porque las mujeres también cuenten con la oportunidad de estudiar, aspecto que en años anteriores era lo contrario.

2.2.3 Aspectos Económicos

Cabe mencionar que la población económicamente activa equivale al 11.30%, se han dado periodos críticos y de auge. Por sector se describe en la forma siguiente:

Sector Primario: La Agricultura, año con año va dejando de existir para convertirse en asentamientos humanos, en empresas o en tierras sin sembrar. El Gobierno Municipal no se ha preocupado por darle apoyo al campo y hacerlo productivo. Los pocos campesinos que todavía quedan, son gente mayor, acostumbrada a su tierra y se resisten a venderla. Las tierras productivas que quedan son las de riego, en las de temporal si llueve levantan cosecha, si no llueve se pierde la siembra o no nace, lo cual significa perdidas para los campesinos y esto los desanima aun más. Regularmente lo que se siembra es Maíz, frijol y calabaza. El campo en Teoloyucan ha dejado de ser rentable y no reciben ayuda necesaria y oportuna, por parte del Gobierno Municipal o Estatal, en consecuencia se da la venta de estas tierras, ya sea que fracciones su predio para venderlo en lotes o completas. De estas ventas irregulares se han originado las colonias Guadalupe, Santa Rosa, Santa Cruz del Monte y Ex - Hacienda San José, ya comentadas.

Sector Secundario: En Teoloyucan la Población Económicamente Activa durante el período 1970-1980 alcanzó un nivel cercano al 31%, en 1990, el sector relacionado con las actividades

industriales ocupaba a uno de cada dos trabajadores empleados. Es importante destacar que son fuentes externas de empleo los Municipios aledaños de; Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán Izcalli y/o el Distrito Federal.

El Municipio cuenta con pocas industrias y algunos talleres familiares, quienes pueden ofertar pocas vacantes. Son 15 empresas establecidas en el Municipio. Con una población actualmente de 70,078 aproximadamente en el Municipio, la demanda de empleos aumenta considerablemente, día con día. El Gobierno Municipal no esta en condiciones de ofrecer una respuesta positiva de empleos, aparte no se ha fomentado la creación de los mismo, no existe una oficina que se encargue de buscar fuentes de empleo, ya sea a través de industrias o para que se creen empresas en sociedad cooperativa, entre otros.

La falta de fuentes de empleo es uno de los principales problemas a los que se enfrenta el Gobierno Municipal, esto se observa a partir de la gran demanda en la bolsa de trabajo que maneja el Ayuntamiento. Aunque no aumenta la demanda de empleo mes con mes en demasía, se mantiene en un rango de 123 personas mensualmente¹¹ que requieren de empleo, los que llegan a ser contratados son en empresas ubicadas fuera del Municipio, otros deciden poner un pequeño negocio y así, pasan a formar parte del comercio informal, otros más van a parar a las filas de la vagancia y delincuencia, aumentando así, las problemáticas al Ayuntamiento.

Sector Terciario: Es prácticamente nula la producción de bienes y servicios en el Municipio. Si los dos anteriores sectores están mal, por consecuencia el tercero esta en las mismas condiciones.

Desarrollo Urbano: Teoloyucan no cuenta con un plan de desarrollo urbano, en este Gobierno 2000-2003 fue contratada una empresa para llevar a cabo dicho plan, el cual ya se encuentra en el Gobierno del Estado de México para su respectiva aprobación, será a la Administración 2003-2006 quien le corresponderá ponerlo en marcha. El no existir un plan de Desarrollo Urbano ha ocasionado asentamientos humanos irregulares en ejidos y terrenos no aptos para habitación, tal es el caso de los asentamientos en zonas Agrícolas, tepetate o zonas con mucha agua, lo cual hace que las casas se hundan. Al no existir planeación urbana, cada

quien habita donde quiere, sin ver si el suelo es factible para habitación, si cuenta con servicios prioritarios, si la documentación esta en regla, si tiene o no permiso para construir del área de Planeación y Desarrollo Urbano. Esta mala distribución provoca demandas de servicios y aumento de los mismos, no comparadas con la capacidad de respuesta del Gobierno Municipal

2.3 Aspectos generales del Ayuntamiento 2000-2003

El Ayuntamiento 2000-2003 es de extracción Panista, al hacer un esbozo general de la manera en que se recibe el Gobierno Municipal, se encuentra lo siguiente: El primer día de posesión se detecta una total desorganización en todas las áreas, desde una nula planeación de sus actividades hasta malos hábitos del personal. La Entrega-Recepción duró tres días, las actas fueron hechas a máquina de escribir mecánica, la Contraloría Interna Municipal, organismo encargado para llevar a cabo dicho proceso, solo contaba con el Titular y dos personas para llevar a cabo este gran proceso.

Las áreas que en ese momento se reciben son las siguientes:

1. **Presidencia Municipal.**
2. **Sindicatura Municipal.**
3. **Tesorería Municipal.**
4. **Secretaría del Ayuntamiento.**
5. **Contraloría Interna Municipal.**
6. **Dirección de Obras Públicas.**
7. **Dirección de Planeación y Desarrollo Urbano.**
8. **Dirección de Desarrollo Social.**
9. **Dirección de Servicios Públicos.**
10. **Dirección de Seguridad Pública.**
11. **Dirección de Protección Civil y Bomberos.**
12. **Departamento Jurídico.**
13. **Oficialía del Registro Civil.**

En la Tesorería dejaron adeudos muy grandes, se llevaron documentos originales, no existía organización, la jefatura de Recursos Humanos dependía de Tesorería, la cual se encargaba de pagar la nómina, hacer las compras de papelería y mobiliario y equipo de oficina, aparte de sus respectivas funciones. Al llegar la Administración 2000-2003, se crea la Dirección de Administración con el propósito de que fuera quien se responsabilizara de pagos de nómina, adquisiciones y parque vehicular, de esta manera, a Tesorería le disminuían funciones que no le correspondían en gran medida, así empieza la adecuación de funciones de cada área.

En la Dirección de Obras Públicas no dejaron expedientes técnicos de obras, tenían a su cargo el programa "Vivienda digna" y Panteones, estos dos últimos no correspondían a las funciones específicas de Obras Públicas, había que reestructurar el área. El programa de vivienda digna fue entregado a la Dirección de Desarrollo Social, quien por acuerdo de cabildo se designa para llevar a cabo este tipo de programas, el Área de Panteones es entregada a la Jefatura de Ecología. Liberada de estas dos áreas, el cabildo decide fusionar Planeación y Desarrollo Urbano a Obras Públicas y que fuera una sola Dirección, por la razón que las áreas no son muy grandes, sobre todo para darle funcionalidad al área, evitar duplicidad de funciones y trámites burocráticos, en el entendido de darle una respuesta, en el menor tiempo posible, a los ciudadanos.

En la Dirección de Desarrollo Social, no tenían funciones bien definidas, sus actividades estaban centradas en servicio social, becas y despensas, la Administración 2000-2003, retoma las funciones que le competen; asume el programa de "Vivienda digna", becas, servicio social, bolsa de trabajo y el cabildo deja bajo su mando el Área de Biblioteca, Casa de Cultura y Coordinación del Deporte.

En la Dirección de Servicios Públicos, no había rutas específicas de las unidades asignadas a la recolección de basura en el Municipio, las afanadoras y barrenderos estaban muy mal acostumbrados, no cumplían con sus actividades en tiempo y forma, en la bodega de herramientas no tenían un inventario de las mismas, no había control de las entradas y salidas, perdiéndose herramienta constantemente. Esta administración le da forma al área, al establecer rutas específicas para las unidades encargadas de la recolección de basura, se establecen controles de entrada y salida de herramientas del almacén a su cargo, las

14. **Oficialía Conciliadora y Calificadora.**
15. **Jefatura de Ecología.**
16. **Jefatura de Reglamentos.**
17. **Jefatura de Censo y Estadística.**
18. **Jefatura de Recurso Humanos.**
19. **Jefatura de Transportes.**
20. **Jefatura de Catastro.**
21. **Coordinación del Deporte.**
22. **Coordinación de Comunicación Social.**
23. **Junta Municipal de Reclutamiento.**
24. **Archivo Municipal.**
25. **Biblioteca.**
26. **Casa de Cultura.**
27. **Cronista Municipal.**

Posteriormente la Jefatura de Recursos Humanos se convierte en la Dirección de Administración, desaparece la Jefatura de Transportes y se fusiona a la Dirección de Administración y se le da el nombre de Parque Vehicular, la Jefatura de Ecología se convierte en la Dirección de Protección y Preservación al Medio Ambiente, el Departamento Jurídico se convierte en la Dirección de Consejería Jurídica y Gobierno, se fusiona la Dirección de Planeación y Desarrollo Urbano con la Dirección de Obras Públicas. A los 3 meses de Gobierno se crea la Coordinación de Derechos Humanos y a los dos años de Gobierno se fusiona la Dirección de Protección y preservación al Medio Ambiente a la Dirección de Servicios Públicos. Al año de Gobierno la Casa de Cultura es entregada al Gobierno Municipal por el Gobierno del Estado de México, pues estaba bajo el mando y supervisión del mismo.

De manera General ninguna de las áreas contaban con un Plan de Trabajo, el personal hacia lo que le indicaran, o lo que se daba durante el día, tenía malos hábitos (llegar tarde, comer en las oficinas todo tipo de antojitos mexicanos y golosinas, hacer uso personal de las unidades vehiculares, no portar gafete de identificación, salir a platicar en los pasillos, tardar los tramites, cuando podían hacerlo en el momento, en sí, poca vocación de servicio).

afanadoras y los barrenderos son controlados a través de sus tarjetas de asistencia, se habla con ellos y se verifica constantemente sus actividades, esto se hace con el apoyo de la Contraloría Interna Municipal.

En la Dirección de Seguridad Pública, los elementos estaban maleados, pocas unidades vehiculares y armamento. Cambian a la gran mayoría de elementos, compran nuevas unidades y armamento, chalecos antibalas, cascos protectores, municiones y uniformes. Identifican los puntos conflictivos en el Municipio y se organizan para dar seguridad a todo el Municipio, obviamente con 70 elementos no es posible abarcar todo y decir que Teoloyucan ya es seguro. Realmente en esta dirección falta un plan específico de trabajo, que permita dar una solución real a los puntos conflictivos del Municipio. Se concretan con rondines en todo el Municipio, día y noche.

La Dirección de Protección Civil y Bomberos, contaba con 10 elementos adscritos a la nómina del Ayuntamiento y otros más voluntarios, sin instrucción de primeros auxilios, la oficina sucia y una sola ambulancia. La actual administración contrata más personal hasta tener 22 elementos, además del personal voluntario, se compran dos ambulancias y por gestiones ante el Gobierno del Estado de México, se consigue un carro de bomberos (motobomba). A través de las donaciones por parte de fábricas y particulares, se equipa la oficina con varios productos para primeros auxilios.

El Departamento Jurídico dedicado para la defensa legal del Ayuntamiento de juicios con empresas o particulares, por cabildo a los cinco meses, se designa un nuevo encargado y le dan la categoría de Dirección de Consejería Jurídica y Gobierno.

La Jefatura de Ecología, una oficina que no tenía funcionalidad, esta administración, a través de una buena planeación hace funcional dicha oficina, establece el sistema de quejas y denuncias ambientales, verifica los niveles de contaminación de las empresas y talleres establecidos en el Municipio, cuida los mantos acuíferos todavía existentes, desazolva los ríos y zanjas, también esta a cargo del área de Panteones en donde se ha planeado la ubicación de las tumbas, el registro de la mismas y en los pasillos se puso adoquín, y cuenta con un plan

arquitectónico de ubicación de tumbas. En octubre del 2002 se fusiona esta área con la de Servicio Públicos, suceso ya referido.

En el caso de la Coordinación de Derechos Humanos, por primera vez en la historia del Gobierno Municipal es creada. Con la finalidad de que los ciudadanos tengan donde exponer quejas por abuso a sus derechos humanos. Ha tenido auge dentro de la población, la estrategia es irse introduciendo a través de las escuelas del Municipio, en todos los niveles, a partir de pláticas alusivas a los derechos humanos de cada ciudadano. Esto ha tenido resultados positivos, pues mucha gente acude a dicha oficina, le dan seguimiento a su caso hasta obtener alguna respuesta, positiva o negativa, según sea la valoración de cada caso, existe coordinación con la Comisión de Derechos humanos del Estado de México.

En el caso de la Contraloría Interna Municipal, en el capítulo que le corresponde abordaremos el tema. Con respecto a las áreas restantes, sus funciones son importantes pero no demasiadas, podemos decir que siempre han funcionado bien, al cumplir con el trabajo confiado. De manera general no existía una planeación de actividades en cada oficina, no había el mobiliario y equipo de oficina adecuado a los cambios tecnológicos actuales. Esta administración equipó a cada oficina, por lo menos con una computadora, esto permite agilizar los trabajos de cada área y darles los medios necesarios para el desempeño de sus funciones respectivas. La reestructuración en cada una de las áreas fue pensada para realizar trámites rápidos y brindar un servicio eficiente a la sociedad de Teoloyucan.

2.3.1 Estructura Orgánica Municipal

Ya se describió la estructura orgánica que tiene el Gobierno Municipal de Teoloyucan, Actualmente se encuentra de la siguiente manera:¹²

1. **Presidencia Municipal.**
2. **10 Regidores** (seis de mayoría y cuatro de minoría).
3. **Sindicatura Municipal.**
4. **Secretaría del Ayuntamiento.**
5. **Contraloría Interna Municipal.**

6. **Tesorería Municipal.**
7. **Dirección de Planeación, Desarrollo Urbano y Obras Públicas.**
8. **Dirección de Administración.**
9. **Dirección de Protección, Preservación al Medio Ambiente y Servicios Públicos.**
10. **Dirección de Desarrollo social.**
11. **Dirección de Consejería Jurídica y Gobierno.**
12. **Dirección de Seguridad Pública.**
13. **Subdirección de Normatividad.**
14. **Jefatura de Catastro.**
15. **Jefatura de Censo y Estadística.**
16. **Coordinación de Derechos Humanos.**
17. **Coordinación de Comunicación Social.**
18. **Coordinación del Deporte.**
19. **Oficialía del Registro Civil.**
20. **Oficialía Conciliadora y Calificadora**
21. **Archivo Municipal.**
22. **Biblioteca.**
23. **Casa de Cultura.**
24. **Cronista Municipal.**
25. **El organismo Operador del Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento Teoloyucan (descentralizado).**
26. **El Sistema Municipal D.I.F. (descentralizado).**



2.4 Los problemas Municipales desde la óptica de la Calidad Total

A nivel Municipal existe diversidad de problemas sociales por resolver, que esta administración no cuenta con la suficiente capacidad económica para darles respuesta positiva en su totalidad, pues requieren de más presupuesto y tiempo para lograrlo. En el inicio de la Administración 2000-2003 lo primero en actuar fue en su organización, ya se explicó que no había planeación de las funciones, en este sentido se empieza por planear, organizar, coordinar y ejecutar los diferentes programas de cada una de las áreas que conforman al Ayuntamiento. Primeramente se estructura bien el organigrama para saber la jerarquía respectiva de cada área, lo siguiente es solicitar un plan de trabajo anual por cada unidad administrativa, para poder definir sus funciones, necesidades, carencias y forma de trabajo, esto fue el primer paso para llegar al Plan de Desarrollo Municipal, donde definen el proyecto de trabajo de la Administración 2000-2003, basado en el bien común.

Una vez definidas y organizadas cada una de las áreas, el paso sucesivo es mejorar los servicios que se brindan a los ciudadanos, al empezar por disminuir requisitos innecesarios, trato amable, respuestas inmediatas, atención directa, adecuación de oficinas y demás. Tal vez sin saber el Gobierno Municipal estaba implementando la simplificación en los servicios, lo que implica poner las bases en el logro de una administración de calidad, aplica parte de esta filosofía, sin llegar a la Calidad Total, pero si hay un avance considerable.

El Gobierno Municipal una vez organizado a su interior, se preocupa por dar respuesta a múltiples demandas sociales, de acuerdo a prioridades por barrios. Las principales demandas son de; Agua, drenaje y alcantarillado, pavimentación de calles, alumbrado público, centros de salud, empleo, espacios deportivos y educativos, seguridad, la contaminación de ríos, entre otros importantes, más no prioritarios. Las problemáticas aumentaron en gran medida por la nula planificación urbana, lo cual provocó, varios asentamientos humanos irregulares, aunados a los fraccionamientos. Inmediatamente aumentó la población y junto con la misma, sus necesidades.

En cuanto a obras, se realizaron las más prioritarias, en administraciones anteriores las realizaba el mismo Gobierno Municipal, con los pocos albañiles que tenía contratados, el tiempo de terminación era demasiado y costos financieros altos. Esta administración fue por lo más práctico, que es la modalidad de obras por contrato, es decir, una empresa, después de un concurso, hace la obra pública completa, el Gobierno Municipal contrata y paga, a su vez, la empresa entrega una obra terminada en su totalidad, de acuerdo a lo establecido en el contrato respectivo. De esta manera reduce costos y ofrece una respuesta pronta a los ciudadanos.

Los recursos Federales y Estatales que recibe el Municipio, para la diversidad de demandas sociales y el crecimiento demográfico que ha tenido, son insuficientes para poder responder a estas demandas. Sin embargo, se idearon programas, métodos que permitieron reducir costos, dar respuestas prontas y atender la mayoría de demandas.

A través de la Calidad Total cualquier problemática Municipal tiene solución satisfactoria para el ciudadano, por ser receptor directo de los beneficios que pueda otorgarle el Gobierno Municipal. En el caso del Gobierno de Teoloyucan 2000-2003, planeó sus actividades y creó un programa específico a seguir, lo que ha permitido dar servicios a los ciudadanos, que en muchos casos satisficieron sus expectativas. La planeación de este Gobierno, no se pensó basado en la filosofía de la Calidad Total, pero sin saberlo en algunos rubros ha ido implícita, tal es el ejemplo ya mencionado, de la obra pública efectuada por contrato y no por administración, porque es más rápido, reduce costos de mano de obra y tiempos, ya que el Ayuntamiento no cuenta con los recursos humanos y técnicos para realizar una obra en su totalidad.

Para aplicar la filosofía de la Calidad Total en el actuar del Gobierno Municipal de Teoloyucan, requiere de toda una reforma de raíz en todas sus áreas y de la disponibilidad del Ayuntamiento de verdaderamente llevarla a cabo, pues es viable a este Municipio. La Contraloría Interna Municipal enterada de todo lo que pasa al interior y exterior del Ayuntamiento, juega un papel importante, pues sabe toda la problemática y parte de la misma para hacer propuestas de cambio, que lleven a la Calidad Total, requiere solamente del total apoyo del Presidente Municipal, del Cabildo y de la colaboración y disponibilidad de todas las

áreas que conforman el Gobierno Municipal, para poder aplicar un plan de trabajo encaminado a lograr la calidad. Para ello, es necesario empezar a concienciar a todo el personal que labora en el Gobierno Municipal, capacitarlo, informarlo, motivarlo e integrarlo en un equipo de trabajo.

La Calidad es parte de la necesidad de cambiar, no se puede seguir gobernando por la intuición, todo debe ser planeado, organizado, coordinado, controlado, evaluado y de ser posible auditado, con objetivos, metas y estrategias, transformarse en una nueva manera de hacer Gobierno, donde la ganancia es la satisfacción del ciudadano al obtener un servicio rápido, costo justo y satisfacción del servicio recibido.

El Modelo de Calidad constituye una pieza ajustable a cada Municipio, Estado o País, sólo es cuestión de hacerlo compatible con las características y costumbres del Municipio. Es parte de las variaciones que han sido inspiradas por las técnicas usadas en el sector privado y que han sido adoptadas por la Administración Pública, cuyo designio es realizar un cambio fundamental para transformar la conducta y las actitudes de los servidores públicos. La mayor parte de los procesos están orientados hacia el interior, en consecuencia muchos funcionarios deben ocuparse principalmente de problemas internos de la Administración Pública, inclusive la demanda de transparencia hecha por los clientes-ciudadanos está subordinada al principio de confidencialidad que impera en el Proceso Administrativo.

Notas de pie de página

Capítulo 2

- ¹ Hernández Lazcano, Alejandro Felipe, Teoloyucan, Municipio Mexiquense, Teoloyucan México, pag. 30.
- ² Hernández Lazcano, Alejandro Felipe, Memoria Municipal de Teoloyucan.
- ³ Ibid.
- ⁴ Hernández Lazcano, Alejandro Felipe, Cronista Municipal, Entrevista.
- ⁵ Bando Municipal, 1991.
- ⁶ Bando Municipal, 1994.
- ⁷ Bando Municipal, 1997.
- ⁸ Jefatura de Censo y Estadística del Municipio de Teoloyucan, Consulta Municipal de población y vivienda, Teoloyucan.
- ⁹ Ibid.
- ¹⁰ Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Teoloyucan (en aprobación por el Congreso Local del Estado de México).
- ¹¹ Dirección de Desarrollo Social de Teoloyucan, Informes mensuales de actividades, Enero-Diciembre 2002.
- ¹² Bando Municipal, 2003.

CAPITULO

3

Contraloría Interna Municipal

Capítulo 3 Contraloría Interna Municipal

3.1 Definiendo la palabra Control

Su esencia radica en la comparación de los resultados obtenidos, contra los planes.

Importancia del Control:

- ☛ Es un instrumento de supervisión.
- ☛ Es un medio para garantizar el cumplimiento de lo planeado.
- ☛ Es una base para fundar nuevos planes de uso futuro.

El Control se dirige a:

“Ver que se haga y ¿cómo se hizo?”.

Comprende tres etapas:

❶ Establecimiento de Normas.

Sin ellas es imposible hacer la comparación, base de todo control.

❷ Operación de los Controles.

Comparar el desempeño alcanzado con las normas para identificar las diferencias.

❸ Interpretación de Resultados.

Corregir las desviaciones, rescatando los aspectos que constituyan sustento para la nueva planeación.

Premisas del Control

- ☛ No puede establecerse, si no existen: Objetivos, planes, programas, presupuestos.

- ☛ Su misión es influir en el presente y en el futuro de la organización.
- ☛ Debe ser adecuado a la naturaleza de la actividad.
- ☛ Consistente pero flexible para adecuarse a las circunstancias variables.
- ☛ Fácil de entender y de aplicar.
- ☛ Resultar económico al análisis de costo-beneficio.
- ☛ Debe ser permanente y evolutivo.
- ☛ Evidenciar en forma objetiva, las desviaciones entre lo planeado con lo logrado, identificando deficiencias humanas, materiales o de procedimiento.

Tipos de Control¹

Control Preliminar: Se da desde la elaboración de los manuales de organización y de procedimientos, y de la formulación del presupuesto.

Control Concurrente: Consiste en la ejecución de lo planeado, basándose en la dirección y la supervisión para obtener información de las actividades.

Control de Retroalimentación: Su propósito es evaluar el uso y aplicación de los recursos mediante la aplicación de auditorías administrativas y contables.

Los servidores públicos que deseen lograr un control efectivo de las operaciones para implementar sus planes, deben comprender:

- ☛ Las características de diseño de los sistemas de control.
- ☛ La dimensión humana involucrada en esto.

“Los Sistemas de Control, no controlan por sí solos, son las personas las que los instrumentan y toman las decisiones” (Contaduría General de Glosa del Estado de México).

Naturaleza del Control Interno

Si definimos al control, en el sentido de ser el conjunto de medidas tendentes a determinar la veracidad de las afirmaciones, o la normalidad y/o regularidad de los actos que realizan otros individuos, o sistemas de procesamiento de información; la idea general que se tiene del control, es que éste forma parte de la teoría de la administración, definiéndose a ésta, del siguiente modo: el manejo o Gobierno de hechos, cosas y dirección de individuos.

Concepto General del Control Interno

Plan de Organización que vincula a la contabilidad, funciones de empleados y procedimientos coordinados que adopta un organismo público, para obtener información confiable, salvaguardar sus bienes, promover la eficiencia de sus operaciones y la adhesión a su política administrativa.

Concepto de Control Interno Municipal²

Plan de Organización, métodos y procedimientos que se adoptan en forma coordinada, para salvaguardar los activos, verificar la razonabilidad de la información financiera, promover la eficiencia operacional y provocar la adherencia a las políticas prescritas por la administración.

Nace y crece dentro del ámbito de la organización, ya que éste debe poseer los métodos, procedimientos y sistemas que conformen su estructura lógica, y contribuya con los medios necesarios para su funcionamiento humano, material, tecnológico y fundamentalmente, ideológico, encuadrado dentro de una realización consistente e idónea.

Elementos del Control Interno

- ⊗ Organización.
- ⊗ Catálogo de cuentas.
- ⊗ Sistema de contabilidad.

- ✗ **Estados Financieros.**
- ✗ **Presupuestos y pronósticos.**
- ✗ **Entrenamiento, eficiencia y moral del personal.**
- ✗ **Supervisión.**

Objetivos del Control Interno

- ▶ **Prevenir fraudes.**
- ▶ **Descubrir robos y malversaciones.**
- ▶ **Obtener información administrativa, contable y financiera, confiable y oportuna.**
- ▶ **Localizar errores administrativos, contables y financieros.**
- ▶ **Proteger y salvaguardar los bienes, valores, propiedades y demás activos del Municipio.**
- ▶ **Promover la eficiencia del personal.**
- ▶ **Detectar desperdicios innecesarios de material, tiempo, etc.**
- ▶ **Mediante su evaluación, graduar la extensión del análisis, comprobación (pruebas), estimación de las cuentas sujetas a auditoría, etc.**

Un autor comenta que existe un proceso básico de control, independiente de donde se encuentre o lo que controle, lo considera en tres pasos: 1.- Establecer estándares, 2.- Medir el desempeño con estos estándares y 3.- Corregir las variaciones de los estándares y los planes.

El primer paso en el proceso de control es elaborar los planes, los cuales varían en detalle y complejidad, y los administradores muchas veces no pueden vigilarlo todo, por tanto se fijan estándares, los cuales son simples criterios de desempeño. Es decir, son puntos seleccionados en todo un programa de planeación en los que se realizan mediciones del desempeño para que los administradores puedan conocer cómo van las cosas. Existen diferentes tipos de estándares, entre los mejores se encuentran las metas y objetivos verificables.

El segundo paso es la medición del desempeño, la cual debe hacerse en forma anticipada, con el objeto de que las desviaciones o irregularidades se detecten o controlen antes de que ocurran y se eviten mediante las acciones apropiadas.

El tercer punto en la corrección de desviaciones; los administradores deben saber exactamente donde tienen que aplicar las medidas correctivas en la asignación de las tareas individuales o de grupo. Los administradores pueden corregir las desviaciones rehaciendo sus planes, modificando sus metas, mediante la reasignación o aclaración de las tareas, entre otras. Dependiendo del tipo de desviación.

El control administrativo se puede comparar con el proceso básico que se encuentra en los sistemas físicos, biológicos y sociales. De tal manera, muchos sistemas se controlan a sí mismos mediante la retroalimentación de información, que muestra las desviaciones con respecto a los estándares y da origen a los cambios.

Los conceptos de control incluyen todas las actividades que permiten a las empresas lograr sus objetivos con eficiencia y de manera económica. Es un proceso continuo basado en la intención permanente de rectificar, mejorar e introducir nuevos conceptos.

3.2 Relación de Control y Calidad Total

Control de Calidad, proceso seguido por una empresa de negocios para asegurarse de que sus productos o servicios cumplen con los requisitos mínimos de calidad establecidos por la propia empresa. Con la política de Gestión (o administración) de Calidad Óptima (GCO) toda la organización y actividad de la empresa está sometida a un estricto control de calidad, ya sea de los procesos productivos o de los productos finales. En el caso de producción de bienes, la GCO implica que tanto el diseño, la producción y la venta, la calidad de los materiales utilizados y los procesos seguidos se ajustan a unos patrones de calidad establecidos con antelación. Algunas veces este patrón viene definido por la ley; por ejemplo, la legislación relativa a la seguridad y materiales empleados en la fabricación de juguetes, o la regulación sobre emisiones contaminantes de los coches. La exigencia de una mayor o menor calidad depende de muchos factores. Cuanto mayor es la vida del producto, menores serán las ventas, porque los consumidores no tendrán que volver a comprarlo; esto hace que, conscientemente, la calidad, en muchas ocasiones, no se maximice.

El control esta estrechamente unido a la calidad, pues para obtener una calidad óptima es necesario revisar y darle seguimiento al plan de desarrollo Municipal, en el caso del Municipio, objeto de este estudio. Esto va a permitir corregir errores en el desarrollo de dicho plan, pero básicamente la intención de controlar es la de prevenir que no haya errores, pues al haberlos implica mayores costos económicos, y esto hace que aumente un producto o servicio.

3.3 Antecedentes de la Contraloría

3.3.1 Ámbito Federal

El Control surge a manera de poner orden al actuar de los ciudadanos, se puede hablar, de cómo se le fue dando el concepto y objetivo de la contraloría, desde la era prehispánica hasta nuestros días.

En la Época Prehispánica: Específicamente los Aztecas, por ser los más importantes, la máxima autoridad de la organización fiscal era el Cihuacóatl, bajo él estaba el Hueycalpixqui o Calpixqui³ mayor, quien se encargaba de recoger todo lo que los Calpixque menores le entregaban, y de llevar las cuentas en los libros respectivos. La función de los Calpixque se extendía también a los campos de batalla, contaban los cautivos contrarios, hacían un recuento del despojo adquirido y de las hazañas realizadas, y de todo le hacían de conocimiento al Tecuhtli de México.

Fue a través de los jeroglíficos que los aztecas llevaban una cuenta exacta de las entradas de su Hacienda Pública, de tributos y de los territorios conquistados. El control general de todos los tributos de la Hacienda Pública correspondía al Cihuacóatl, quien cuidaba de su distribución y buen empleo, contando para ello con autoridad propia, de tal manera que el rey no podía disponer a su arbitrio de los caudales del reino. Desde esta época se observa el control ya existente, respecto a lo ingresado y egresado de cada hacienda, y se puede decir que había transparencia, sobretodo en el manejo de los recursos financieros.

En la Época de la Colonia: El sistema administrativo en que descansó la organización de la Hacienda indiana radicaba en los órganos superiores que integraron la Administración Central, entre el monarca y el consejo de indias, de modo secundario la casa de la contratación de Sevilla y el consejo de hacienda. Se distinguen dos actividades del Consejo de Indias; una velar por el desarrollo y fomento de la Hacienda Real, y otra, fiscalizar la actuación de los oficiales reales.

En la Época Independiente: El 29 de Noviembre de 1821 se crea por decreto la primera regencia circulada por el Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos y el 08 de Noviembre de ese año surge físicamente.

En 1824 Se crea el Departamento de Cuenta y Razón, dentro del Ministerio de Hacienda, establecido con el encargo de formular los presupuestos y la Cuenta de Ingresos y Egresos. Paralelamente, se instituyó en ese mismo ministerio, la Tesorería General, cuya misión consistía en recaudar los ingresos del Gobierno Federal; distribuir los fondos nacionales; observar los pagos indebidos que mandara ejecutar el Ejecutivo, e informar a la Contaduría Mayor de aquellos que hiciera en acatamiento a las órdenes recibidas, no obstante las observaciones formuladas a los mismos.⁴

El 26 de Enero de 1825, se decreta el primer reglamento provisional de rentas, el 04 de Diciembre de ese año se establece una Dirección de Gobierno y otra de todos los ramos de la Federación.

En 1831 se suprime el Departamento de Cuenta y Razón, estableciéndose la Dirección General de Rentas, con la función de inspeccionar los diferentes ramos administrativos del Gobierno Federal y formar el Estado General de Valores.

En 1867, La Secretaría de Hacienda es la única dependencia fiscalizadora, conservando a través de la Tesorería General las funciones de recaudación y distribución de los caudales públicos. En 1881 las facultades de esta dependencia se incrementan, siendo las de; fiscalización, dirección de la contabilidad, formación de la cuenta general del erario, glosa preventiva y formulación de las observaciones que resultarán de la práctica de dicha glosa.

De la Época Porfirista a nuestros días: El 23 de Mayo de 1910, se reorganiza una vez más la Tesorería, contrayendo sus funciones de recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos, administrar los bienes de la Hacienda Pública Federal, y se establece la Dirección de Contabilidad y Glosa, precedente inmediato del Departamento de Contraloría, a la que se le encomiendan las funciones contables y de glosa.

En 1918 Se crea el Departamento de Contraloría,⁵ aunque otros datos ubican su creación el 25 de Diciembre de 1917. Depende de la Secretaría de Hacienda. Viene a ser un mecanismo para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública y moralizar al personal al servicio del Estado. Establece el sistema de contabilidad, glosa, fiscalización y control previo, a fin de mantener los ingresos y egresos de la Federación en los límites de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En 1932, se suprime el Departamento de Contraloría y se transfieren sus funciones a la Secretaría de Hacienda, incluyendo entre ellas, el control preventivo en actos y contratos que afectaran al Erario Federal, Contabilidad General de la Federación, Glosa y Responsabilidades.

En 1935, se crea la Contaduría de la Federación, quien depende de la Secretaría de Hacienda, quien es un órgano encargado de la contabilidad pública, glosa y fincamiento de responsabilidades.

Entre 1935 y 1947, los sectores central y paraestatal crecen, en tal virtud, generan la necesidad de contar con mecanismos más adecuados para maximizar su eficiencia y asegurar su control. Para el sector central, mediante la Ley de Secretarías de 1947, establece la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, con el propósito de centralizar los asuntos relacionados a la conservación y administración de los bienes nacionales; la celebración de contratos de obras de construcción realizados por el Gobierno Federal; la vigilancia de la Ejecución de los mismos; y la intervención en las adquisiciones de toda clase. En cuanto al sector paraestatal, se promulga la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, donde establece que dichas

instituciones quedaban sujetas a la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal.

El 27 de Enero de 1948, se crea la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la responsabilidad de ejercer las funciones de control, vigilancia y coordinación sobre los organismos descentralizados y empresas de participación Estatal.

La Comisión Nacional de Inversiones dura poco y en 1949 se suprime la misma, transfieren sus funciones relativas al control de las Instituciones Nacionales de Crédito y de Seguros a las Comisiones Nacionales respectivas; para el control de las entidades restantes, se faculta a la Secretaría de Hacienda para instituir el mecanismo correspondiente, lo cual se reflejó en 1953 al establecer el Comité de Inversiones, dependiente de la Dirección de Crédito. En 1954, este comité pasó a depender directamente del Presidente de la República, bajo el nombre de Comisión de Inversiones.

En 1958, se crea la Secretaría de la Presidencia, asignándole la facultad de elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, para coordinar y vigilar los programas de inversión de la Administración Pública. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, transforma a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional.

El 27 de diciembre de 1965, se aprueba una nueva Ley para el control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. El 31 de diciembre de 1970 se publica una nueva versión de esta ley, ampliando el ámbito de su función de control, para ejercerla también sobre las empresas en que el Estado participa en forma minoritaria.

En 1976, se expide la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que las funciones de control y vigilancia quedan distribuidas de la siguiente manera:

— El manejo de la deuda pública y lo referente al avalúo de los bienes muebles nacionales, quedan bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

--- El control, vigilancia y evaluación del ejercicio del Gasto Público Federal y de los presupuestos, de los contratos de obras públicas, de la informática, y de las adquisiciones de toda clase, quedan bajo la responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

--- La administración y vigilancia de los bienes de propiedad originaria, los que constituyen recursos naturales no renovables y los de dominio público de uso común, quedan bajo la responsabilidad de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

--- La administración y vigilancia de los inmuebles de propiedad Federal y el establecimiento de las normas para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras Federales, quedan bajo la responsabilidad de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Por disposiciones posteriores, la competencia en materia de control se complementa quedando del siguiente modo:

--- La intervención en las adquisiciones de toda clase y el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y bajas de bienes muebles, quedan bajo la responsabilidad de la Secretaría de Comercio.

--- La responsabilidad de control, desde el punto de vista presupuestario, al personal Federal, queda bajo la responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

--- El registro y control de la manifestación de los bienes del personal Federal, quedan bajo la responsabilidad en las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal.

En 1982, se percibe la necesidad de fortalecer la función de control en el sector público. Para ello, fue presentado ante el Congreso de la Unión un conjunto de propuestas legislativas en las que se incluyó la iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual se aprueba el 29 de diciembre de 1982 en el Diario Oficial de la Federación, dando origen, de esta manera, a la **Secretaría de la Contraloría General de la Federación**;⁶ con el propósito de integrar en esta dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas.

El 19 de Enero de 1983, se publica en el Diario Oficial de la Federación el primer Reglamento Interior de esta Secretaría, mismo que fue reformado por decreto Presidencial publicado en el citado órgano oficial el día 30 de Julio de 1985.

El 16 de Enero de 1989 se publica en el Diario Oficial de la Federación, un nuevo Reglamento Interior para la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el cual abrogó al primer reglamento. Este reglamento fue reformado y adicionado mediante decretos presidenciales, publicados en el órgano informativo oficial los días 26 de Febrero de 1991 (Fe de Erratas el 27 de febrero de 1991), el 27 de Julio de 1993 (Fe de Erratas el 05 de Agosto de 1993) y el 19 de Abril de 1994.

El reglamento y las reformas aludidas determinaron, las atribuciones de las diversas unidades administrativas que conformaron a la dependencia y modificaron su estructura orgánica, atendiendo a los criterios de racionalidad, austeridad y de eficiencia en el ejercicio de las atribuciones que a la propia Secretaría otorgaba el marco legal aplicable a la Administración Pública Federal.

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de Diciembre de 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito fundamental de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo, a través de la Administración Pública Federal, sus tareas de Gobierno con oportunidad y eficiencia, bajo un esquema de organización que evitara duplicación de funciones y precisara responsabilidades. Dentro de este contexto se modificó el nombre de la dependencia -por su denominación - **Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo**-⁷ (**Actualmente se denomina Secretaría de la Función Pública**) y se le dotó de nuevas atribuciones para modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos.

El Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispuso que corresponden a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) -**ahora Secretaría de la Función Pública**-, entre otros, el despacho en el orden administrativo, de los asuntos siguientes: desarrollo administrativo integral en dependencias y entidades;

normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles; conducción de la política inmobiliaria Federal, administración de los bienes muebles Federales y normatividad para la conservación de dichos bienes.

Para responder cabalmente a las nuevas responsabilidades que la ley otorgó a la Secretaría, el Ejecutivo Federal expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Diario Oficial de la Federación del 12 de Abril de 1995), el cual modifica la estructura orgánica de la dependencia y distribuye su competencia entre sus unidades administrativas, conforme a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Cabe destacar que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, adoptó la línea de acción de las actividades del Ejecutivo Federal en materia de control, promover la probidad y rendición de cuentas, por considerarlo un elemento esencial del proceso de reforma de Estado.

3.3.2 Ámbito Estatal

De los primeros antecedentes que se tienen de la Contraloría del Estado de México, podemos decir que ha partir de la llegada del Prof. Carlos Hank González al Gobierno del Estado de México, a fines de lo años 60'S, empieza a surgir la necesidad de construir los mecanismo de control y vigilancia del gasto público, del actuar de los servidores públicos, de los bienes patrimoniales, etc.

Es hasta 1971, con el fin de regular las operaciones de los organismos paraestatales, se crea la figura de la Contraloría, encargada al principio de vigilar únicamente al sector auxiliar, tiempo después incluye al sector central. Al transcurrir los años 70'S van aumentando sus atribuciones, hasta incluir actividades de evaluación de la organización hacendaría, la vigilancia del presupuesto, la supervisión de los programas por objetivos, entre otros. Existe un período en que desaparece la Contraloría dentro del Organigrama Estatal, de 1981 a 1989 (aunque sus funciones siguieron), también le fueron agregadas otras dos actividades (además de las financieras), la moralización y eficacia de la Administración Pública.

Es en el Gobierno del Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, en Septiembre de 1989, cuando crea la Secretaría de la Contraloría con atribuciones con aspectos prioritarios: el control interno de la administración, la pulcritud de los servidores públicos, la austeridad en el gasto Estatal, separación de los negocios particulares de la función pública, la manifestación patrimonial y la responsabilidad de los servidores públicos. Sobre esto último, en 1990 se expidió una nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de México y Municipios, la cual año con año se reforma.⁸

El régimen del Gobernador Ignacio Pichardo Pagaza (1989-1993) establece a la Secretaría de la Contraloría para ser la dependencia encargada de operar el "Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública" y en esa calidad, firmó diversos acuerdos de coordinación con el Gobierno Federal.

El fortalecimiento de la Contraloría significó delimitar en términos precisos los campos de competencia de control interno, queda clara su distinción en relación a las funciones de control que realiza, de manera externa, la Contaduría General de Glosa al ser un órgano del Poder Legislativo.

Lo anterior conlleva a que la Secretaría de la Contraloría legalmente contara con un marco funcional y una estructura orgánica que constaba de un titular, dos direcciones generales, la coordinación de comisarios y la coordinación de control de gestión, todas con sus respectivas áreas que les asignaba el organigrama.

Se puede observar que se requirieron de casi dos décadas para configurar la estructura de actuación de la Contraloría, en un órgano encargado de la fiscalización del gasto público en el Estado de México.

En el Plan de Desarrollo del Estado de México de 1993-1999, se precisó elevar la eficiencia de la acción gubernamental, para lo cual no sólo fue indispensable contar con un adecuado sistema de control, sino que éste tendría que ir aparejado a los esquemas de evaluación. Para lograr ese objetivo en dicho Plan de Desarrollo, se contemplaron importantes acciones, siendo divididas en cuatro grupos:⁹

- Acciones destinadas a mejorar la eficacia de la Administración Pública;
- Acciones enfocadas a profundizar la descentralización y desconcentración de funciones;
- Acciones dirigidas al establecimiento Integral del Sistema de Control, Evaluación y Desarrollo Administrativo y
- Acciones dirigidas a perfeccionar el Sistema de Control, Evaluación y Desarrollo Administrativo.

Es en 1989, cuando se crea definitivamente la Secretaría de la Contraloría del Estado de México, donde media un largo tramo histórico, pues las funciones del control las realizaron sucesivamente dependencias ya establecidas: La Tesorería General de Contaduría General del Estado, la Contaduría de Glosa, la Dirección General de Hacienda, el Departamento de Auditoría, y finalmente la Contraloría General del Estado. Estas instancias se dedicaron fundamentalmente a las labores del control, dejando de lado las funciones de evaluación, con el tiempo se corrige esa diferencia hasta culminar en la integración del Sistema de Control, Evaluación y Desarrollo Administrativo, el cual ha requerido de constante revisión y actualización.

La instancia gubernamental encargada de operarlo es; la Secretaría de la Contraloría que tiene, por ley, el de Planear, Programar, Organizar y Coordinar el Sistema de Control, Evaluación y Desarrollo Administrativo, y de fiscalizar e inspeccionar el ejercicio del gasto público Estatal, su congruencia con el presupuesto de egresos y velar porque el servidor público ejerza sus funciones con probidad, honestidad y eficiencia.

3.3.3 **Ámbito Municipal**

En el trienio 1991-1993¹⁰ surge el primer indicio del concepto de la Contraloría Interna Municipal en Teoloyucan, con una sola persona a cargo de la misma, no existe un trabajo plasmado en la atención al ciudadanos, pues no existe antecedente alguno, es hasta el siguiente trienio 1994-1996, cuando al frente de la Presidencia Municipal queda una persona emanada de partido distinto al PRI, un Gobierno bipartidista, en razón de que el PRI y el PRD proclamaban su triunfo respectivo, ante esto, el Instituto Electoral del Estado de México

negocia para que ambos gobiernen, al final convienen en repartirse regidurías y áreas administrativas. La Contraloría Interna Municipal queda en manos del Partido Revolucionario Institucional, es importante destacar que al frente de la Presidencia Municipal queda una persona emanada del Partido de la Revolución Democrática, quien durante todo su periodo, fue buen estratega, no tuvo problemas en su Gobierno, siempre motivó a todo el personal con algún incentivo económico por puntualidad, fin de año, pasaba a las oficinas a platicar un rato, humilde y sencillo en su trato, realizó obras que se notaron; pavimentaciones, banquetas y guarniciones, introducción de redes de agua o drenaje, siempre atento de los ciudadanos, etc. Regresando al punto de la Contraloría Interna Municipal, su trabajo principal consistió en atender quejas y denuncias de los ciudadanos, en contra de algún servidor público.

En el trienio 1997-2000, la contraloría se sigue afianzando más en el Ayuntamiento, al ser más definida su función y objetivo de la misma. Aunque todavía carece de varias cosas; personal, mobiliario y equipo de oficina, un espacio específico, un perfil idóneo del titular, planeación en sus actividades. Sus funciones se centran, otra vez, en recibir y darle seguimiento a las quejas y denuncias. Lo poco alcanzado empieza a decaer a mitad de trienio, en virtud de conflictos políticos al interior del Ayuntamiento, en razón de las elecciones para renovar Gobiernos Municipales, esto afecta a la contraloría en su funcionalidad. Cabe señalar que cambian al titular de la Contraloría Interna Municipal en cinco ocasiones, en un lapso de un año, lo cual significa un retroceso para los objetivos de la Contraloría Interna Municipal. Al final de la Administración 1997-2000, la contraloría queda con dos personas laborando y el titular, su actuar se centra en recibir quejas y denuncias, no hay planes, organización, nada.

Antes de la creación formal de la Contraloría Interna Municipal, las funciones de fiscalización de los recursos financieros, materiales y técnicos estaban a cargo del Síndico Municipal, en la actualidad tiene esta facultad, en caso de no existir un órgano de control interno.

De acuerdo al artículo 52 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México dice: Los Síndicos Municipales tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de Contraloría Interna, la que, en su caso, ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al afecto establezcan los Ayuntamientos.¹¹ En este artículo y otros dan facultades iguales a ambas

áreas, legalmente no se definen con precisión algunas funciones de las Contralorías Internas Municipales y la Sindicatura Municipal, muchas veces se confunden las competencias y atribuciones de dichas áreas.

3.4 Necesidad de crear las Contralorías Internas Municipales

De manera general, antes de que se estableciera un órgano de control interno en dependencias de carácter público, no había quien revisará el actuar del servidor público, fiscalizara los recursos financieros, humanos y materiales, lo que derivó en una administración deficiente, sin la visión de brindarles a los ciudadanos un servicio con calidad. Con la intención de corregir la conducta de los servidores públicos, nace el órgano de control, su función principal es; revisar, fiscalizar, auditar y en su caso, hacer que se pague el daño ocasionado a la Hacienda Pública Municipal, con la tarea de prevenir, a través de controles, actos irregulares del servidor público que afecten a los ciudadanos o a la Hacienda Pública Municipal. No todas las contralorías fueron creadas al mismo tiempo, su creación se fue dando paulatinamente, es importante saber que en 1993, solamente en 34 Municipios del Estado de México existían Contralorías Municipales, es hasta 1998, cuando ese órgano esta presente en los 124 Municipio del Estado de México.¹² En nuestros días la gran mayoría de Municipios y dependencias de Gobierno cuentan con una Contraloría Interna, lo que permite disminuir, en gran medida, algunas irregularidades que pudieran suscitarse al interior de la Administración Pública Municipal.

La creación de las Contralorías Internas Municipales es para que existiera un área dedicada a visualizar las problemáticas internas y externas de un Gobierno Municipal, con el objeto de prevenir irregularidades que afecten las finanzas Municipales y la mala conducta de los servidores públicos, desde el Director hasta el barrendero, en otro aspecto es el de visualizar las deficiencias internas existentes en cada una de las áreas que constituyen el Ayuntamiento, en cuanto al funcionamiento de las mismas, para evitar estas deficiencias y hacerlas eficientes, y a su vez estén en condiciones de ofrecer servicios de calidad a la comunidad. La problemática, en el caso de Teoloyucan, se visualiza desde el personal administrativo, el cual tiene malos hábitos, desde comer dentro de las oficinas, rezagar el trabajo, llegar tarde,

platicar, estar fuera de su lugar de trabajo, faltar constantemente, en muchas ocasiones no dar un buen servicio al ciudadano, utilizar los vehículos oficiales para cuestiones personales, aumentando así, costos en el mantenimiento de las unidades vehiculares, por ésta situación, afectan las finanzas del Ayuntamiento. También algunos servidores públicos abusan del cargo que poseen para obtener un beneficio personal del mismo, cayendo en la corrupción. Por estas razones y otras, fue necesario la existencia de una oficina con funciones respaldadas legalmente, que le permitan evitar todas estas anomalías, prevenirlas y en su caso sancionarlas. Para estos efectos surgen las Contralorías Internas Municipales, a las cuales se les faculta para prevenir, controlar, fiscalizar, revisar y auditar a todo el personal, las finanzas, materiales y herramientas pertenecientes a la Administración Municipal.

3.5 Funciones y atribuciones básicas de las Contralorías Municipales en el Estado de México

Podemos decir que la función principal de Contraloría es al interior de la Administración Municipal, lo único externo son las quejas y denuncias recibidas en contra de algún servidor público perteneciente al Ayuntamiento, en este caso de Teoloyucan.

3.6 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115 constitucional enmarca toda la situación legal que guardan los Municipios y donde se especifica la autonomía que debe tener el Gobierno, en base a los usos, costumbres y características de cada uno.

3.6.1 Artículo 115 Constitucional

El artículo 115 es la base legal principal para el Municipio. De acuerdo a lo que se está tratando en este capítulo, podemos mencionar lo siguiente:

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular, y tiene de base a la división territorial, su organización política y administrativa; el Municipio libre.

Cada Municipio es gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine, en base al número poblacional con que cuente el Municipio.

Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de estas contribuciones.

Las participaciones Federales, serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

Los recursos que integran la Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

Lo anterior son algunas de las funciones principales que le competen a los Ayuntamientos Municipales, donde la Contraloría Interna Municipal, tiene toda la injerencia para revisar que todo se conduzca con honestidad, transparencia, eficacia y eficiencia.

3.7 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

3.7.1 Artículo 129 de la Constitución Local

El artículo 129 dice: Los recursos económicos de que dispongan los poderes públicos del Estado y los Ayuntamientos de los Municipios, sus organismos auxiliares y fideicomisos

públicos se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para cumplir con los objetivos y programas a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, la prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra se llevarán a cabo y se adjudicarán por medio de licitaciones públicas mediante convocatoria pública, para que se presenten propuestas en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Gobierno del Estado y a los Municipios, las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior serán idóneas para asegurar dichas condiciones, y las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado y los Municipios.

El manejo de los recursos económicos Estatales y Municipales se sujetará a las bases de este artículo.

Todos los pagos que efectúe el Gobierno se harán mediante orden escrita en la que se expresará la partida del presupuesto a cargo de la cual se hacen éstos.

La Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo, la Secretaría de la Contraloría del Estado y las Contralorías de los Ayuntamientos, vigilarán el cumplimiento de lo dispuesto en este título, conforme a sus respectivas competencias.

En este artículo la contraloría esta facultada para vigilar, que la aplicación de los recursos financieros se de dentro de lo dispuesto en las leyes respectivas.

3.8 Artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México

El artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México es la base jurídica principal, donde basan su actuar las Contralorías Internas Municipales y demás funcionarios, llámese

Presidente Municipal, Síndico, Regidores, Secretario del Ayuntamiento, Oficiales Conciliadores, entre otros.

Artículo 112.- El órgano de Contraloría Interna Municipal, tendrá a su cargo las siguientes funciones:

1. Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación Municipal;
2. Fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público Municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos;
3. Aplicar las normas y criterios en materia de control y evaluación;
4. Asesorar a los órganos de control interno de los organismos auxiliares y fideicomisos de la Administración Pública Municipal;
5. Establecer las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones;
6. Vigilar que los recursos Federales y Estatales asignados a los ayuntamientos se apliquen en los términos estipulados en las leyes, los reglamentos y los convenios respectivos;
7. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas de la Administración Pública Municipal;
8. Coordinarse con la Contaduría General de Glosa y la Contraloría del Poder Legislativo y con la Secretaría de la Contraloría del Estado para el cumplimiento de sus funciones;
9. Designar a los auditores externos y proponer al Ayuntamiento, en su caso, a los Comisarios de los Organismos Auxiliares;
10. Establecer y operar un sistema de atención de quejas, denuncias y sugerencias;
11. Realizar auditorías y evaluaciones e informar del resultado de las mismas al Ayuntamiento;
12. Participar en la Entrega-Recepción de las unidades administrativas de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del Municipio;
13. Dictaminar los estados financieros de la Tesorería Municipal y verificar que se remitan los informes correspondientes a la Contaduría General de Glosa;
14. Vigilar que los ingresos Municipales se enteren a la Tesorería Municipal conforme a los procedimientos contables y disposiciones legales aplicables;

15. Participar en la elaboración y actualización del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, que expresará las características de identificación y destino de los mismos;
16. Verificar que los servidores públicos Municipales cumplan con la obligación de presentar oportunamente la manifestación de bienes, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios y
17. Las demás que le señalen las disposiciones relativas.

Este Artículo es la base legal principal que faculta a las Contralorías Internas Municipales, para el desempeño de sus funciones y en el cual se contempla todo su actuar.

Asimismo, se deben cumplir los objetivos que el Órgano de Control Municipal tiene asignados, de manera general.¹³

- Apoyar la función directiva del Presidente Municipal para el mejoramiento de su gestión;
- Promover mejoras o reformas en las operaciones, sistemas administrativos y financieros, así como en el Control Interno de la Administración Municipal;
- Vigilar que la ejecución de los programas y el ejercicio del presupuesto se ajuste a las normas y disposiciones que regulen su funcionamiento;
- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales, planes, políticas, normas y procedimientos aplicables a las operaciones Municipales;
- Verificar que el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros, se realice en términos de economía, eficiencia y eficacia;
- Verificar la suficiencia, oportunidad, utilidad y confiabilidad de la información financiera y administrativa utilizada para la toma de decisiones y
- Prevenir y combatir la corrupción, negligencia, ineficiencia y deshonestidad de los servidores públicos del H. Ayuntamiento.

3.9 Del cómo se recibe la Contraloría Interna Municipal de Teoloyucan

El 18 de Agosto de 2000, fue el cambio de Ayuntamientos en el Estado de México. En el caso de Teoloyucan, con respecto al área de la Contraloría Interna Municipal se recibe de la siguiente manera:

La oficina de la Contraloría Interna Municipal no la entrega físicamente el titular saliente, es hasta el tercer día de la Entrega-Recepción que el contralor entrante ocupa la oficina y así, entra en funciones formalmente.

El personal del área estaba constituido por dos personas, una persona con el cargo de secretaria y otra con el cargo de auxiliar de oficina (pasante en Ciencias de la Comunicación), no había funciones específicas a desempeñar, básicamente se concretaban a recibir quejas y denuncias interpuestas hacia algún servidor público del Ayuntamiento. Quien llevaba este tipo de procedimientos era la secretaria, obviamente partía de una asesoría y conocimiento pobre en materia legal. Por consecuencia al revisar algunos expedientes no contaban con el respaldo jurídico debido.

En cuanto a mobiliario y equipo de oficina era muy precario, aparte de los muebles elementales, existían solamente dos equipos de cómputo bastantes usados, aún así, en comparación a las demás oficinas, era una de las mejor equipadas, pues en las otras oficinas, sólo contaban con una máquina de escribir mecánica.

Ante este panorama fue obligación definir las funciones de Contraloría Interna Municipal y equipar la oficina con el mobiliario y equipo necesarios para ser funcional, y trabajar en óptimas condiciones para dar resultados favorables. Primeramente se organizó la Contraloría internamente, de la siguiente forma:

Con base a las funciones y atribuciones que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México le confiere a las Contralorías Internas de los Municipios, era preciso especificar y delimitar funciones a todo el personal, que quedó integrado a la Contraloría Interna Municipal. Cabe hacer mención que al cambio de administración, se integran al área dos personas más, el Titular entrante y el Subcontralor, más las dos personas existentes, forman un equipo de cuatro personas, (actualmente el personal consta de el Titular y seis auxiliares), insuficientes para abarcar la totalidad de áreas que conforman la Administración Municipal de Teoloyucan.

La intención de organizarse es saber las funciones a desempeñar cada uno, planear las actividades enfocada a un objetivo común, adecuarse a los medios disponibles para llevar a cabo las tareas encomendadas y analizar resultados. Para ello, el personal de la Contraloría Interna Municipal debía tener bien delimitado sus funciones y el proceso de realización.

Por lo anterior, se tiene que la Contraloría Interna Municipal carece de: Una adecuada planeación de las funciones inherentes a la Contraloría Interna Municipal, carente de un organigrama propio donde se determinarían cargos, responsabilidades, jerarquías y organización. El procedimiento jurídico para las quejas y denuncias era incorrecto, ya que no estaban basados en el marco legal vigente y de acuerdo a los lineamientos propios de un procedimiento administrativo disciplinario o resarcitorio, (artículo 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios), es decir, todo procedimiento carecía de la metodología que establece el artículo ya citado, tampoco existía una averiguación previa de hechos, por parte de la Contraloría Interna Municipal, el personal encargado de llevar a cabo dicho procedimientos no era el idóneo, pues no tenía los conocimientos legales necesarios para hacerlo.

Las supervisiones a los recursos financieros eran inexistentes, por consecuencia no se sabía del manejo de las finanzas Municipales, pues no había elementos para determinar si la aplicación era la correcta y apegada a los lineamientos jurídicos vigentes en el Estado de México, y de que manera se estaba aplicando el recurso financiero, tanto Federal, Estatal o Municipal. Se detectó la falta de control en el seguimiento de las órdenes de pago, que ocupaban algunas áreas, se distribuían según las necesitaban, pero no se hacía de manera consecutiva, es decir, a un área le entregaba, por ejemplo, del folio 50 al 100 y a la siguiente vez del folio 300 al 350, es aquí donde se pierde la continuidad y por tanto el darle seguimiento, circunstancia en que la Contraloría Interna Municipal no emitió control alguno para remediar esta situación.

En el asunto del Patrimonio Municipal (Bienes Muebles e Inmuebles) la Contraloría Interna Municipal, en este caso, junto con la Sindicatura Municipal y la Secretaría del Ayuntamiento, la relación de inventarios que habían efectuado, dichas áreas en conjunto, era erróneo, pues la Cuenta Pública Municipal en el rubro del Patrimonio Municipal no coincidía lo financiero con las

existencias físicas, se hallaban varios muebles inservibles o no estaban físicamente, en la mayoría de las áreas los bienes muebles que tenían asignados no coincidían en existencias físicas, con lo que se recibió por escrito en la Entrega-Recepción, en la Contraloría Interna Municipal no había una relación o base de datos de todos los inventarios de bienes muebles que contemplaran su No. De inventario asignado, modelo, marca, No. De serie, costo, fecha de adquisición, No. De factura, uso o destino, motivo por el cual, muchos bienes muebles que no estaban físicamente, pero si estaban contemplados en la Cuenta Pública Municipal, no se pudieron rastrear y saber su destino final, esto dificultó el proceso de baja de los bienes muebles, en el caso de los bienes inmuebles, la mayoría de los mismos, no estaban inmatriculados en el Registro Público de la Propiedad.

En cuanto al parque vehicular del Ayuntamiento, por parte de la Contraloría Interna Municipal, no había controles emitidos que permitieran el uso adecuado de los mismos, ya que algunos eran usados para cuestiones personales, gasto excesivo en refacciones y combustible, y las unidades se encontraron bastante descuidadas. En las herramientas (palas, martillos, desarmadores, pinzas, etc.) su extravío era la constante, se respaldaban con un acta informativa levantada con el oficial conciliador, la Contraloría Interna Municipal no contaba con algún tipo de control que evitara este tipo de situaciones, en muchos casos desconocía o no se le informaba de las pérdidas o extravíos de herramienta. Levantar un acta informativa en la Oficialía Conciliadora y Calificadora por pérdida o extravío de herramienta es incorrecto, lo correcto es hacerlo en la Contraloría Interna Municipal para su debida reposición por quien la tenía bajo su resguardo.

En relación al personal del Ayuntamiento tenían el hábito de comer dentro de la oficina en horario de labores, llegar tarde, ausentarse constantemente de su lugar de trabajo, no portar gafete de identificación y en algunos casos, trato incorrecto al ciudadano y servicio deficiente, se detectó que no había revisiones a las tarjetas de entrada y salida del personal, no se había establecido la obligatoriedad de portar gafete, no se hacían revisiones a las oficinas para comprobar que el personal se encontraba en su lugar de trabajo y que dieran buen trato y servicio a los ciudadanos.

En materia de Obra Pública no se encontraron expediente técnicos de ninguna obra, donde se determinara su planeación, costo, beneficiados, metros, aprobación de cabildo y del porque de su realización, de esta situación en la contraloría no había observación alguna o control que evitará esta situación u obligará a realizar expedientes técnicos por cada obra ejecutada, pues así lo exige la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México.

En el rubro de la Planeación y Desarrollo Urbano, los trámites eran muy engorrosos y tardados, los ciudadanos se quejaban mucho de esta circunstancia, de igual manera, los expedientes de predios carecían de algunos documentos básicos para un tramite adecuado a los lineamientos jurídicos vigentes del Estado de México, en materia de Desarrollo Urbano, también hacía falta más sensibilidad humana del personal hacia los ciudadanos, la Contraloría Interna Municipal, ente este hecho, no emitió control alguno. En los servicios públicos prestados a los ciudadanos, tal es el caso de la recolección de basura, no tenían rutas específicas de recorrido, por consecuencia los ciudadanos al no saber cuando iba a pasar el camión de la basura, depositaban la misma en las calles y avenidas, esto ocasionaba infecciones y mal aspecto del Municipio, tampoco la Administración Municipal tenía un lugar propio en donde tirar toda la basura recolectada, el cuanto al área de panteones, no había un plan general de tumbas, ubicación, medidas y propietarios.

Otra de las atribuciones importantes de la Contraloría Interna, es el llevar a cabo las Entregas-Recepciones, ya sea en el transcurso de la Administración Municipal o por cambio de Ayuntamientos, en este sentido, en el cambio de Administración Municipal del trienio 1997-2000 al 2000-2003, se manifestó una falta de metodología para llevar a cabo las entregas-recepciones, pues no se organizaron con el tiempo debido y necesario, no hubo planeación de la misma, el tiempo que se tardaron en entregar fue de tres días, tomando en cuenta que el Municipio de Teoloyucan es pequeño, en la Contraloría Interna Municipal no se dio el acto protocolario de Entrega-Recepción, en el cual se reúnen el titular saliente, el entrante, sus respectivos testigos y la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, se lee el acta de Entrega-Recepción, se entregan los paquetes que contienen la información que se deja en la oficina (ya sea mobiliario, personal, expedientes, asuntos pendientes, papelería, etc.), se procede a la firma del acta respectiva y por último se entregan los paquetes al titular entrante, saliente y uno para Glosa. En un cambio de Administración

Municipal, por lineamientos de Glosa, la Contraloría Interna Municipal debe ser la última dependencia en entregarse, a consecuencia de este detalle y por el tiempo sobrado en la Entrega-Recepción, la Contraloría Interna Municipal ya no fue entregada por el titular saliente, solo dejó el paquete y acta respectiva, desde aquí se parte, para visualizar la falta de planeación en la elaboración y coordinación de Entregas-Recepciones.

Por todo lo anterior, se compendió que la Contraloría Interna Municipal, al ser recibida por la Administración 2000-2003, no tenía la funcionalidad que debiera tener, y que de acuerdo a sus atribuciones conferidas en el artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, no desempeñaba en gran medida sus funciones, al interior de la misma y hacia las demás áreas que conforman la Administración Municipal. Al ser un órgano fiscalizador, correctivo y preventivo, tener falta de controles, ya sea correctivos o preventivos, ante algunos hechos que lo requieran, se determina que al interior de la Contraloría Interna Municipal no existía una adecuada planeación y organización de sus funciones y atribuciones, motivo por el cual se hace necesario planear actividades, organizar funciones y el personal, pero sobre todo, crear un modelo de administración, el cual le permitiera darle funcionalidad a la Contraloría Interna Municipal, hacia su interior y hacia para con las demás áreas, ya que de acuerdo a sus atribuciones es la dependencia encargada de fiscalizar, observar y revisar los recursos humanos, financieros y técnicos de una Administración Pública Municipal, en cuanto a su aplicación, uso y destino, por consecuencia puede emitir los controles que considere pertinentes para el mejoramiento de la prestación de los servicios, en cada una de las áreas que conforman la Administración Municipal, coordinarse con los Titulares y el Presidente Municipal.

Por tanto, se hace necesario crear un modelo de administración que combinara la calidad y la Administración Pública Municipal, porque lo primordial en toda Administración Municipal es dar servicios, con los cuales los ciudadanos queden satisfechos y no haya quejas o descontento a futuro. Se piensa en la filosofía de la calidad por ser un elemento innovador en la administración, comprobada su funcionalidad en el sector público, al aplicarse en Administraciones Locales, solo es cuestión de adecuar esta filosofía a las características propias de una Administración Pública, y porque la intención es que un servicio satisfaga las necesidades de los ciudadanos, al ser planeados, controlados en su proceso, evaluados,

revisados y en el menor tiempo posible (lo que se llama Simplificación Administrativa), para lograr esto es necesario involucrar al personal que labora en la Administración Municipal, capacitarlo, motivarlo, informarle lo que se pretende hacer, tomar en cuenta su experiencia, formar equipo con ellos, hacerlos parte del cambio, toda esta combinación hace posible la calidad en la Administración Municipal. De aquí radica la importancia de pensar en un modelo basado en los principios de calidad.

Por eso, al pensar en eficacia y eficiencia de la contraloría, fue necesario organizarse a partir de un modelo de calidad en la propia contraloría y así, hacer su función basada en la calidad, para lo cual se divide en cuatro áreas fundamentales, mismas que permiten englobar la revisión de cada una de las áreas que conforman la Administración Municipal, modelo que en el capítulo cuatro se especificará más en concreto:

- **ÁREA ADMINISTRATIVA**
- **ÁREA FINANCIERA**
- **ÁREA DE CONTRALORÍA SOCIAL**
- **ÁREA DE RESPONSABILIDADES**

Lo anterior, es a groso modo del cómo se recibió la Contraloría Interna Municipal de Teoloyucan y cómo, poco a poco, se organizó y equipó de mobiliario y equipo de oficina. Sus actividades, funciones y atribuciones fueron enfocadas a implementar los controles correctivos o preventivos que se requerían en cada una de las áreas de la Administración Municipal con la finalidad de que cada área cumpla con su encomienda de hacer bien las cosas y en el menor tiempo posible, para que los ciudadanos sean los mejor beneficiados en los servicios. Para ello era necesario contar con los medios que permitieran desempeñar el trabajo de la contraloría y uno era el tener un sistema automatizado de la información, por lo que cuenta con cinco equipos de cómputo adquiridos en la Administración 2000-2003, más dos ya existentes, suman siete, y una Lap Top, además de sillas nuevas para el personal y muebles para computadora, esto permite que el personal tenga un equipo de cómputo personal para realizar su trabajo. Estos equipos de oficina han permitido la automatización de las funciones, hacerlas más rápidas y simplificar el servicio que se presta al ciudadano, pero sobre todo cuenta con una

organización que le permite desempeñar todas las funciones de la Contraloría Interna Municipal misma y vigilar las funciones de cada una de las áreas que constituyen la Administración municipal, con el personal adecuado para realizar las actividades inherentes a la Contraloría Interna Municipal y los conocimientos necesarios e idóneos, la coordinación con cada área y una comunicación constante con el Presidente Municipal y Regidores.

Notas de pie de página

Capítulo 3

- 1 Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, "Curso: Control Interno"
- 2 Idem.
- 3 Lanz Cárdenas, José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, Segunda Edición, México D. F. F. C. E., 1993, pag. 28.
- 4 Castro Vázquez, Raúl, Contraloría Gubernamental, Primera Edición, México D. F. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 1996, pp. 12-13.
- 5 Ibid., Pág. 13.
- 6 <<http://www.secodam.gob.mx>
- 7 Idem.
- 8 Haro Bélchez, Guillermo, Avances y retos del sistema de control y evaluación de la gestión pública y desarrollo administrativo en el Estado de México 1993-1999, Toluca México, INAP, 1999, pag. 27.
- 9 Ibid., pp. 28-29.
- 10 Bando Municipal 1991.
- 11 Secretaría de finanzas y planeación del Gobierno del Estado de México, "Prontuario de Legislación Fiscal 2003".
- 12 Haro Bélchez, Guillermo, Op. Cit., Nota 8, pag. 107
- 13 Estado de México, Secretaría de la Contraloría, Cuadernos Técnicos y de Divulgación, "Manual del Contralor", Boletín No. 11.

CAPITULO

4

Hacia el Cambio con un Modelo de Calidad Total para la Contraloría Municipal

Capítulo 4 Hacia el Cambio con un Modelo de Calidad Total para la Contraloría Municipal

4.1 Cómo aplicar la Filosofía de Calidad Total en una Administración Pública Municipal

La filosofía de la calidad debe adecuarse a las características imperantes en el Municipio objeto de este estudio. Lograr un control eficaz y efectivo en la Administración Pública Municipal requiere que las instancias que participan en la instrumentación, cuenten con estructuras administrativas funcionales que posibiliten la ejecución eficiente de dicho control. En este tenor, se necesita que la unidad de Contraloría Interna Municipal cuente con capacidades técnicas y administrativas fortalecidas, que le permitan atender con eficiencia creciente las responsabilidades que tiene encomendadas.

Los administradores deben comprender y aceptar completamente, que por mas que ellos mismos y sus trabajadores piensen que su labor esta en el punto más alto de excelencia, siempre existirá una nueva propuesta, un nuevo método, un nuevo proceso, una nueva máquina, una diferente forma de hacer las cosas que puedan hacer ver a esta excelencia imperfecta.

Existen variedad de casos de Municipios, en las cuales sus administradores se dedican a mantener y no a desarrollar las áreas de las mismas, o simplemente piensan que por comprar el ultimo grito de la moda en cuanto a equipo de oficina o el tener al mejor trabajador en su campo, su nivel competitivo seguirá vigente sin el más mínimo esfuerzo y constancia, por parte de si mismo y de sus subordinados. Los resultados están a la vista, no solo en Querétaro o el Estado de México, sino en países que supuestamente su "cultura" no les permite licencia para esta actitud.

Sin embargo si se quiere seguir en la carrera de la calidad, hay un solo elemento que debe ser imprescindible para continuar con dichas mejoras: el esfuerzo continuo e integral de todos los integrantes que conforman una Administración Municipal, llámese Presidente, Regidores,

Directores, Supervisores, Ingenieros, Intendentes, Clientes y/o Proveedores, quines tarde o temprano dará el boleto de entrada a la competencia: la calidad.

A este esfuerzo continuo se le puede agregar, además la innovación, llámese tecnología y/o equipo sofisticado. El invertir gran cantidad de dinero en ello no asegura calidad, va mas allá de estos aspectos, "la calidad esta asociada no solo con los servicios sino con la forma en que la gente trabaja, la forma en que las máquinas son operadas y la forma en que se trata con los sistemas y procedimientos".

Estos aspectos los debe considerar toda persona que este involucrada en la Administración Pública Municipal, pues erróneamente se piensa que con el hecho de tener recursos económicos disponibles, de implantar sistemas de control de la calidad más moderna, o porque se piensa que su propio puesto controla dicha calidad en todos los aspectos, se " tiran a la hamaca " pensando que los estándares se mantendrán y más aun se desarrollaran solos, " el Control Total de Calidad pasa por cambios y mejoramientos perpetuos, y nunca es completamente el mismo de un día a otro. El termino Control de Calidad ha sido usado para significar al Control de Calidad y también a las herramientas para el mejoramiento general en el desempeño administrativo.

La calidad se apoya en el esfuerzo de todos para lograrlo. Por lo tanto, es muy importante que se alcance el objetivo de que, los diferentes puntos de vista de cada una de las personas involucradas en este cambio, sean conocidos por los encargados de traducir y llevar a cabo los programas de calidad. "La calidad debe necesariamente, estar relacionada con el uso y el valor que satisface el requerimiento de los clientes".¹

Si se pretende una revisión constante del proceso de calidad de una Administración Municipal, la opinión de TODOS es fundamental para lograrlo. Pero no queda solo en ello; el hilo que mueve al mundo de la competitividad es sin duda la misma competencia.

Otro aspecto importante a considerar para que la implantación de la calidad obtenga los resultados esperados, es el cambio de mentalidad de la gente administradora del Municipio en referencia a los puntos a atacar cuando se presenta un problema. Quizás por ello se deba el temor del personal de menor nivel jerárquico, de presentar sugerencias u opiniones que,

debido a una falta de conocimientos o experiencia, no pueden evaluar la solución de un problema. Los resultados tardaran cierto periodo y el lugar donde primeramente se notara su implantación es en las áreas ejecutoras de la Administración Municipal, sobre todo, en aquellas donde se tiene contacto directo con los ciudadanos.

La forma en que la administración va a realizar las evaluaciones de logros o mejoras es otro de los puntos a considerar en la implantación de la calidad. Anteriormente se hizo mención que casi todo el mundo exige resultados y se olvidan de los esfuerzos; traducen a la calidad en logros de la última etapa: Cantidad de servicios terminados, cantidad de clientes satisfechos y olvidan que existe un sinfín de aspectos que aunque no son palpados directamente por ellos (casi siempre en un 100% por los trabajadores) obstruyen un mejor rendimiento de la administración, "los servicios son una medida, no una realidad". Es solo una descripción del estado corriente de las cosas y de los esfuerzos pasados de la gente, los esfuerzos hechos por mejorar tanto los servicios y la calidad son la realidad.

Si existe una evaluación de desempeño laboral que indique un esfuerzo integral de todo el personal que colabora en la Administración Municipal, es el mejor indicador del buen funcionamiento de la calidad y de sus prontos resultados reflejados ahora sí, en satisfacción de beneficios.

Es deber de la Administración Municipal, entrelazar la innovación y la calidad, sistematizar las áreas para acrecentar la eficiencia de los servicios y desarrollar la capacidad y confiabilidad en el desempeño de los trabajadores.

La calidad también involucra a las instalaciones del Ayuntamiento, exige al personal una atención total hacia el aprendizaje y mejoramiento del uso de las mismas. Si la gente comparte esta ideología, intentara sacar provecho de los aspectos materiales que le toca manejar en su puesto. Siempre habrá algo que mejorarle a una supermáquina, y solo la aplicación de todo el ingenio del trabajador, logrará explotar al máximo la inversión hecha por la administración.

La labor más importante de la administración cuando se desea la ideología de la calidad en la misma, es saber involucrar a toda ella en este movimiento. Debe obtener los medios para corregir posibles fallas (que existirán muchas) en su desarrollo; falta de integración de las

áreas, falta de responsabilidad de las personas en el papel que les toca ejercer, mala comunicación, etc.

Para aplicar la filosofía de la calidad en la administración de un Gobierno Municipal, en primera instancia es necesario identificar las problemáticas y deficiencias que se tienen en el mismo, después entender el objetivo real de la Calidad Total, concienciar a todo el personal de los beneficios y su participación importante para obtenerlo, planear, organizar, coordinar, ejecutar, controlar y evaluar, determinar parámetros de medición de resultados, aplicar y verificar la obtención de resultados.

4.2 Política y Objetivos de la Calidad

Diseñar una propuesta compatible con las necesidades emergentes de las organizaciones de negocios o servicios, comprometidas con la calidad total.

- 📖 **Identificar las necesidades y expectativas de los ciudadanos;**
- 📖 **Conocer qué factores de calidad son más relevantes para satisfacer a los ciudadanos;**
- 📖 **Poseer una estimación de lo que esperan los ciudadanos;**
- 📖 **Satisfacción de las necesidades de nuestros Clientes (ciudadanos) mediante la mejora en la prestación de servicios de Calidad;**
- 📖 **Rapidez de respuesta en la adaptación a las necesidades de los ciudadanos;**
- 📖 **Formación en todas las áreas, en un eje de mejora continua en el desarrollo de las actividades;**
- 📖 **Impulso permanente de crecimiento en los niveles de Calidad a partir del cual mejorar nuestros servicios;**
- 📖 **Involucrar dentro del Sistema de la Calidad a todos las dependencias que conforman al Ayuntamiento de Teoloyucan, incluyendo todos los niveles jerárquicos;**
- 📖 **Lograr la sistematización, método y prevención en la labor diaria, ya que estos son factores básicos en el logro de la simplificación de servicios y respuesta pronta a los mismos;**

- 📖 **Controlar y seguir los objetivos marcados, la medición de los resultados conseguidos y la implantación de acciones de mejora para corregir desviaciones;**
- 📖 **Obtener en el resultado de los indicadores, la satisfacción plena de los ciudadanos en la respuesta a sus diferentes demandas y**
- 📖 **Evaluar los resultados constantemente en el proceso de la prestación de un servicio o acción de Gobierno.**

4.3 Organización de la Calidad

Extender la idea de calidad a toda la organización, en lugar de quedar relegada a la presencia de un inspector que revisa los productos a la salida de la línea de producción, por lo menos eso es lo que dicen los consultores más mentados en el tema. Pero se debe echar un vistazo más profundo dentro de la estructura organizativa para ver "que más " es lo que puede hacerse.

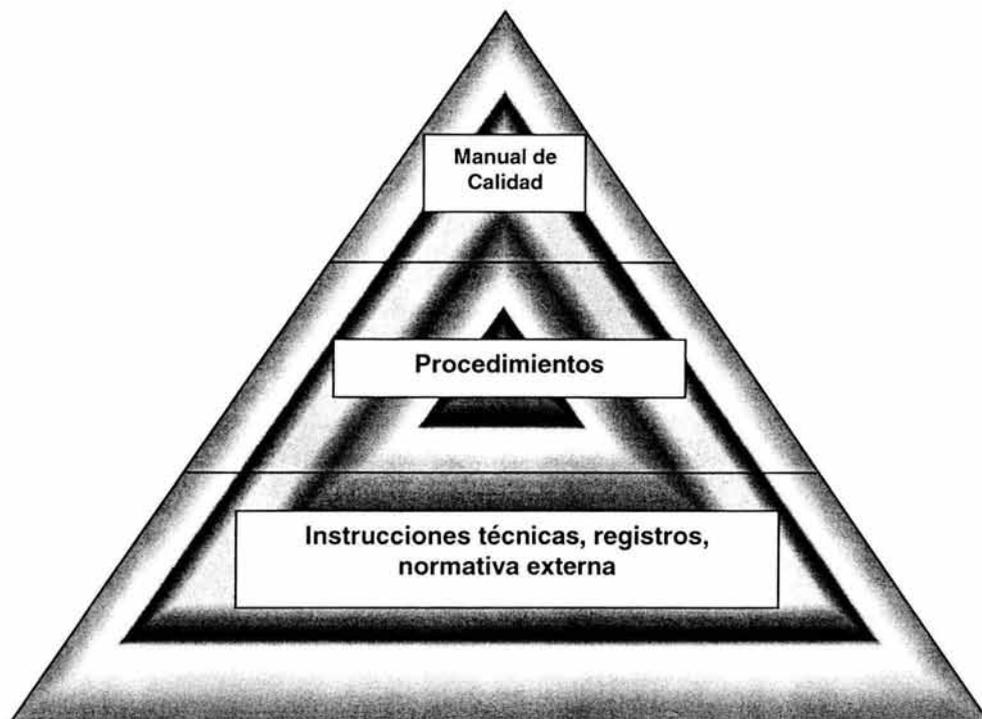
El cambio no es posible a menos que cada persona involucrada quiera que suceda. Es necesario hacer que la pelota circule en forma rápida y segura. Crear un ambiente laboral óptimo y agradable, es una tarea que implica la determinación de un gran objetivo, y todos los integrantes de la organización deben ser el agente catalizador. Necesitan estar ahí y contribuir a que la calidad se convierta en el tejido de toda la organización.

Para lograrlo, se debe examinar las operaciones y asegurarse de haber incorporado los conceptos de la gestión de calidad a su forma de vida.

Sin entrar en una precisa definición técnica se puede decir que la Organización de la Calidad es: el conjunto de reglas y forma de trabajo que debe seguir una empresa o Gobierno para cumplir la filosofía y estrategias que han definido y lograr los productos o servicios que sus clientes o ciudadanos reclaman.

Es el soporte físico sobre el que se asienta el sistema de gestión de la calidad, consta de: Manual de Calidad, Procedimientos e Instrucciones técnicas. Una representación de estos tres niveles de que consta el sistema de calidad aparece en el siguiente gráfico; en él se puede ver

la importancia del Manual de Calidad al formar el primer nivel de documentación, bajo éste se sitúan los Procedimientos relativos a la Calidad. En el nivel más bajo se encuentra las instrucciones técnicas.²



Fuente: www.calidadtotal.com

En el **Manual de Calidad** se concentra, entre otras cosas: La presentación (historia) y descripción de la empresa o Gobierno (localización, personal, organigrama, etc.), la misión y visión, las líneas generales que se plantean estratégicamente sobre la cual definir objetivos, en definitiva, todo aquello que constituye la política de calidad de la empresa o Gobierno; también incluye un breve resumen de los procedimientos de Calidad. El Manual de Calidad debe ser un documento de presentación de la empresa o Gobierno, que se enseña a los clientes o ciudadanos.

Los **Procedimientos**, resumidos en el Manual de Calidad en forma de "imagen hacia el cliente o ciudadano" y no redactados de forma técnica, son considerados individualmente en este nivel de documentación. Ahora sí deben redactarse de forma correcta, de manera que incluyan todos los aspectos que indica la norma para cada uno de ellos y que representan, exactamente la manera en que se hacen las cosas en la organización a implantarse el sistema de calidad: desde la gestión de quejas y reclamaciones, evaluación de proveedores, transformación del producto o servicio que realiza la empresa, hasta la detección y corrección de errores.

La norma detalla cada uno de los procedimientos que se deben incluir en el Sistema de Calidad de una empresa o el Gobierno en cuestión, pero no nos dirá que debe contener cada uno de ellos para cada caso particular, eso debe decirlo la propia organización que está implantando su Sistema de Gestión de la Calidad, de acuerdo a sus propias necesidades.

Es importante mencionar que los sistemas de calidad se definen: Sistema de Calidad es la estructura organizacional, las responsabilidades, los procedimientos, procesos y recursos que se requieren para la Gestión de Calidad. Las Normas contractuales establecen exigencias respecto de la ISO documentación y operatoria del Sistema de Calidad. Es importante comprender que el Sistema es propio de la Empresa o Dependencia Pública y por ende los requisitos a él son definidos, por la necesidad de la Empresa o Dependencia Pública y no en forma arbitraria por la Norma. En éste contexto la definición de la política de Calidad establece la relación entre la estrategia del organismo público y su visión de la Calidad. Esto debe a su vez corresponder con la estructura organizacional, las responsabilidades, procedimientos, procesos y recursos que se definan para el Sistema de Calidad.³

Otra definición del sistema de calidad es: La estructura organizacional, los procedimientos, procesos y recursos necesarios para implantar la gestión de calidad. Dicho sistema debe ser tan completo en la medida que sea necesario para satisfacer los objetivos de calidad. La gestión o administración de la calidad se refiere a "todas las actividades de la función administrativa general que determinen políticas de calidad, objetivos y responsabilidades y se implantan por medio de la planeación de la calidad, el control de la calidad, el aseguramiento de la calidad y el mejoramiento de la misma dentro del sistema de calidad".⁴

El aseguramiento de la calidad comprende todas las actividades planeadas y sistemáticas que se implantan dentro del Sistema de Calidad, las cuales se demuestran cuando sea necesario, a fin de ofrecer la confianza necesaria de que una entidad cumplirá con los requisitos de calidad. El objetivo de un sistema de aseguramiento de la calidad es evitar que se presenten problemas, detectarlos cuando se presenten e identificar la causa, remediarla y evitar que vuelva a ocurrir, dicho de otra manera, la base de un sistema de calidad consiste en decir lo que se hace, hacer lo que se dice, registrar lo que se hizo, verificar los resultados y actuar en consecuencia.

El Aseguramiento de la Calidad consiste en tener y seguir un conjunto de acciones planificadas y sistemáticas, implantadas dentro del Sistema de Calidad de la Empresa. Estas acciones deben ser *demostrables* para proporcionar la *confianza* adecuada (tanto a la propia empresa y a los clientes) de que se cumplen los requisitos del Sistema de la Calidad. Un modelo para un Sistema de Aseguramiento de la Calidad **no** pone requisitos a los procesos y actividades que se realizan en la empresa, sino al propio Sistema de Calidad. Para implantar un Sistema de Aseguramiento de la Calidad puede utilizarse un modelo o norma.

La documentación que sustenta el Sistema de Calidad debe dar respuesta a todos los apartados de la norma utilizada, siempre que sean de aplicación a las actividades que se realizan de la entidad pública en cuestión. El sistema de calidad se aplica a todas las actividades que influyen sobre la calidad y engloba todas las fases del ciclo de vida de un producto o servicio, desde la investigación inicial de la problemática, pasando por la vigilancia posterior hasta la disposición final del producto o servicio.⁵

Las **Instrucciones Técnicas**, el nivel más bajo en la pirámide documental, constituye la información técnica sobre la que se basan algunos de los procedimientos de la organización. Aquí están incluidos todos los Registros del Sistema de Calidad (formularios de reclamaciones, de compras internas o externas, de resultados de métodos preventivos de corrección de errores, etc.), las instrucciones necesarias para el funcionamiento de una determinada máquina, la normativa externa (de cualquier tipo) que debe cumplir la organización, etc. Deben redactarse (en el caso de manuales de funcionamiento de máquinas o de metodologías a

seguir) de forma que cualquier experto en el tema pueda realizar la tarea sin necesidad de consultar ninguna otra fuente, que no sea la propia instrucción técnica.

La Calidad no debe entenderse bajo la forma de una burocracia o papeleo obligatorio para la organización (conseguir el diploma), si se hace de esta forma es muy posible que la organización acabe trabajando para el Sistema de Calidad y no al contrario. A la hora de desarrollar un Sistema de Calidad para una organización, éste debe adaptarse a la forma de trabajo y filosofía de ésta y no al revés. Cuando el Sistema se desarrolla de forma compatible y armoniosa con la organización, es cuando empieza a dar sus frutos, ya que sin duda saldrán a la luz formas distintas de enfrentarse a las cosas, variados puntos de vista no advertidos con anterioridad, así también, métodos y aptitudes positivos para el desarrollo de la organización. Todas estas afirmaciones tan rotundas se basan en que las normas ISO 9000 no surgen al azar, sino después de largos años de intenso estudio por parte de muchos organismos y expertos internacionales que desarrollaron una importante labor fijándose en el modo de actuación, gestión y desarrollo de las principales empresas a nivel mundial. Dicho lo anterior, es necesario añadir que la norma ISO 9000 no va a enseñar a la Administración Municipal la forma de hacer las cosas, ni llevar la forma de administrar mejor, que algún otro, pero sí puede ayudar a lograr una visión sistemática del todo que constituye, el Municipio, conseguir nuevas formas de enfrentarse a los retos cotidianos y en definitiva, lograr una mayor implicación de los trabajadores que redundará en una aproximación a los ciudadanos y por consiguiente mejores resultados en la prestación de servicios.

La calidad es necesaria entenderla, no es una meta o destino, sino más bien es un camino, el cual conducirá de forma continua a la mejora progresiva de todos los aspectos que conforman el Sistema de Gestión de una Organización.

4.4 Modelo de Calidad Total implementado en la Contraloría Municipal

En este punto, donde se aborda el Modelo de Calidad implementado en la Contraloría Interna Municipal, es preciso mencionar que cuando inició todo, la idea era organizarse para dar resultados óptimos, no se estaba pensando en la calidad, sin embargo, esta se fue dando y hoy, se puede afirmar que se instauró un Modelo de Calidad, en el cual, hasta el término de la

Administración 2000-2003, la Contraloría Interna Municipal ha basado sus actividades, y le ha permitido detectar fallas y emitir los controles correspondientes.

En este apartado se presenta el Modelo de Calidad, que le permitió a la Contraloría Interna Municipal de Teoloyucan darle la funcionalidad que le compete, en base a las atribuciones que le faculta el artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Clientes: En este caso los clientes son todos los ciudadanos que habitan en el Municipio de Teoloyucan, beneficiarios directos de la prestación de servicios, programas u obras sociales, que la Administración Pública Municipal tiene para ofrecer y que con este modelo, la intención es que los reciban en el menor tiempo posible, lleguen a la mayoría, cumplan con sus expectativas y crear confianza en la Administración Municipal, ya que es el ciudadano quien decide si ha recibido un buen servicio, aún cuando se haya cumplido con todas las especificaciones y normas, si el usuario no se siente satisfecho, el servicio, por consecuencia es malo.

Liderazgo: Son determinantes para llevar a cabo este modelo de calidad, en primer lugar el Titular de la Contraloría Interna Municipal, quien es el encargado de llevar a cabo este modelo en todo su diseño, proceso y ejecución, junto con el personal de la contraloría, el Presidente Municipal al ser cabeza principal de toda la Administración Municipal y cada uno de los Titulares de las áreas que conforman la Administración Municipal, al tener la disponibilidad de mejorar su oficina, todos participan de manera directa o indirecta en la ejecución del modelo, indispensables para su aplicación.

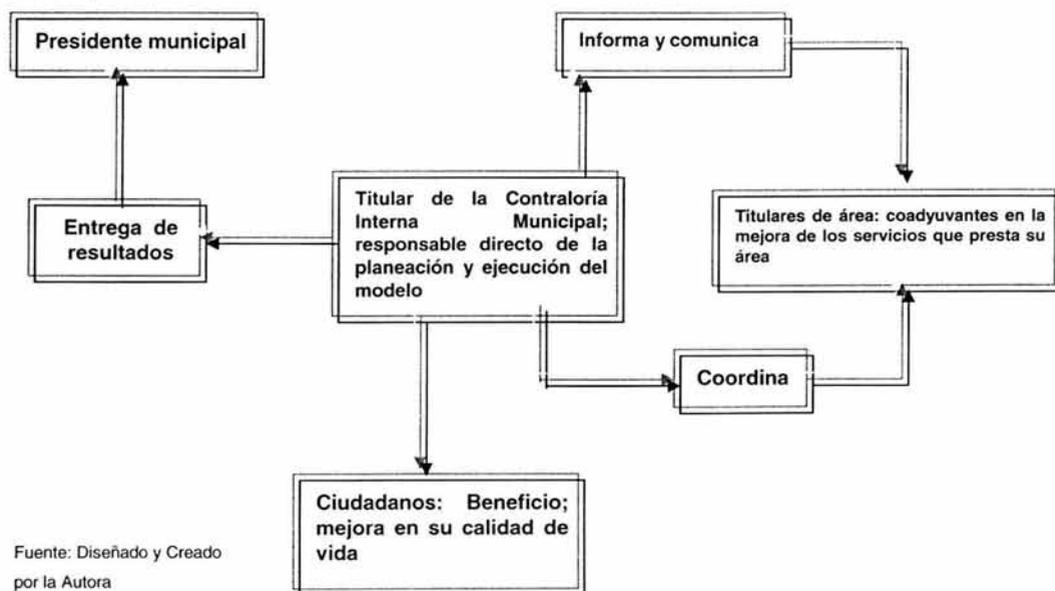
Titular de la Contraloría Interna: Organiza, planea, diseña, dirige, controla y evalúa el modelo de calidad a aplicarse, junto con su personal, comunica al Presidente Municipal la elaboración del modelo, su ejecución y resultados del mismo, se coordina con los titulares de las áreas para hacer de su conocimiento el modelo, el objetivo y la participación importante de ellos, en el mejoramiento de los servicios que prestan a la comunidad. Responsable directo del éxito o fracaso del modelo.

Presidente Municipal: Titular principal de la Administración Municipal 2000-2003, interesado directo de mejorar la forma de administrar al Municipio, pues el buen o mal funcionamiento de

su administración, repercutirá en la imagen positiva o negativa, que los ciudadanos tengan de su Gobierno. El objetivo del Presidente Municipal de esta administración es entregar resultados satisfactorios a la comunidad, a través de otorgar servicios rápidos, eficientes, transparentes, a tiempo, mayor cobertura de beneficiados y prioridad en las necesidades. Su participación es la de estar pendiente de la aplicación del modelo, brindar las facilidades necesarias para la aplicación del mismo, estar informado de los resultados obtenidos y junto con el Titular de la Contraloría Interna Municipal, evaluar los resultados y en su caso, corregir los puntos negativos o mejorar los positivos.

Titulares de área: Conocer el modelo, apoyar a la Contraloría Interna Municipal en la mejora de los servicios que prestan a los ciudadanos, al corregir las deficiencias de su área observadas por la contraloría, recibir la propuesta o junto con la contraloría hacer y aplicar una propuesta de mejora, o ellos mismos, detectar fallas en su dependencia, darlas a conocer a la contraloría y juntos corregir las deficiencias, sin soslayar la autonomía de sus funciones

El siguiente cuadro especifica la forma en que se da a conocer el modelo de la calidad, por parte de la Contraloría Interna Municipal, hacia las demás áreas de la Administración Municipal.



Fuente: Diseñado y Creado por la Autora

Planeación:

Objetivo: Que las actividades se desarrollen con un alto sentido de responsabilidad, con ética profesional, con apego a las normas y disposiciones que rigen el actuar de los órganos de control interno y que el personal adscrito a la Contraloría Interna Municipal tenga la información y conocimientos suficientes para desempeñar correctamente sus funciones, apegados al Modelo de Calidad.

La Planeación es parte fundamental del Modelo de Calidad, donde se diseña la forma de organizarse de la Contraloría Interna Municipal, quien de acuerdo a sus funciones de control que tiene, divide sus actividades en cuatro áreas básicas, que le permiten a la Contraloría Interna Municipal darle un funcionamiento idóneo, en cada uno de los factores que componen a la Administración Municipal, donde la finalidad es estar al tanto de las actividades de cada una de las áreas que conforman el Ayuntamiento. Para poder así, detectar fallas o deficiencias en las mismas, corregir o prevenir a tiempo, y se mejoren los servicios. Y que el personal de la contraloría tenga conocimiento de lo que desempeña, porqué y para qué, y no confunda sus actividades, independientemente de apoyarse mutuamente. Por tanto, se determina organizar a la Contraloría Interna Municipal en cuatro subdivisiones importantes, para dividir tareas y especificar funciones concretas:

1. **ADMINISTRATIVA:** Abarca la revisión al personal, recursos técnicos y patrimonio Municipal.

Objetivo: Vigilar la aplicación correcta de todos los programas sociales, la conducta, disciplina y desempeño de los servidores públicos y el uso adecuado de toda herramienta, y de manera general, del patrimonio municipal (bienes muebles e inmuebles y unidades vehiculares).

2. **FINANCIERA:** Vigila la aplicación de los recursos financieros; Ingresos y Egresos, sean Federales, Estatales y/o Municipales.

Objetivo: Transparenta la aplicación correcta de los recursos financieros, de acuerdo a los lineamientos jurídicos vigentes en el Estado de México.

3. CONTRALORÍA SOCIAL: Vigilar toda obra pública aprobada en esta administración y darle participación a los ciudadanos, a través de los COCICOVIS (Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia).

Objetivo: Obras bien hechas, de beneficio futuro, prioritarias, ayuden a abatir los rezagos sociales y permitan el progreso del Municipio, al cumplir con las expectativas de los ciudadanos.

4. RESPONSABILIDADES: Recibir, darle seguimiento y fin a toda queja o denuncia ciudadana, en contra de algún servidor público perteneciente a la Administración Municipal. En cuanto a la situación patrimonial, dar de alta o baja ante la contraloría del Estado de México, actualizar constantemente el padrón de obligados a manifestar sus bienes y así, evitar un enriquecimiento dudoso.

Objetivo: Que toda conducta del servidor público se base en el Código de Ética, contemplado en el artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, a fin de evitar el mal trato a los ciudadanos, el soborno, el nepotismo, coacción o tráfico de influencias. Y en la mayor medida disminuir las quejas o denuncias hacia los servidores públicos.

Cada subdivisión se concreta de la forma siguiente:

ADMINISTRATIVA

El responsable es únicamente una persona, con el perfil académico en: Ciencias Económico-Administrativas, quien prepara papeles de trabajo para efectuar revisiones, evaluarlas y entregar el reporte correspondiente al Titular de Contraloría Interna Municipal, quien a su vez lo remite al Presidente Municipal. Su función es revisar:

Actuar del Servidor Público

Unidades vehiculares patrimonio del Ayuntamiento, su cuidado, uso, refacciones y combustible.

Almacenes propiedad del Ayuntamiento, donde se resguarda toda la herramienta y bienes muebles inservibles.

Combustible los costos, evitar la sustracción del mismo de las unidades y que solo sean unidades del Ayuntamiento quienes reciban este servicio.

Programa de vivienda digna (entrega de láminas, tinacos, cementos y becas).

Coordinar entregas-recepciones.

Inventario bienes muebles e inmuebles.

Recibir y analizar informes mensuales de actividades de cada área.

Revisiones a órdenes de pago, personal operativo, notificadores, proveedores, obra pública, portación de gafetes, asistencias, tarjetas de asistencia laboral, entre otros.

Al hacer un diagnóstico del personal administrativo y de la administración en general, se encuentra que el personal tiene, malos hábitos; llega tarde, come en las oficinas, rezaga el trabajo, usa las unidades vehiculares para cuestiones personales, no estaba inventariado las existencias en los almacenes, gastos excesivos en combustible y refacciones, no tener bien identificado los bienes muebles, en resumen, el servicios era muy deficiente. Se emiten controles correctivos y preventivos, para remediar la situación imperante en el momento de tomar posesión la Administración Municipal de Teoloyucan, para el periodo 2000-2003.

El proceso de efectuar su trabajo es:

1. Planear actividades;
2. Calendarizar revisiones;
3. Revisar físicamente la aplicación de los Recursos Financieros, Humanos, Materiales y Técnicos;
4. Concentrar resultados de las revisiones;
5. Evaluar y analizar resultados;

6. Entregar reporte de resultados al Titular de la Contraloría Interna Municipal;
7. Proponer alternativas de mejoras ante alguna deficiencia observada; y
8. Seguimiento de resultados a través de gráficas estadísticas.

En el siguiente cuadro comparativo se especifica el trabajo efectuado por esta área, en donde se concentran las deficiencias observadas, las medidas de control aplicado y el resultado obtenido:

Deficiencia	Control	Resultado
Impuntualidad del personal.	Revisión de tarjetas y efectuar los descuentos respectivos.	Llegar puntualmente, disminución de retardos y las oficinas funcionan a las 09:00 hrs.
La ciudadanía no sabe quien lo atiende.	Obligación de portar gafete	Se transparenta el Servicio Público.
Comer dentro de las oficinas.	Prohibir, a través de una circular, el comer dentro de la oficina. Sanción para quien no cumpla.	Una imagen digna de la oficina y de la Administración Municipal.
Platicar en pasillos	Revisar se encuentre cada servidor en su lugar de trabajo.	El trabajo de cada oficina es más rápido.
Extravío constante de herramienta.	Levantamiento de Inventario de toda la herramienta.	Control de entradas y salidas, recuperación de toda herramienta extraviada, por parte de quien la resguarda.
Abuso en el combustible.	Comparar el llenado de combustible con el recorrido de la unidad.	Disminución de costos.
Uso indebido de unidades vehiculares.	Se obliga a dejar las unidades, después del horario laboral, a resguardo de Seguridad Pública, salvo alguna comisión.	Reducción de costos en refacciones y combustible, e imagen positiva de la Administración Municipal.
Proselitismo con programas sociales (entrega de láminas, tinacos, cemento y becas).	Revisión física de la aplicación y destino del recurso destinado para este programa.	El Programa llega para quien va dirigido; personas en extrema pobreza. Transparencia del Servicio Público.
Inventario bienes muebles mal elaborado.	Revisar cada oficina y Actualizarlo, identificando no existencias, transferencias y altas.	Tener actualizado e identificado el inventario de cada oficina. Se evitan pérdidas.
Se desconocía el funcionamiento de cada oficina.	Solicitud de informes mensuales de actividades.	Identificar el trabajo de cada oficina, sus aciertos o deficiencias. A través de los mismos, se visualiza el funcionamiento general de la Administración Municipal.
Entrega-Recepción internas mal elaboradas.	Coordinación constante con la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México.	Las entregas-recepciones internas realizadas, han sido rápidas y de acuerdo a los lineamientos emitidos por la Contaduría General de Glosa.
Falta de mobiliario y equipo de cómputo en casi todas las oficinas.	Compra y entrega de mobiliario y equipo de cómputo para todas las oficinas, por lo menos todas cuentan con un equipo de cómputo.	Automatización de las oficinas. Agilización en trámites. Modernización.
No se tenía identificado al personal del Ayuntamiento.	Creación de un Álbum Fotográfico.	Ante alguna queja o denuncia, se identifica con Prontitud al servidor público responsable.

Fuente: Diseñado y Creado por la Autora

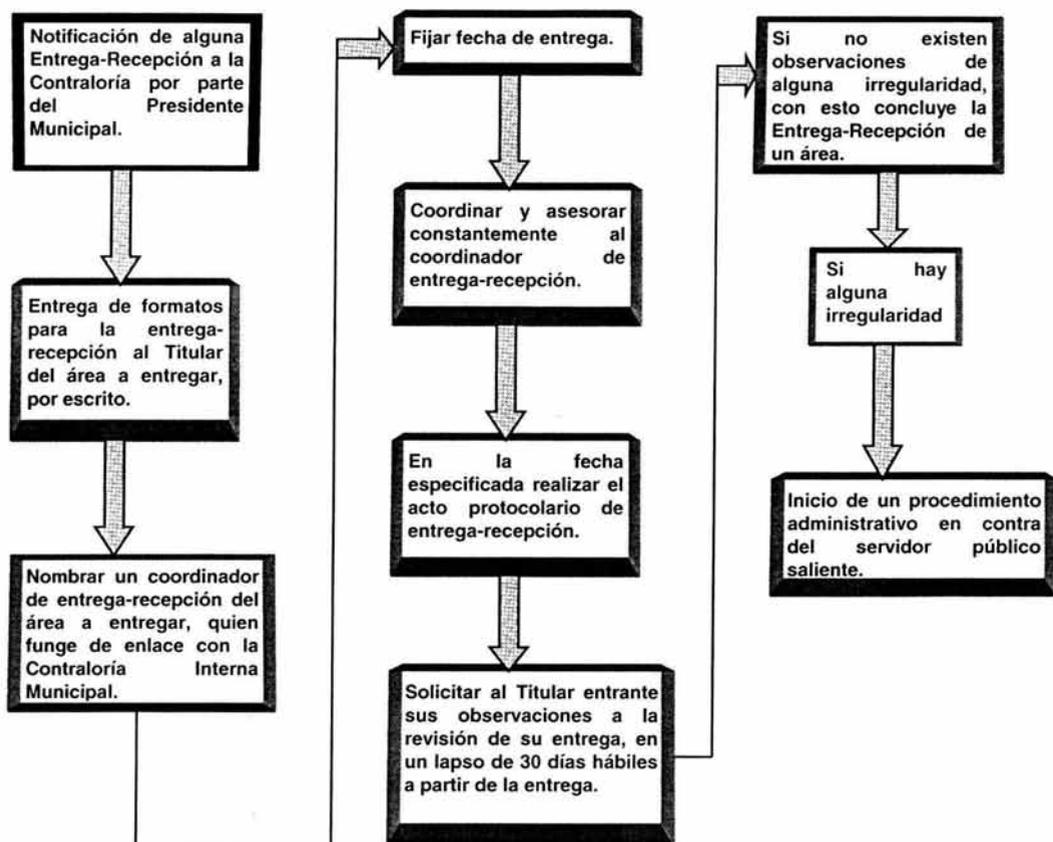
Proceso:

Para las revisiones del actuar del servidor público, se revisa a todo el personal, pero es más específico en el cuerpo de policías (actualmente son 74 policías Municipales), los notificadores, personal de Desarrollo Urbano, limpieza y de Obras Públicas, por el contacto directo con los ciudadanos, estas revisiones se realizan cada quince días, si se detecta alguna conducta irregular se inicia un procedimiento administrativo disciplinario, si no es grave, se manda llamar al servidor público y se le hace un llamado de atención, invitándolo a realizar bien su trabajo. Para la revisión de almacenes es cada quince días, se verifica que las entradas y salida de herramienta coincidan, no haya extravíos y de darse alguno, se inicia un procedimiento administrativo para recuperar la herramienta, por parte de quien haya sido el responsable directo de su pérdida, sea el trabajador o el titular del área.

En el combustible las revisiones se hacen cada mes, pero cuando se hacen revisiones, se realizan durante una semana o quince días consecutivos, aquí se verifica el combustible requerido por cada unidad vehicular, se solicita el itinerario de cada unidad para compararlo con el recorrido y el combustible asignado. En el programa social de vivienda digna, se revisa que los beneficiados sean realmente de escasos recursos (de acuerdo al Manual de Operación de los Fondos para la Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año 2003, en su apartado 4.3 Tipos de Proyectos a Financiar) y que hayan aplicado el apoyo obtenido en su necesidad.

En relación al Parque vehicular, propiedad del Ayuntamiento, se hizo obligatorio el dejar las unidades a resguardo de la Dirección de Seguridad Pública, después del horario laboral y los fines de semana, excepto de alguna comisión inherente de alguna área, también se hacían recorridos por el Municipio para verificar el uso y cuidado de las unidades vehiculares.

Para las entregas-recepciones durante la administración se planeo que fueran lo más rápidas posibles, entregando formatos quince días antes de su realización, asignar a un responsable del llenado de formatos de entrega, en el área a entregar, asesorar y coordinar la misma en forma constante, el procedimiento es el siguiente:



Fuente: Diseñado y Creado por la Autora

En los Inventarios de Bienes Muebles se creó una base de datos para su relación, que contenía; No. De inventarios de cada uno, marca, modelo, No. De serie, color, fecha de adquisición, costo, uso y un apartado de observaciones, cada área se le entregó la relación de bienes muebles que quedaron bajo su resguardo. En cuanto a la Cuenta Pública Municipal y las adquisiciones de esta administración, coinciden en lo físico y financiero. De alguna pérdida, extravío o robo de un bien mueble, el responsable directo de su reposición es el Titular del área, o el encargado de su resguardo, siempre y cuando haya algún documento que respalde dicho resguardo, de lo contrario el Titular se obliga por medio de procedimiento administrativo

a reponer el bien mueble, esto es una medida de control para evitar la pérdida constante de los bienes muebles, basada en el artículo 112 fracción I, III, VII, XV y XVII de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y del 42 fracción XX y XXVIII de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. El formato utilizado es el siguiente:

No. inventario	Características	Marca	Modelo	No. Serie	uso	Costo	Fecha Adquisición	No. Factura	Observaciones
Teo-004-14-01	Silla de bejuco, color natural.				B	\$100.00	22/02/01	777	

Donde Teo: Iniciales del Municipio, 004: clave del Municipio, 14: clave del área y 01: Consecutivo de inventario.

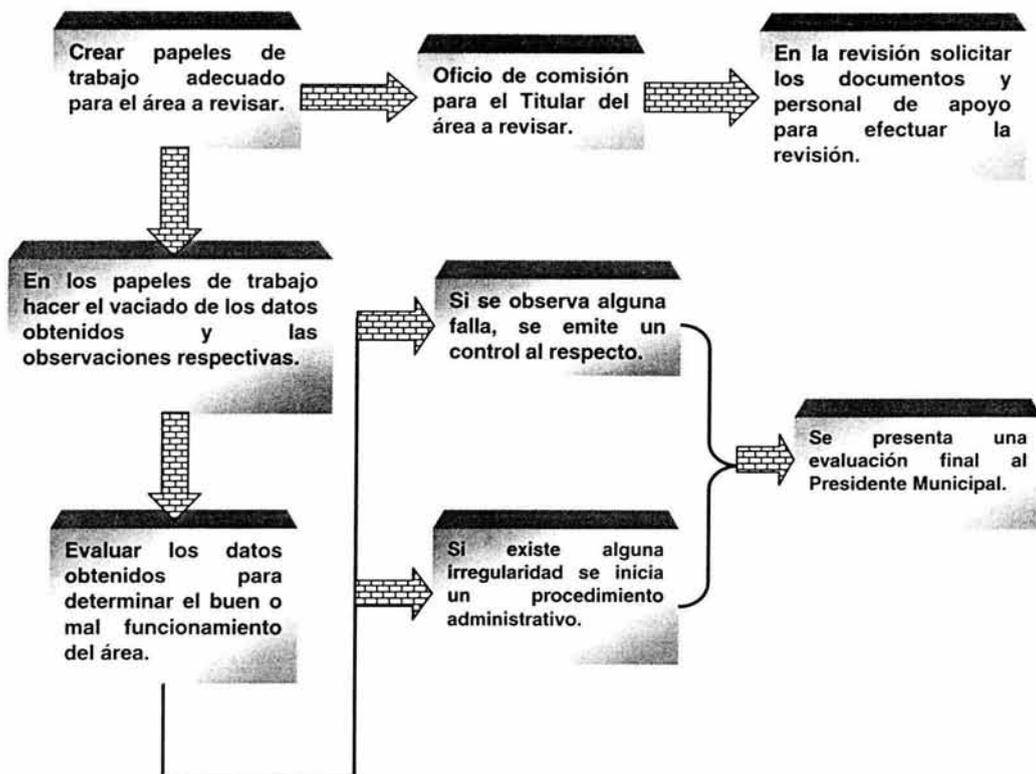
Para la situación de los Bienes Inmuebles, se verificó que el Síndico Municipal, encargado legal de registrar toda propiedad del Ayuntamiento, ante el Registro Público de la Propiedad, así lo hiciera, la gran mayoría de predios por inmatricular, fueron realizados. En un formato se contemplaron los predios propiedad del Ayuntamiento, todas las características que los pudieran identificar de manera rápida.

En relación a los informes de actividades mensuales, solicitados por la Contraloría Interna Municipal, con el fin de saber las actividades realizadas por cada dependencia administrativa, comparar estos con lo revisado y detecta más rápido alguna deficiencia o irregularidad, es otro control emitido por la Contraloría Interna Municipal.

Por consiguiente se puede decir que las partes del proceso administrativo utilizadas son todas porque; hay que planear cada revisión, organizarla, coordinarla, dirigirla, controlarla y evaluarla, al implementarse todos los controles necesarios y posibles para mejorar la Administración Pública.

Toda revisión elaborada pasa a ser una auditoría, no tanto de fiscalización, pero si correctiva en aquellos casos en que se esta fallando o se observa alguna irregularidad en la prestación del servicio, en este sentido el responsable directo es el Titular del área, en base al Artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

El proceso para una auditoría en la Administración 2000-2003, la Contraloría interna Municipal lo consideró de la siguiente manera, en cuanto al aspecto administrativo:



Fuente: Diseñado y Creado por la Autora

Las políticas implementadas en este rubro son:

- » Comunicación constante entre el personal de la Contraloría Interna Municipal;
- » Informar de todo lo acontecido al Titular de la Contraloría Interna Municipal;
- » Antes de emitir control alguno, coordinarse con el Titular del área;
- » Hacer todo por escrito;
- » Poseer una base de datos de todos los papeles de trabajo creados, de las revisiones efectuadas y de los resultados obtenidos;
- » Planear cada revisión o actividad;

- » Calendarizar las revisiones;
- » Tener un plan de actividades: mensual y anual;
- » Trabajar en equipo;
- » Evaluar resultados de las revisiones o actividades;
- » Emitir los controles necesarios y
- » Si se detecta alguna irregularidad, pasar la información al área de responsabilidades para el inicio de un procedimiento administrativo.

Esta área en que se dividió la Contraloría Interna Municipal, le compete revisar todas cuestiones administrativas, a saber; Recursos Humanos, Herramientas, Parque Vehicular, Bienes Mueble e Inmuebles, Almacenes, revisiones a los diferentes programas sociales y/o prestación de servicios, coordinar las entregas-recepciones e informes mensuales de actividades de cada dependencia administrativa.

Esta área le permitió a la Contraloría Interna Municipal tener un panorama amplio de la situación que guardaba cada uno de los rubros que le tocó revisar, ya descritos, y en su momento emitir el control requerido para dar solución a una deficiencia, falla o irregularidad. Los resultados han sido satisfactorios para la Administración 2000-2003, que en la medida de sus posibilidades, dio solución a varias situaciones en aras de brindar un mejor servicio a los ciudadanos de Teoloyucan.

FINANCIERA

A cargo de esta subdivisión esta un solo responsable, con el perfil de; Contador Público y se encarga de: Revisar Ingresos y egresos del Ayuntamiento, Adquisiciones, nómina y áreas recaudadoras. Mensualmente es revisar en la Tesorería Municipal las pólizas de ingresos, los gastos efectuados por diferentes conceptos, el consecutivo de números de folio, que los pagos prediales coincidan con el padrón de contribuyentes del Municipio. También se encarga de verificar los ingresos de las áreas rentísticas del Ayuntamiento (Desarrollo urbano, Oficialía del Registro Civil, Jefatura de Reglamentos, Jefatura de Catastro, Oficialía Conciliadora y Calificadora, Secretaría del Ayuntamiento, Dirección de Consejería Jurídica y Gobierno, Sindicatura, Protección y Preservación al Medio Ambiente, Casa de Cultura, Secretaría del

Ayuntamiento) y todo coincida con lo ingresado a la Tesorería Municipal. Así mismo, revisar la aplicación del presupuesto aprobado para el Ayuntamiento del ramo 33, del cual le corresponden dos fondos: El Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN).

La enmarcamos en tres importantes rubros:

Revisión a Ingresos y Egresos

Ingresos

- 📖 **Verificar** que la recaudación de ingresos se efectúe con estricto apego a la ley de ingresos;
- 📖 **Afianzar** al personal que interviene en las funciones de recaudación;
- 📖 **Verificar** el uso correcto de los recibos oficiales de ingresos;
- 📖 **Registrar** por parte del Ayuntamiento, los ingresos reportados por los organismos descentralizados Municipales; Sistema DIF Municipal y el Organismo Operador del Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento Teoloyucan e
- 📖 **Ingresar** y contabilizar oportunamente y con base en la normatividad establecida, los rendimientos que generen las cuentas productivas.

Egresos

- 📖 **Soportar** cualquier relación de terceros con la entidad Municipal, mediante contrato específico;
- 📖 **Que** los funcionarios que autoricen adquisiciones de bienes y servicios, sean del comité de adquisiciones;
- 📖 **Responsabilizar** a un servidor público, que dé seguimiento a las compras con apego a la Ley de Adquisiciones;

- ☞ Evitar poner en riesgo el Patrimonio Municipal al momento de hacer inversiones, adquisiciones, arrendamientos o enajenaciones y
- ☞ Registrar e integrar debidamente la Deuda Pública Municipal, con su correspondiente calendario de pagos.

Nómina

Servicios Personales

- 📄 Remuneraciones al personal de carácter permanente;
- 📄 Remuneraciones al personal de carácter transitorio;
- 📄 Remuneraciones adicionales y especiales,
- 📄 Pagos por concepto de seguridad social;
- 📄 Pago por otras prestaciones sociales y estímulos;
- 📄 Gastos derivados de convenios;
- 📄 Implementar la política de llevar un expediente por cada empleado, clasificados por forma de pago;
- 📄 Expedientes actualizados del personal.;
- 📄 Tabulador vigente de sueldos;
- 📄 Tabulador aprobado de viáticos;
- 📄 Control de expedientes del ISSEMYM;
- 📄 Inventario de beneficiarios y
- 📄 Lista de categorías.

Remuneraciones al Personal

- ▷ Verificar que el personal de la entidad Municipal al momento de cobrar, presente su identificación oficial;
- ▷ Exigir carta poder en el pago de sueldo a tercera persona, por orden del beneficiario o disposición judicial;
- ▷ Verificar que todo el personal cuente con su Registro Federal de Contribuyentes y C.U.R.P.;
- ▷ Identificar plenamente el número de empleados en la entidad Municipal; y
- ▷ Ejercer acciones de fiscalización permanentes, a efecto de corroborar que todos los empleados estén dados de alta, en estricto apego a la normatividad.

Adquisiciones

- ▶▶ Verificar que los bienes y servicios se hayan recibido conforme a los pedidos y controlarlos, en su caso, a través de entradas de almacén;
- ▶▶ Verificar que la documentación comprobatoria cumpla con lo establecido en los Artículos 29 y 29a del Código Fiscal de la Federación;
- ▶▶ Expedir contra-recibos foliados y
- ▶▶ Verificar que lo solicitado coincida con lo suministrado.

El **Proceso** que sigue para efectuar su trabajo es:

1. Revisar mensualmente ingresos y gastos del Ayuntamiento;
2. Arqueo de cajas;
3. Revisar las áreas recaudadoras; sus ordenes de pago;
4. Solicitar la situación de los Estados Financieros;
5. Evaluar resultados a través de tablas comparativas de Ingresos y Egresos;
6. Entregar resultados al Titular de la Contraloría Interna Municipal y

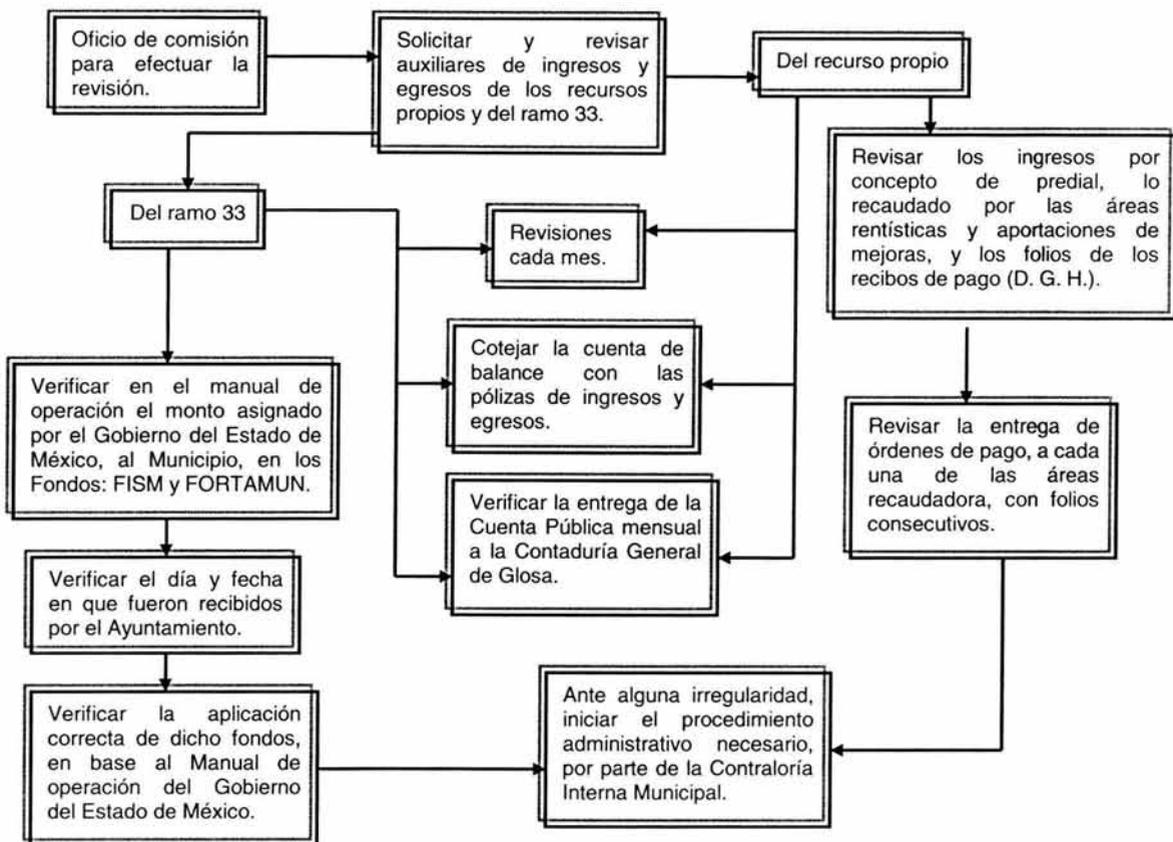
7. Proponer las mejoras ante alguna deficiencia observada.

El siguiente cuadro comparativo permite saber las deficiencias financieras detectadas, emitir un control que evitara deficiencias y obtener un resultado de mejora:

Deficiencia	Control	Resultado
Desorganización en el área.	Dividir actividades, en base al perfil académico de cada quien.	Servicios más rápidos (cobros de toda índole).
Poca recaudación	Campañas de descuentos.	Aumento de recursos económicos.
Documentación mal clasificada.	Revisiones constantes.	Una mejor integración de la Cuenta Pública Mensual.
Las áreas recaudadoras no contaban con folios consecutivos.	Se reparten todos los folios, de manera consecutiva, a cada una de las áreas y se le da seguimiento.	Se evitó el uso inadecuado de estos folios.

Fuente: Diseñado y Creado por la Autora

El procedimiento seguido por la Contraloría Interna Municipal para auditar los ingresos es:



Fuente: Diseñado y Creado por la Autora

El Procedimiento Administrativo implementado, invariablemente parte de una planeación financiera específica para revisar a la Tesorería Municipal, quien es la encargada de llevar a cabo todos los movimientos financieros de ingresos y gastos de la Administración Municipal, De Controlar todos estos movimientos a través de las revisiones periódicas de la Contraloría Interna Municipal, y de Evaluar los estados de posición financiera, donde finalmente se reflejan todos los movimientos realizados.

Las políticas internas para esta área financiera fueron:

- Crear papeles de trabajo para revisar aspectos financieros;
- Revisiones cada mes;
- Obligar a todo el personal de la Tesorería a presentar manifestación de bienes;
- Comunicación directa y constante con el Tesorero Municipal;
- Crear una base de datos para la evaluación de resultados;
- Emitir los controles requeridos;
- Que el personal de la Tesorería Municipal, tuviera el perfil adecuado (Contador Público);
- Por parte de la Contraloría Interna Municipal, quien se encargue de revisar a la Tesorería Municipal tenga el perfil de Contador Público o Administrativo, con conocimientos de contabilidad y
- Entregar la evaluación de resultados al Titular de la Contraloría Interna Municipal.

De llegar a detectarse una irregularidad grave o desvío de recursos, evidentemente los responsables directos son; El Tesorero Municipal, El Presidente Municipal y el Síndico Municipal, ya que son los encargados de firmar cheques, recibir los recursos que envía el Gobierno del Estado, firmar la Cuenta Pública Mensual, firmar la nómina y todo lo relacionado a los movimientos financieros son los encargados de firmar de manera conjunta, por tal motivo, deben estar al día de cualquier movimiento y/o aplicación de los recursos financieros. Esto, de acuerdo al artículo 48 para el Presidente Municipal, 53 para Síndico Municipal y 95 para el Tesorero Municipal, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y del 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

De manera general, es lo que abarca el área Financiera de la Contraloría Interna Municipal, quien a través de sus revisiones continuas, se evita un mal uso en la aplicación de los recursos Federales, Estatales y Municipales, y por consiguiente se tienen finanzas sanas, esto resulta en una mayor cantidad y calidad de respuestas a las demandas sociales, por ello la revisión de la Contraloría Interna Municipal es fundamental.

CONTRALORÍA SOCIAL

El responsable de esta subdivisión es una sola persona, con el perfil de Arquitecto y cargo de auxiliar, quien se encarga de dos aspectos vitales: Constituir los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS) y de llevar a cabo las revisiones físicas a la Obra Pública, en cuanto al avance físico y financiero.

Los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia se constituyen a fin de ser los beneficiados de la obra misma, quienes vigilen desde su inicio, proceso y término de la obra, de acuerdo al Artículo 113 inciso B de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, y en conjunto con la Contraloría Interna Municipal. También la participación de los ciudadanos, se contempló en el Bando Municipal, a partir del año 2002.

Sus principales actividades son:

Difundir la importancia de la participación ciudadana en la revisión de obras para su beneficio (Apoyos gráficos y/o reuniones).

Dar a conocer a los servidores públicos involucrados los objetivos del programa, y las actividades a realizar por cada área en materia de Contraloría Social (Por medio de reuniones, circulares o trípticos).

Promover, asesorar y organizar en la comunidad beneficiada de las obras, la elección en asamblea de los integrantes de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia.

Verificar el oportuno inicio, ejecución y entrega de las obras en coordinación con los COCICOVIS.

Proporcionar apoyo y asistencia técnica requerida, a los integrantes de los COCICOVIS, para el cumplimiento eficiente de sus funciones. (Asesorarlos, entregar la papelería adecuada y verificar que les sea entregado el catálogo de conceptos por parte de la Dirección de Obras Públicas, también el mantener una comunicación permanente COCICOVI-Contraloría Interna Municipal).

Promover y coordinar eventos de capacitación a los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia por parte de la Secretaría de la Contraloría del Estado. Sólo para obras de gran magnitud.

Darle a conocer a la ciudadanía la creación y uso del sistema de orientación, quejas y denuncias, para irregularidades que se lleguen a detectar en el inicio, seguimiento y término de las obras (A través de reuniones, trípticos y/o carteles).

Recibir y atender el reporte de cualquier irregularidad, queja o denuncia de la obra pública.

Supervisar el avance físico de las obras, desde su inicio hasta su terminación total de la misma.

Verificar y testificar los actos de Entrega-Recepción de las obras ya concluidas.

Crear un directorio de los integrantes de COCICOVIS.

Entregar credenciales a los integrantes de los COCICOVIS, para su respectiva identificación y puedan preguntar, sin ningún problema, sobre el proceso de la misma.

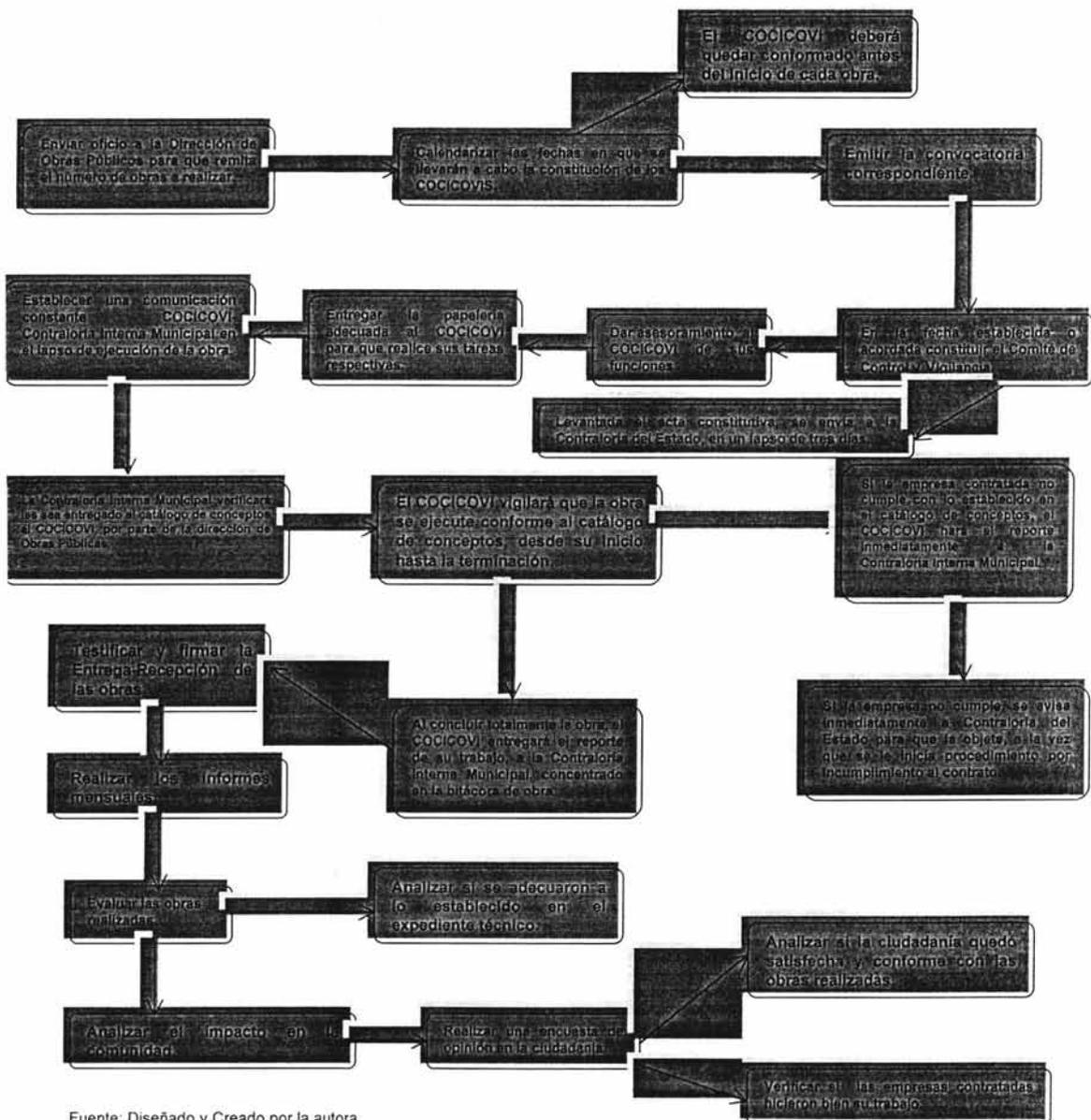
Crear un directorio de las empresas contratadas por el Ayuntamiento Municipal.

Anualmente hacer un diagnóstico de todas las obras realizadas en el Municipio. A fin de verificar que Barrios, en este trienio 2000-2003, fueron beneficiados con obra pública, en cuales no, y que tipos de obras requiere o le hace falta a la comunidad.

A continuación se especifica el proceso para conformar, darle seguimiento y la función de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia, mejor conocidos por sus siglas (COCICOVI):

Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia

Procedimiento



Fuente: Diseñado y Creado por la autora

En cuanto a la revisión de la Obra Pública, se revisa que la obra a efectuarse vaya de acuerdo al catálogo de conceptos (es donde se especifican los materiales a utilizarse, cantidad, grosor y volumen). Antes de realizar cualquier obra, se revisa la ficha técnica, catálogo de conceptos y expediente técnico general. El contrato de obra también se revisa, para verificar que la empresa seleccionada no tenga ningún procedimiento legal por incumplimiento de contrato en algún otro Municipio del Estado de México, a través de un Boletín de Empresas Objetadas que envía la Contraloría del Estado de México, ahora es por Internet.

Lo anterior se resume en lo siguiente:

Revisar que el programa de obras a ejecutar sea congruente con el Plan de Desarrollo Municipal, y verificar que las obras se ejecuten en función de su necesidad, del beneficio económico y social.

Verificar que los proyectos técnicos cumplan con las especificaciones necesarias para su aprobación y adecuado desarrollo.

Revisión a las obras ejecutadas con recursos provenientes de los programas FISM Y FORTAMUN.

Revisión a las obras ejecutadas con recursos propios.

Supervisión del avance físico de las obras.

Supervisión del manejo de bitácora de obra.

Revisión del avance físico-financiero de las obras y su congruencia.

Revisión de la integración de expedientes técnicos de las obras.

Revisión a la apertura de obra, fallos de obra y adjudicación de obra pública.

Revisión a la contratación de obras públicas por adjudicación directa.

Intervenir en las revisiones técnicas de obras que efectúe la Secretaría de la Contraloría del Estado de México.

Verificar que la Constructora contratada no sea objetada.

A continuación se señala el **procedimiento** seguido, por parte de la Contraloría Interna Municipal, en la revisión de la Obra Pública.

Falta página

N° 165

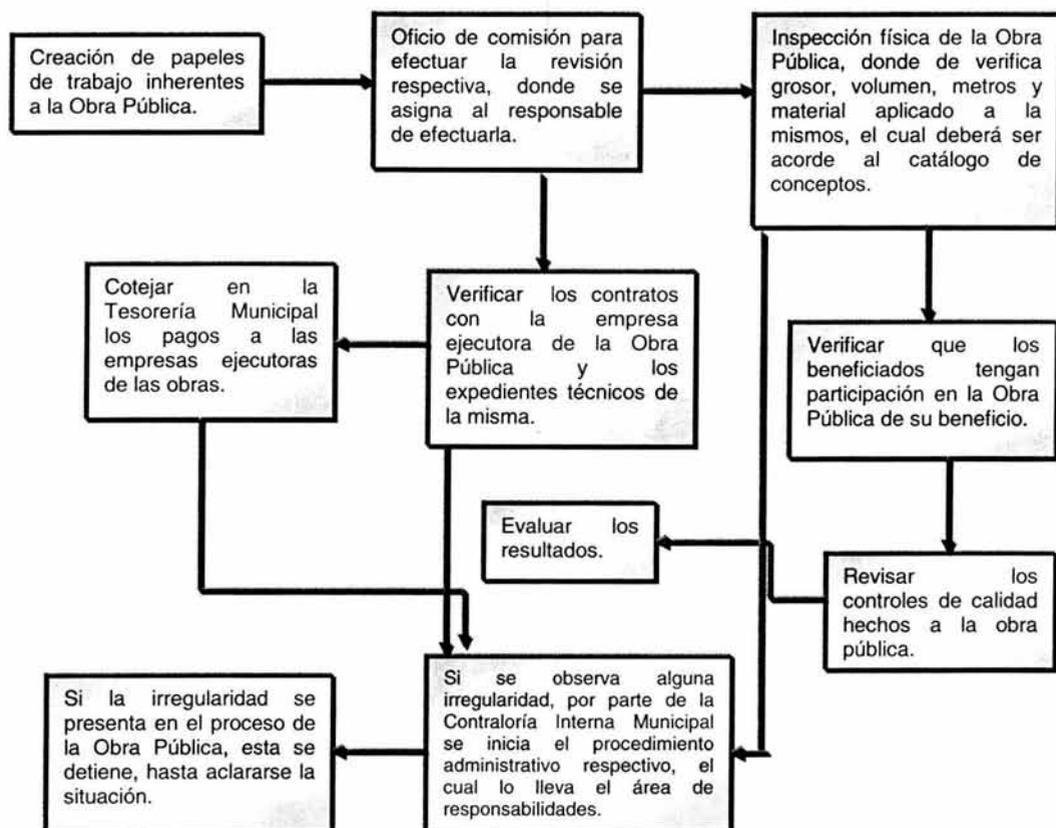
El siguiente cuadro hace referencia a resultados obtenidos en materia de Contraloría Social, en sus dos vertientes:

Deficiencia	Control	Resultado
No existían expedientes técnicos de obras.	Se obliga a la Dirección de Obras Públicas a llevarlos a cabo.	Transparentar la aplicación del recurso destinado a la obra pública.
En Administraciones anteriores no se conformaban Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia de la Obra Pública.	La Contraloría Interna Municipal en cada obra realizada en la Administración 2000-2003, constituye los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia de la Obra Pública.	⇒ Participación activa de la ciudadanía. ⇒ Transparenta la actuación del Gobierno Municipal.
La Obra Pública se hacía por Administración, es decir, con recursos materiales y humanos del Ayuntamiento.	En la Administración Municipal 2000-2003, las Obras se ejecutan por Contrato.	Disminución de tiempos, costos y conflictos con los beneficiados, pues la empresa hace toda la obra, de manera rápida.
Descontrol en los pagos.	Comparar el avance físico con el financiero.	Evita pagos indebidos.

Fuente: Diseñado y Creado por la Autora

Evidentemente el proceso administrativo implementado por la Contraloría Interna Municipal, para efectuar la revisión a la Obra Pública abarca a la Planeación, Control y Evaluación de resultados, porque es importante planear cada una de las revisiones, crear papeles de trabajo específicos acordes a lo que se va a revisar, en este rubro fueron creados para la revisión de la Obra Pública.

El proceso para la auditoría en este rubro es:



Fuente: Diseñado y Creado por la Autora

Las políticas implementadas en este rubro fueron:

- » Crear papeles de trabajo idóneos para la revisión de la Obra Pública Municipal;
- » Revisar el avance físico y financiero de cada obra ejecutada, de principio a fin;
- » Llevar un expediente técnico por cada Obra Pública, por parte de la Dirección de Obras Públicas;
- » Hacer participar a la ciudadanía, a través de los Comités de Control y Vigilancia;

- » Revisar la Obra Pública semanalmente;
- » Coordinarse con los integrantes de los COCICOVIS para efectuar revisiones conjuntamente con la Contraloría Interna Municipal;
- » El perfil del responsable de esta área deberá ser un arquitecto, ingeniero civil o un técnico tipógrafo;
- » Crear una base de datos de todo lo concerniente a la Obra Pública;
- » Crear álbum fotográfico de cada Obra Pública y de los integrantes de los COCICOVIS;
- » Evaluar el impacto de la Obra Pública con los ciudadanos y
- » Evaluar resultados y entregarlos al Titular de la Contraloría Interna Municipal.

Cuando en la Obra Pública Municipal se da alguna irregularidad el responsable inmediato es el Director de Obras Públicas, por la encomienda que tiene, al tratarse de la aplicación de los recursos. Si la obra se hizo por contrato, entonces será la empresa quien realizó la Obra Pública la responsable, al tratarse de una obra mal hecha. Esta situación abarca a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios y la Ley de Obra Pública del Estado de México y su reglamento respectivo, las leyes se mencionan de manera general, porque dependerá del hecho suscitado el artículo (s) que se apliquen.

El trabajo de la Contraloría Interna Municipal ha tenido resultados positivos, que han permitido transparentar el servicio, volverlo eficiente, evitar anomalías, menos problemas para satisfacer al ciudadanos en sus expectativas de cambio.

RESPONSABILIDADES

De esta subdivisión se encarga una sola persona con el perfil de Abogado y cargo de auxiliar, quien canaliza todas las quejas y denuncias de los ciudadanos hacia algún servidor público de la Administración Municipal, con la facultad de instaurar procedimientos disciplinarios por responsabilidad administrativa o resarcitorio.⁶ y de dar de alta o baja a los servidores públicos obligados a presentar manifestación de bienes.

Su función es evitar:

Mal trato al ciudadano.

Deficiencia en el servicio, soborno, manejo irregular de los recursos, prepotencia, entre otros.

Afectación a la Hacienda Pública Municipal.

Nepotismo.

Duplicidad de Empleo.

La no presentación de manifestación de bienes, por alta o baja en el servicio o extemporánea.

Sus funciones son:

- Vigilar la actuación de los servidores públicos hacia con los ciudadanos y compañeros de trabajo;
- Apoyar a la ciudadanía contra posibles actos de corrupción;
- Captar quejas, denuncias, peticiones, sugerencias y reconocimientos de la ciudadanía;
- Coadyuvar en tareas de auditoria y
- Verificar el cumplimiento de las observaciones y recomendaciones emitidas, por la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo, de la Contraloría del Estado o por los ciudadanos.

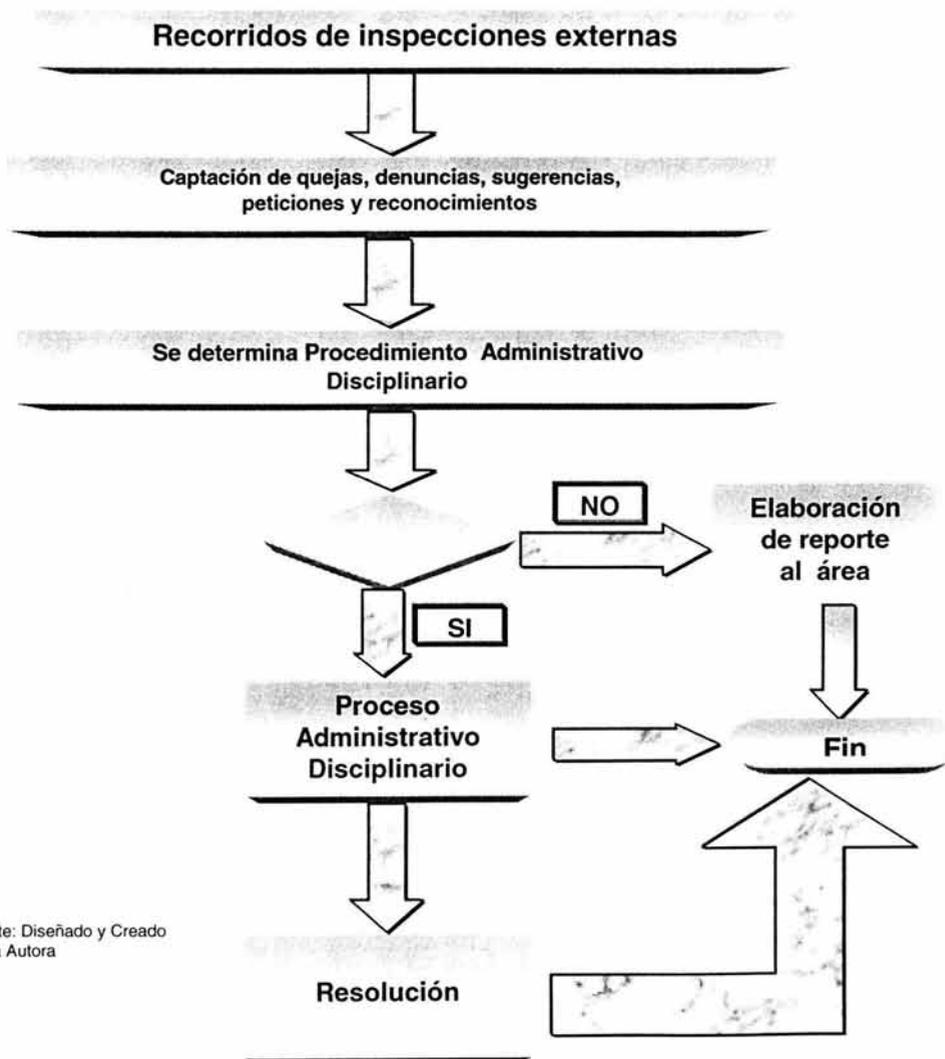
La forma en que efectúa su trabajo es:

1. Se emiten boletines y cartelones invitando a los ciudadanos a denunciar cualquier acto indebido de los servidores públicos.
2. Recibe todas las quejas y denuncias de los ciudadanos en contra de algún servidor público, también a nivel interno por mal uso de su empleo, cargo o comisión.
3. Entrega de formatos y aviso, a todos aquellos servidores públicos obligados a presentar manifestación de bienes. Quien determina los obligados o no a presentar manifestación de bienes, en base a un catálogo de funciones que envía la Contraloría del Estado de México.
4. Investiga todas las denuncias presentadas.

5. Se apega a los lineamientos legales vigentes en el Estado de México, según correspondan en un procedimiento administrativo disciplinario o resarcitorio.
7. Evalúa y analiza resultados y los entrega al Titular de la Contraloría Interna Municipal.
8. Su forma de evaluar es a través de gráficas comparativas.

En el siguiente esquema se ve el **proceso** que lleva la Contraloría Interna Municipal en materia de responsabilidades:

Inspección por parte de la Contraloría Interna Municipal



Fuente: Diseñado y Creado por la Autora

Por medio de un procedimiento administrativo disciplinario o resarcitorio se resuelven estas demandas ciudadanas o por acuerdo mutuo de las partes. El proceso se divide en los siguientes pasos; 1.- Tomar la declaración del quejoso, 2.- Citar a Garantía de audiencia período de información previa, 3.- emitir un acuerdo de inicio o no de procedimiento administrativo disciplinario, en base a los elementos con que se cuentan, si se inicia el procedimiento administrativo, 4.- se emite un acuerdo para citar al inculpado a su garantía de audiencia, 5.- Ofrecimiento de pruebas y alegatos por ambas partes, 6.- Etapa de Averiguaciones de la Contraloría, 7.- Ejecutoria o Resolución.⁷

La responsabilidad administrativa consiste en: Se origina cuando se transgreden las reglas propias de la Administración Pública, dando lugar a la instrumentación del procedimiento administrativo ante los órganos disciplinarios y a la aplicación de sanciones, atendiendo a la naturaleza de la obligación que se transgrede, según lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

Conforme a lo anterior, se puede determinar que existen dos tipos de responsabilidad administrativa:

» **Disciplinaria**

» **Resarcitoria**

Disciplinaria: Se constituye por la serie de actos u omisiones, que implican el incumplimiento de las obligaciones administrativas que tienen señaladas los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones dentro de la Administración Pública Estatal, Municipal; Poderes Judicial y Legislativo. Este tipo de responsabilidad únicamente es aplicable a los servidores públicos.

Resarcitoria: Se constituye por la serie de actos u omisiones en que incurren los servidores públicos por el manejo irregular de los fondos, valores y recursos económicos del Estado, o de aquellos concertados o convenidos con la Federación y los Municipios, que se traducen en daños y perjuicios estimables en dinero, y que son causados a la Hacienda Pública Estatal, Municipal o inclusive a la Federal, según lo dispuesto en el Artículo 72 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Este tipo de

responsabilidad es aplicable a los servidores públicos y a las personas ajenas a la función pública, estableciéndose en la Ley las siguientes modalidades (Art. 74 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios):

Directa.- Se fincará a los servidores públicos que hayan cometido las irregularidades relativas.

Subsidiaria.- Se fincará a los servidores públicos que por la índole de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado los actos irregulares, ya sea en forma dolosa, culposa o por negligencia.

Solidaria: Se fincará a los proveedores, contratistas o particulares que por virtud de los actos o contratos que realicen con el Estado se afecten los recursos económicos del mismo o de aquellos concertados o convenidos con la Federación y los Municipios, o cuando hayan participado con dichos servidores en las irregularidades que originen responsabilidad.

La Sanción Administrativa: Castigo que el Estado impone a través de los órganos competentes con carácter de autoridad administrativa a los servidores públicos por las transgresiones o incumplimiento de sus deberes y obligaciones. La propia Ley, establece las sanciones a que se hace acreedor el servidor público por responsabilidad administrativa.

Las Sanciones Disciplinarias: tienen por objeto subsanar conductas de los servidores públicos que no cumplan con las obligaciones inherentes a su cargo. Al respecto el Artículo 49 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, señala las sanciones por responsabilidad administrativa. Las cuales consisten en:

- » Amonestación;
- » Suspensión del empleo, cargo o comisión;
- » Destitución del empleo, cargo o comisión;
- » Sanción económica;
- » Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y
- » Arresto hasta por 36 horas en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado de México.

Responsabilidad Administrativa Resarcitoria: La misma se finca con base en pliegos preventivos de responsabilidades y obliga al sujeto responsable a pagar, reparar, indemnizar o resarcir los daños y perjuicios que se causen a la hacienda Estatal, Municipal o Federal, determinándose en cantidad líquida, exigiéndose se solvente de inmediato.

Los órganos competentes para fincar responsabilidades y aplicar sanciones administrativas, de acuerdo al Artículo 3 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, son:

- » La Legislatura del Estado;
- » El Tribunal Superior de Justicia;
- » La Secretaría de la Contraloría;
- » Las demás dependencias del Ejecutivo Estatal en el ámbito de las atribuciones que les otorga la Ley;
- » Los Ayuntamientos y los Presidentes Municipales y
- » Los demás órganos que determinen las leyes.

Procedimiento Administrativo: Se constituye por los términos y formalidades que debe observar la autoridad administrativa para resolver las reclamaciones que los particulares formulen; también se conceptualiza de la manera siguiente: Conjunto de actos y formalidades que preceden y preparan el acto administrativo (manifestación unilateral y externa de la voluntad que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, que en ejercicio de la potestad pública, crea, reconoce, modifica, transmite o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer el interés general.

El Procedimiento Administrativo debe desarrollarse con estricto y absoluto respeto a las garantías procesales mínimas que deben observarse en términos de lo estipulado en los artículo 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente las de legalidad y audiencia que deban concederse a los presuntos infractores en los términos siguientes:

- » El derecho a ser escuchados, haciéndolos sabedores de las faltas o causales de responsabilidades administrativas que se les impute;
- » El derecho de exponer o argumentar lo que a su interés convenga, ofreciendo y desahogando las pruebas respectivas;
- » El derecho a alegar respecto de los actos o hechos imputados, pruebas de cargo existentes y aquellas de descargo realizadas y
- » El derecho a ser notificado de la resolución fundada y motivada que se emita por el órgano competente (artículo 59 fracción I de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios).

En base al Artículo 79 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Tienen la obligación de presentar Manifestación de Bienes ante los órganos competentes, en la forma y plazos establecidos por la presente Ley, y bajo protesta de decir verdad:

En los Ayuntamientos: Jefes de Departamento o sus equivalentes a la Administración Pública Estatal, Secretarios, Tesoreros, Regidores, Síndicos, Presidentes, y todos aquellos que manejen, recauden o administren fondos o recursos Estatales, Municipales o Federales.

También lleva a cabo lo relacionado a la Situación Patrimonial de los Servidores Públicos, obligados a presentar manifestación de bienes, por alta o baja en el servicio público y de la manifestación anual, en el mes de mayo de cada año. De igual manera, cada mes entrega los movimientos de alta o baja del personal del Ayuntamiento a la Contraloría del Estado de México.

El siguiente cuadro especifica deficiencias detectadas, el control emitido y el resultado obtenido:

Deficiencia	Control	Resultado
Los procesos los llevaba la secretaria de la oficina de la Contraloría Interna Municipal, anterior a esta Administración.	Integrar a una persona con el perfil de Abogado.	Procesos fundamentados y evita la revocación de los mismos.
Demasiado tiempo para identificar el servidor público responsable.	Creación de un Álbum Fotográfico.	Identificación rápida, por parte del ciudadano, del servidor público que lo agredió. Transparencia del servicio.
No había personal para hacer revisiones.	Se hacen revisiones internas y externas, hay un responsable de efectuar estas revisiones.	Identificación de anomalías. Disminución de quejas.
No existía padrón de obligados a presentar manifestación de bienes.	Elaboración del padrón y obligar a presentar su manifestación. Coordinación con la Dirección de Administración para que envíe las altas y bajas de cada mes.	Todos los obligados presentan manifestación de bienes. Transparenta el Servicio.

Fuente: Diseñado y Creado por la Autora

En el caso del área de responsabilidades el procedimiento administrativo consiste en: La planeación correcta de llevar a cabo un procedimiento administrativo adecuado, controlar el mismo, Coordinarlo de manera adecuada a la cuestión jurídica vigente y Evaluar los resultados obtenidos con la aplicación correcta de las Leyes en la conducta de los Servidores Públicos.

Políticas internas implementadas en este rubro, son:

- » Establecer un procedimiento administrativo acorde a los lineamientos jurídicos vigentes en el Estado de México;
- » Atender de manera pronta las quejas y denuncias;
- » Poner un buzón de quejas y denuncias en lugar visible a los ciudadanos;
- » Coordinación constante con la Contraloría del Estado de México y la Contaduría General de Glosa;
- » Actualización jurídica continúa;
- » El responsable de esta área deberá ser un Licenciado en Derecho;

- » Hacer revisiones al personal cada quince días;
- » Establecer programas de capacitación al personal laboral del Ayuntamiento, donde se le da a conocer sus obligaciones que tiene al ser servidor público;
- » Crear una base de datos de todo el personal del Ayuntamiento, que sirva de identificación ante alguna queja o denuncia;
- » Apegarse a los tiempos y formalidades, que marcan los lineamientos jurídicos vigentes;
- » Respetar en todo momento los derechos humanos de los servidores públicos y los ciudadanos;
- » En el caso de la manifestación de bienes, determinar quienes están obligados a presentarla, basado en las funciones que van a realizar;
- » Emitir los controles necesarios a evitar una conducta incorrecta del servidor público y
- » Evaluar los resultados y entregarlos al Titular de la Contraloría Interna Municipal.

Esta área se concentra en verificar la conducta correcta de los Servidores Públicos, invariablemente basada en el artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, dicho artículo ha sido definido en un Código de Conducta, ya que en el mismo se concentran las responsabilidades por mal uso del cargo, empelo o comisión, concentradas en 31 fracciones. Aplicable a todo servidor público de la Administración Municipal, desde el Presidente Municipal hasta el barrendero, y cada quien, de manera personal, es responsable de la acción de su conducta. Esta parte jurídica de la Contraloría Interna Municipal se encuentra especificada en el Bando Municipal, a partir del año 2002.

Beneficios Obtenidos:

- Atención inmediata y personalizada al ciudadano;
- Inhibir que los servidores públicos recurran en irregularidades y observen el Código de Conducta establecida en la Ley;
- Descentralización de módulos, de quejas y denuncias;
- Disminución de actos de corrupción e ineficiencia administrativa y
- Mayor cobertura de los servicios de la Contraloría Interna Municipal.

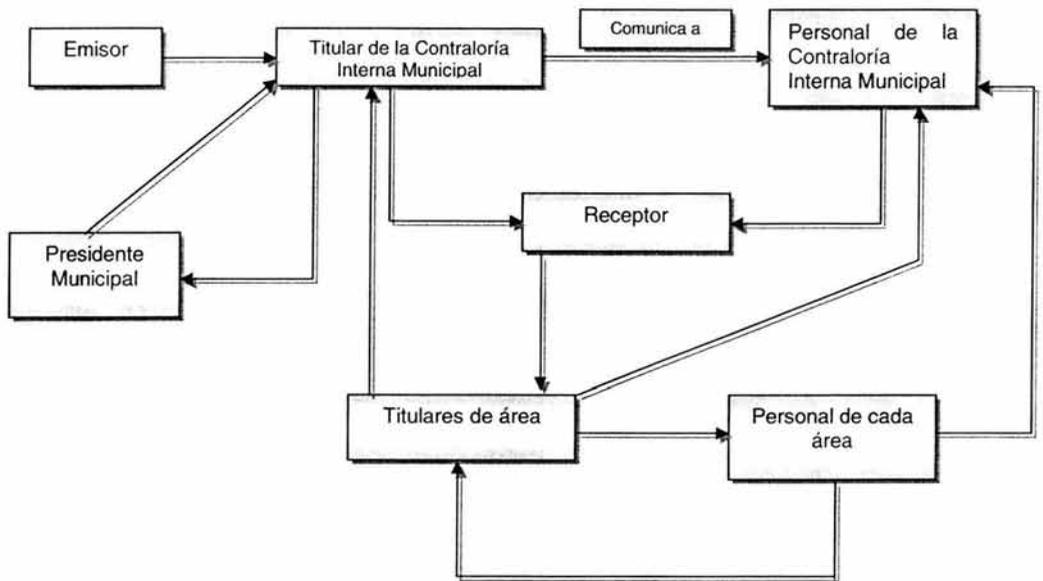
A través de esta área se logró evitar la conducta incorrecta de varios servidores públicos, sobre todo de aquellos que tienen contacto directo con los ciudadanos, se evitó cobros indebidos, tráfico de influencias, sobornos, prepotencia, nepotismo y mal servicio, lo que vino a transformarse en transparencia de los servicios prestados y una imagen positiva de la Administración Municipal 2000-2003. La forma de organizarse de la Contraloría Interna Municipal le permitió abarcar a todo el Ayuntamiento, tener una visión global de cómo estaba funcionando cada área y así, estar en condiciones de emitir controles preventivos adecuados, donde se detectó alguna falla. El resultado general ha sido el brindar servicios de calidad a los ciudadanos, todavía no se logra la Calidad Total, sin embargo, están los cimientos para en un futuro lograrlo, siempre y cuando haya continuidad, en lo futuro, al trabajo de la Contraloría Interna Municipal.

Es importante mencionar que la función de Contraloría Interna Municipal en el aspecto de Contraloría Social y Responsabilidades, quienes son las áreas que tienen injerencia directa con los ciudadanos, se contempló, por primera vez, en el Bando Municipal, a partir del año 2002 y hasta la fecha, que a nivel Federal, en el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le otorga más autonomía en sus funciones y atribuciones a los órganos de control, en sus diferentes ámbitos de Gobierno, y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en su Artículo 129, dispone de la participación de los órganos de control para el cumplimiento en la observancia de las disposiciones de esta Ley, en cuanto a recursos humanos, financieros y técnicos.

La Calidad Total viene a ser una filosofía aplicable en la forma de administrar del Municipio, pues mucho de las premisas necesarias para lograrlo; capacitación, motivación, información, comunicación, trabajo en equipo, ambiente de trabajo agradable, parámetros de evaluación, planeación y control, son precisamente donde la administración estaba deficiente. Para cambiar la manera de gobernar, primeramente fue necesario que cambiara la Contraloría Interna Municipal, para que a su vez, se cambiara a nivel general. La Contraloría Interna Municipal cambio en gran medida y a nivel Ayuntamiento se obtuvieron grandes logros: Disminución de requisitos en Desarrollo Urbano, Reglamentos, Jurídico, Tesorería y demás, atención amable del personal, mayor cobertura en los servicios, etc.

Información y Comunicación:

La forma en que se generó la información y comunicación para la ejecución del modelo, al interior de la Contraloría Interna Municipal y de ahí hacia la Administración Municipal, en general fue de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, se especifica en el siguiente esquema:



Fuente: Diseñado y Creado por la Autora

Capacitación:

La capacitación herramienta indispensable en un Modelo de Calidad, en este caso, la capacitación que recibió el personal de la Contraloría Interna Municipal, para entender el Modelo de Calidad, se recibe directamente del Titular de la Contraloría Interna, y para sus tareas encomendadas se reciben cursos por parte de la Contraloría del Estado de México mensualmente, ya que cada mes se dan reuniones de contralores y ahí se exponen diferentes temas, relacionados a las funciones inherentes de las Contralorías Internas Municipales, por parte de la Contaduría General de Glosa también se recibieron cursos, de diferente índole

dirigidos a la función de la Contraloría. Y un curso por parte del Instituto de Administración Pública del Estado de México, relativo a la Entrega-Recepción por cambio de administración.

Hacia las áreas del Ayuntamiento la capacitación se dio a través de cursos, que el Gobierno del Estado de México otorga a los Municipios, en sus diferentes vertientes.

Manual de Calidad de la Contraloría de Teoloyucan

La Administración Municipal de Teoloyucan cuenta con el Presidente Municipal, diez Regidores, un Síndico, la Tesorería Municipal, Contraloría Interna Municipal, siete Direcciones, tres Jefaturas, tres Coordinaciones, la Oficialía del Registro Civil, la Oficialía Conciliadora y Calificadora, el Archivo Municipal, la Biblioteca y la Casa de Cultura. Con lo que respecta a la Contraloría Interna Municipal esta cuenta con; Titular, cuatro auxiliares encargados de las áreas en que se dividió la Contraloría y una secretaria. El organigrama ya fue descrito antes.

Objetivo: Promover una Administración Pública Municipal, accesible, moderna, eficiente y de calidad, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales continuos que vive el Municipio. Supervisando el proceso la Contraloría Interna Municipal, para que las funciones que le corresponden a cada área del Ayuntamiento sean encaminadas a mejorar continuamente las funciones administrativas que permitan brindar servicios Municipales de calidad.

Visión: Aplicar la filosofía de la Calidad Total en la forma de administrar del Municipio de Teoloyucan, a través de la Contraloría Interna Municipal.

Misión: Satisfacer el mayor número de demandas sociales para lograr elevar la calidad de vida de la comunidad a través de la obtención del bien común.

Documentación relacionada: Son informes resumidos que reflejan la eficacia del sistema, en este caso son síntesis de las revisiones efectuadas, resultado de las acciones correctivas o preventivas efectuadas a algunas áreas, informe de las quejas y denuncias realizadas por los ciudadanos en contra de algún servidor público y verificación del proceso implementado en la obtención de la eficiencia y eficacia en la Administración Pública Municipal. Todas estas

síntesis se hicieron a través de informes escritos, mismos que permitieron saber las fallas o aciertos del sistema implementado.

Responsabilidades: La aplicación efectiva de este modelo que se presenta, estuvo a cargo del Titular de la Contraloría Interna Municipal de manera general, y en cada subdivisión fueron los auxiliares los responsables directos, quienes hacían la revisión, daban seguimiento, evaluaban y entregaban resultados.

Procedimiento: Ya se describió la forma en que funcionan las áreas en que se organizó la Contraloría Interna Municipal, se parte siempre de la Contraloría y de ahí a toda la Administración Municipal.

Registros: La implantación de este modelo dio por resultados los siguientes:

- ☛ Papeles de trabajo para las revisiones por parte de la Contraloría Interna Municipal;
- ☛ Planes de acciones correctivas y preventivas y
- ☛ Dar a conocer la importancia de la Contraloría Interna Municipal en el propósito de cambiar la forma de administrar del Municipio.

De acuerdo a la norma ISO 9000 se cumple con los siguientes requerimientos.⁸

Pasos	Sí	No	Observaciones
Diseño e implantación del sistema de calidad, análisis de los procesos y elaboración de la documentación del sistema de calidad.	✓		El modelo de calidad fue diseñado, elaborado e implementado por la Contraloría Interna Municipal.
Capacitación de todo el personal relacionado con el sistema de calidad.	✓		La capacitación no fue posible al 100% pero estuvo presente durante el proceso.
Auditorías internas de calidad para determinar desviaciones,	✓		Sobre todo fueron revisiones, no auditorias formales.
Solución de las desviaciones por medio de acciones correctivas y preventivas.	✓		A través de la observación constante del proceso se corrigieron o previnieron algunas acciones incorrectas.
Elección del organismo certificador o institución dedicada a realizar auditorías de calidad de tercera parte.		✓	No se contrato ningún organismos certificador, no hubo intención de certificar, dicha postura la tomó la propia Contraloría Interna Municipal.
Revisión de la documentación por el organismo certificador.		✓	Fue revisada por la Contraloría Interna Municipal.
Solución de las no conformidades detectadas por el organismo.		✓	Ante alguna falla detectada la Contraloría Interna Municipal intervino en su corrección.
Pre-auditoría del sistema realizada por el organismo certificador.		✓	Se efectuaron siempre revisiones por la Contraloría Interna Municipal.
Acciones correctivas de las no conformidades detectadas.	✓		Se corrigieron todas las fallas detectadas por la Contraloría Interna Municipal.
Auditoria final del sistema de calidad por parte del organismo certificador.		✓	Se realizó una revisión y evaluación final de resultados por la Contraloría Interna Municipal.
Entrega de resultados, y si corresponde, entrega del certificado.	✓		La Contraloría Interna Municipal entregó resultados mensuales y uno final al Presidente Municipal.
Revisión Semestral/Anual por el organismo certificador.		✓	Cada quince días o mensualmente la Contraloría Interna Municipal revisaba el proceso.

Fuente: Diseñado y Creado por la Autora

De acuerdo a la tabla anterior, se cumple con todos los requerimientos de la norma ISO 9000, salvo el caso del organismo certificador que no estuvo presente, en virtud de no contratar a nadie, pues no fue la intención hacerlo. En este sentido la Contraloría Interna Municipal asumió la responsabilidad de la aplicación del Modelo de Calidad en la Contraloría Interna Municipal de la Administración Municipal 2000-2003, y donde faltó el organismo certificador, la Contraloría Interna Municipal estuvo al pendiente de cumplir con este requisito.

Ya que la Calidad Total está basada en los esquemas funcionales de una empresa, este Modelo de Calidad de la Contraloría Interna Municipal, se adecuo a las características de la Administración Municipal, en el sentido de; mejorar la calidad de los servicios que se prestan a la población para contribuir a elevar los niveles de vida, mediante el incremento de la eficiencia de los procesos, reducción de los tiempos de respuestas, la eliminación de requisitos innecesarios y el acercamientos de las instancias gestoras, pero sobre todo, de un mejor control por parte de la Contraloría Interna Municipal. Pues en la Administración Pública no se busca la ganancia, sino el bien común.

4.4.1 Políticas Internas

Las políticas internas se establecen de acuerdo a las características del área, sirven para definir el perfil y la manera de organización en la Contraloría Interna Municipal, donde se establecieron las siguientes políticas internas generales de la Contraloría Interna Municipal:⁹

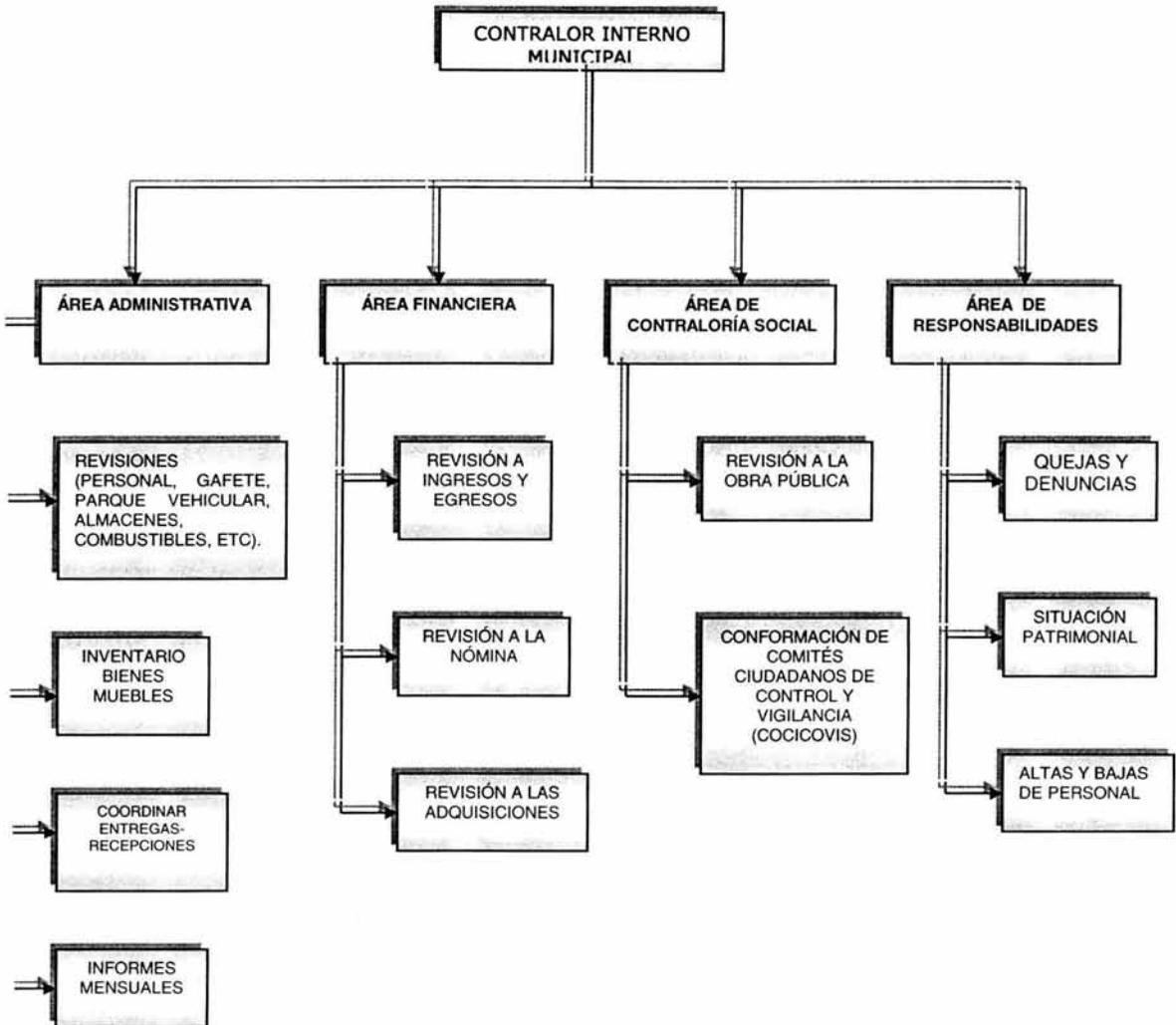
-  **Ser puntuales** con el horario de labores establecido en el Ayuntamiento;
-  **Saludar** a todos los compañeros al llegar a la oficina;
-  **Ayuda mutua** entre todos y para todos, cuando así lo requiera el trabajo mismo;
-  **Respeto mutuo** entre compañeros, en su persona y trabajo;
-  **Comunicación constante** entre todos;
-  **Trabajo en equipo**, respetando el trabajo que a cada uno corresponde;
-  **No fumar ni comer** dentro de la oficina;

- 📖 Todos deberán saber que actividades desempeñan cada uno de sus compañeros, pues cuando requieran de su apoyo o por alguna circunstancia falten, las tareas que desempeñe no se detengan;
- 📖 Relaciones cordiales entre todo el personal;
- 📖 Guardar absoluta discrecionalidad de toda la información que se maneja en la Contraloría Interna Municipal;
- 📖 Tener los resultados a tiempo, no dejar nada para el mañana;
- 📖 Tener espíritu de servicio y
- 📖 Conducir su actuación de acuerdo al Código de Ética.

Resultados:

- ⇒ Imagen positiva del servicio al ciudadano;
- ⇒ Eficiencia en el servicio;
- ⇒ Ambiente de trabajo agradable que permita ser mejores;
- ⇒ No rezagar el trabajo;
- ⇒ Transparentar el actuar de los servidores públicos;
- ⇒ Servicios al público de calidad, a través de una Contraloría humana y responsable;
- ⇒ Hacer y cumplir con el Código de Ética y
- ⇒ Generar respeto de las demás áreas hacia la Contraloría Interna Municipal.

4.4.2 Organigrama de la Contraloría Municipal



Fuente: Diseñado y Creado por la Autora

4.4.3 Medios básicos necesarios para lograr una Calidad Total Continua

En el caso del Gobierno Municipal de Teoloyucan, lograr una calidad continua requiere de:¹⁰

-  **Comunicación constante** Contraloría Interna Municipal-Presidente Municipal y un apoyo decidido del Presidente y el Cabildo;
-  **Dotar de los medios necesarios** para la realización de cada una de las actividades planeadas;
-  **Mantener una coordinación y comunicación constante** con cada una de las áreas que conforman el Ayuntamiento, para saber cada una de sus necesidades y también de sus logros, a fin de transmitirlos al jefe inmediato, quien tomará las medidas respectivas, en caso de ser necesario;
-  **Actualizar continuamente los papeles de trabajo** de la Contraloría Interna Municipal, al personal y objetivos, basados en la evaluación de los resultados obtenidos de las actividades, programas o planes ya ejecutados;
-  **Encuestas ciudadanas** para saber sus comentarios acerca del servicio recibido;
-  **Simplificar, modernizar y automatizar trámites y servicios;**
-  **Mayores recursos financieros Federales y Estatales;**
-  **Obras y servicios que satisfagan las expectativas de la sociedad;**

-  **Que cada uno de los trabajadores este consciente de la importancia de cambiar y mejorar su trabajo, para lograr la calidad;**
-  **Integrar los objetivos de cada una de las áreas en uno solo: Plan de Desarrollo Municipal;**
-  **Tomar siempre en cuenta la opinión de todos, desde el barrendero hasta el Presidente Municipal;**
-  **El incentivo económico al personal es fundamental para que rinda el máximo y no el mínimo y**
-  **Que las administraciones futuras continúen con el trabajo iniciado, para que en un futuro todos los servicios brindados a los ciudadanos sean de calidad constante.**

El proceso de transferencia de tecnologías y administración en la última década ha venido creciendo paralelo al proceso de modernización del país, entrar a evaluar la eficacia de estas tecnologías necesariamente implica: revisar en primera instancia de manera exhaustiva el contexto socio-económico en el cual emergen, de igual forma analiza las problemáticas que se presentan en el proceso de implementación y finalmente delimitar las características fundamentales de su objetivo o razón de ser y la viabilidad de su aplicación a un Ayuntamiento.

Para llevar a cabo este proceso de Mejoramiento Continuo, tanto en un área determinada y hacia todo el Ayuntamiento, debe tomarse en consideración que es necesario exista un proceso administrativo bien delimitado en razón de los objetivos y metas propuestas a obtener en la Administración Municipal, tomar en cuenta el factor económico, imprescindible para llevar a cabo cualquier plan, es decir, debe requerir menos esfuerzo que el beneficio que aporta; y acumulativo, que la mejora que se haga permita abrir las posibilidades de sucesivas mejoras a la vez que, se garantice el cabal aprovechamiento del nuevo nivel de desempeño logrado.

La búsqueda de la excelencia comprende un proceso que consiste en aceptar un nuevo reto cada día. Dicho proceso debe ser progresivo y continuo. Debe incorporar todas las actividades que se realicen en el Ayuntamiento a todos los niveles. El proceso de mejoramiento es un medio eficaz para desarrollar cambios positivos que van a permitir ahorrar dinero, tanto para el Municipio y los ciudadanos, pues las fallas de calidad cuestan dinero. Asimismo, este proceso implica la inversión en nueva maquinaria y equipos de alta tecnología más eficientes, el mejoramiento de la calidad del servicio a los clientes, el aumento en los niveles de desempeño del recurso humano a través de la capacitación continua, y la inversión en investigación y desarrollo que permita al Municipio estar a la vanguardia con las nuevas tecnologías, de lo contrario se atrasa.

Para que la Calidad Total se logre a plenitud, es necesario se rescaten los valores morales básicos de la sociedad y es aquí, donde la Administración Municipal juega un papel fundamental; empezar por la educación previa de sus trabajadores para conseguir una población laboral más predispuesta, mejor capacidad de asimilar los problemas de calidad, mejor criterio para sugerir cambios en provecho de la calidad, mejor capacidad de análisis y capacidad para poder enmendar errores o evitarlos.

La Reingeniería junto con la Calidad Total puede llevar al Municipio a vincularse electrónicamente a los ciudadanos y así, convertirse en un Municipio ampliado. Una de las estructuras más interesantes que se están presentando hoy en día, es la formación de redes, que es una forma de organizar a una Administración Pública y está demostrando su potencial con creces.

El mejoramiento continuo es una herramienta que en la actualidad es fundamental para todas las Administraciones Públicas, porque les permite renovar los procesos administrativos que realizan, lo cual hace que las Administraciones estén en constante actualización, además, permite a las organizaciones ser más eficientes y competitivas.

Para la aplicación del mejoramiento es necesario que en el Municipio exista una buena comunicación entre todos los órganos que la conforman, y también los empleados deben estar bien compenetrados en las actividades que se llevan a cabo, porque ellos pueden ofrecer

mucha información valiosa para efectuar de forma óptima el proceso de mejoramiento continuo.

El Mejoramiento Continuo permite que las Administraciones puedan integrar nuevas tecnologías a las distintas actividades que desempeñan, lo cual es imprescindible para toda Administración.

El Mejoramiento Continuo es una realidad en nuestros días y que es prácticamente imprescindible en cualquier tipo de organización, privada, publica, o sin animo de lucro, pues esta en juego la calidad misma, con miras a la máxima satisfacción del ciudadano.

4.4.3.1 Definir el perfil del personal

Otro aspecto básico para lograr el mejoramiento continuo, es definir el perfil del personal, en cada una de las áreas y sobre todo de los titulares. En el caso de la Contraloría Interna Municipal se especificará una serie de características que debe reunir el Titular, lo cual permitirá tener un responsable con visión de cambio:

- Poseer la experiencia suficiente en los campos de la administración, auditoría y contabilidad gubernamental, conocimientos aceptables para interpretar el derecho y los conceptos básicos de la Obra Pública;
- Preferentemente es mejor que sea un profesionista de las áreas contable-administrativas;
- Conocer el funcionamiento de la Administración Pública Municipal, en especial, de sus programas, actividades y funciones;
- Conocer e interpretar la legislación y normatividad aplicable al Municipio;
- Habilidad para comunicarse con claridad, de manera escrita y oral;
- Poseer un alto grado de sensibilidad política para analizar y solucionar problemas;
- Tener la habilidad de ser constructivo para hacer sugerencias y recomendaciones que permitan mejorar la Administración Municipal;
- Flexible y saber negociar y

- Saber integrar a sus colaboradores y demás en un equipo de trabajo honesto, sencillo y perspicaz.

Sería idóneo establecer el servicio civil de carrera en el municipio, para lograr un mejoramiento en el ejercicio de la función pública, que cause una mayor eficiencia técnica y una clara vocación de servicio a la sociedad.

A continuación se mencionan algunos de los “**valores culturales**”¹¹ deseables para un desempeño de excelencia de cualquier trabajador:

Puntualidad; Llegar temprano al lugar de trabajo es una acción de respeto a las personas con las cuales interactuamos y son el principio de un buen día laboral. Parte fundamental del mejoramiento continuo, en virtud de que la mayoría de los titulares de las áreas están acostumbrados a llegar tarde, en el caso de la Administración de Teoloyucan, se ha tenido un avance del 90% al respecto.

Enfoque hacia el Ciudadano; Significa centrarse en la satisfacción del ciudadano. Esforzarse en comprender la demanda del Ciudadano, anticiparse a sus necesidades y proporcionar soluciones adecuadas y convenientes para todos. Hacer propios los problemas del ciudadano y darles solución, hacer conciencia, para eso reciben un pago, derivado del pago de impuestos de los ciudadanos.

Conciencia de Costos; Significa conocer los costos que implican dar respuesta a las múltiples demandas ciudadanas dentro de su área. Ser tenaz en la búsqueda de maneras de reducir los costos sin perjudicar o sacrificar la calidad. En el caso de la Contraloría Interna Municipal trabajar con los medios con que cuenta.

Enfoque Administrativo; Significa generar soluciones creativas e innovadoras para solucionar los problemas del trabajo y apoyar constructivamente las ideas de los otros, para la obtención de la calidad.

Orientación al Crecimiento; Significa buscar constantemente expandir y diversificar sus conocimientos y capacidades para realizar un aporte a la Administración Municipal, cada vez más eficaz y eficiente. Aprovechar los recursos de capacitación y oportunidades de aprendizaje y estimular a los demás a hacer lo mismo.

Cuando las personas actúan en forma consistente y están dispuestas a superarse constantemente, sumados los recursos necesarios, se puede ser competitivo en cualquier ámbito. Esto exige un esfuerzo constante de responsabilidad, enfocado en el ciudadano, consciente de los costos, mentalidad de cambio vanguardista y orientado al crecimiento.

Una cultura vigorosa es una poderosa fuerza que impulsa a un “desempeño” uniformemente sobresaliente. Las características del desempeño laboral corresponden a los conocimientos, habilidades y capacidades que se espera que una persona aplique y demuestre al desarrollar su trabajo.

4.4.3.2 Capacitación

La capacitación es fundamental para lograr el mejoramiento continuo, en cualquier ámbito. La necesidad de recibir capacitación y la obligación de impartirla son imperativos que no reconocen jerarquías, sobre todo al tomar en cuenta que entre más alto se ascienda en la estructura, mayor es la responsabilidad que se adquiere, pues las decisiones tienen por lógica una mayor trascendencia en el funcionamiento de la entidad pública y en la vida personal de los miembros que la integran. Es preciso recordar que la totalidad de los procesos son diseñados por la alta dirección y que la mayor parte de los problemas están precisamente en los procesos, además son los altos directivos quienes tienen la responsabilidad de marcar el rumbo y señalar el destino, por eso es importante la capacitación.¹²

Teoloyucan no es la excepción, puede ser a través de:

✧ Cursos

✧ Talleres

✧ Conferencias

✧ Platicas con todo el personal

✧ Documentos

✧ Medios magnético

📖 Utilizar las computadoras y la tecnología con que cuente el Ayuntamiento

Es tarea del Ayuntamiento capacitar a todo su personal, darle a conocer planes, objetivos, metas y programas, concienciar de la importancia de cambiar hasta conseguir la calidad, que sepan que es lo que van a ser y se quiere alcanzar, para ello la capacitación es imprescindible. Para no generar costos elevados en capacitación, se puede capacitar a los titulares de área primero y a su vez ellos capaciten a su personal. Es conocer la base sobre la cual va a caminarsse y actualizarse día con día, de otra manera no habrá cambio ni progreso.

El aprendizaje es un cambio de conductas cuyo objetivo es conseguir un accionar más efectivo. No importa la cantidad de cursos, seminarios o habilidades potenciales que se desarrollen, sino el saber poner en práctica todo ese conocimiento. Las personas pueden aprender individualmente, pero eso no va a hacer que el Municipio se transforme automáticamente. Un Ayuntamiento aprende cuando el conocimiento y las experiencias se pueden compartir y transmitir al resto de sus integrantes. De esa forma, todos adquieren la habilidad de enfrentar los desafíos que les toca vivir de un modo diferente.

No debe confundirse conocimiento con información. Cuando se habla de datos, se refiere a números, palabras, sonidos o imágenes no necesariamente organizados. Cuando se refiere a información, esos datos han recibido un procesamiento y tienen un significado claro y definido. Y cuando se habla de conocimiento, se genera una acción con la información que proviene de esos datos.

El Control Total de Calidad empieza con educación y termina con educación. Para promover la participación de todos, hay que dar educación en Control de Calidad a todo el personal, desde el primer nivel jerárquico hasta el último. El Control de Calidad es una revolución conceptual en

la administración; por tanto hay que cambiar los procesos de raciocinio de todos los empleados. Para conquistarlo es preciso repetir la educación una y otra vez.

Es necesario que el Gobierno Municipal de Teoloyucan, estructure adecuadamente su Plan de Desarrollo de Capacitación en Calidad, destinado a todos los niveles del Ayuntamiento, cuyos objetivos deben guardar correspondencia a los objetivos estratégicos del mismo. La elaboración de este Plan debe estar a cargo del órgano encargado de promover y apoyar la implantación el proceso de Calidad Total, comprometerse a tener la aprobación del Comité o Consejo de Calidad, que ejerce el liderazgo a nivel de toda la organización.

Los objetivos de la capacitación deben:

- ⇒ **Explicar** que es y en que consiste el proceso de Calidad Total;
- ⇒ **Promover** la adopción de valores de la cultura de calidad;
- ⇒ **Desarrollar** habilidades de liderazgo y
- ⇒ **Habilidades** para el aseguramiento y mejoramiento continuo de la calidad.

Para el Plan de Capacitación es necesario contar con la participación de un asesor que conozca a fondo el tema en cuestión. Las primeras acciones de capacitación deben orientarse a los Altos Directivos y abordar temas de; Filosofía de la Calidad, con énfasis en el aspecto estratégico, los temas de Liderazgo, Técnicas de trabajo en equipo, Técnicas para la Solución Estructurada de Problemas y posteriormente otras técnicas más avanzadas. Es importante que los directivos participen en el Programa de Capacitación a los niveles medios y operativos.

La capacitación en Calidad Total debe buscar, no sólo la adquisición de nuevos conocimientos, sino el CAMBIO de actitudes y comportamiento. Debe tenerse en cuenta que ello no se adquiere sólo en unas cuantas conferencias, se requiere de una acción permanente en la que se refuerce el aprendizaje con la práctica vinculada a su propio trabajo.

Para que la capacitación sea efectiva debe ser teórico- práctica, emplear ejemplos de la propia organización o similares, ser dosificada, capacitar en aquello que va a ser utilizado y aplicar lo aprendido en el trabajo diario.

4.4.3.3 Crear un ambiente de trabajo en equipo

Es el pilar de la Calidad, trabajar en mutua cooperación y sin autoritarismo. Un equipo es un grupo de personas organizadas, que trabajan juntas para lograr una meta. Un equipo pretende alcanzar metas comunes. El equipo se forma en la convicción de que las metas propuestas pueden ser conseguidas al otener los conocimientos, capacidades, habilidades, información y, en general, las competencias, de las distintas personas que lo integran. El término que se asocia a esta combinación de conocimientos, talentos y habilidades de los miembros del equipo en un esfuerzo común, es SINERGIA. Es decir, mediante los equipos de mejora, las organizaciones logran desarrollar una gran unión que potencia las capacidades de su personal al ser éste capaz de trabajar en equipo.¹³

Sinergia significa que, el resultado alcanzado por el trabajo de varias personas es superior a la simple suma de las aportaciones de cada una de ellas. Este es el objetivo del trabajo en equipo. Tras la discusión en el equipo, cada componente puede aportar un conocimiento, por ejemplo, del que no disponen los demás. Igualmente, el resto puede tener ciertos conocimientos importantes de los que carecen los otros miembros. Cada uno pone a disposición de los otros sus conocimientos (habilidades y capacidades en general) y, tras un diálogo abierto se ayudan mutuamente hasta alcanzar una comprensión más nítida de la naturaleza del problema y de la solución más eficaz.

Trabajar en equipo es importante para lograr la calidad, es decir, tomar en cuenta a todo el personal que labora en cada oficina, retroalimentarse con sus experiencias, opiniones, ideas y aspiraciones, esto hace un ambiente de trabajo agradable, y el personal se siente tomado en cuenta, es una forma de trabajar, donde se rinde un mejor esfuerzo. Conjunta las ideas y hace una sola.

En el Gobierno de Teoloyucan cada oficina debe ser un equipo de trabajo, al recabar el trabajo de todos, hace uno solo, es la respuesta que el Gobierno da a los ciudadanos a través de obras o servicios. El trabajo en equipo en todos los niveles de la Administración Municipal implica que el personal base sus relaciones en la confianza y el apoyo mutuo, la comunicación espontánea, la comprensión y la identificación de los objetivos de la administración. El trabajo en equipo requiere habilidades para comunicar, colaborar, entenderse y pensar con los demás.

Los equipos de trabajo pueden agruparse en distintos tipos, dependiendo de quienes los compongan, el alcance de sus objetivos, la voluntariedad u obligatoriedad de la participación en ellos y otras características. Definiremos aquí cuatro de ellos, con sus rasgos más reveladores.¹⁴

- **Círculos de Calidad:** Están integrados por un pequeño número de trabajadores que desarrollan su actividad en una misma área, junto a su supervisor, y se reúnen voluntariamente para analizar problemas propios de su actividad y elaborar soluciones. El círculo se reúne periódicamente, durante una hora a la semana y dentro del horario laboral, aunque si es necesario, el número de horas y reuniones puede ser ampliado. Son los propios miembros del círculo los que eligen el problema a tratar, siendo esta la primera decisión que habrá de tomar el equipo. Recogen la información oportuna y, si es necesario, pueden contar con técnicos y asesoramiento externo en general, ya que la gerencia les apoya completamente y les brinda toda la ayuda que precisen. La dirección del círculo no tiene que ser siempre ejercida por el mando directo del grupo. Es posible que otro miembro distinto del círculo coordine y dirija las reuniones.
- **Equipos de Progreso:** También llamados "equipos de mejora" o "equipos de desarrollo". Sus miembros se reúnen de forma no voluntaria con el propósito de resolver un problema concreto por el que han sido convocados. Una vez alcanzado el objetivo, el grupo se disuelve. Generalmente se tratan problemas que afectan a distintas áreas de trabajo o departamentos. Por esa razón, la composición es multifuncional y multinivel. Los participantes son seleccionados sobre la base de su conocimiento, experiencia y grado de involucración en el problema. La duración y periodicidad de las reuniones depende de la urgencia de la solución, pueden ser reuniones cortas y de frecuencia limitada, hasta reuniones largas y frecuentes.
- **Equipos de Procesos:** Una de las líneas de actuación con más potencialidad en la reducción de costes y el incremento de la eficacia y eficiencia, es la gestión de los procesos. Un equipo de este tipo se centra en un proceso específico con el objetivo de mejorarlos, rediseñarlo o de operar en el mismo un cambio total mediante una acción de reingeniería. Sus miembros son dirigidos por la gerencia, o por alguien que está

fuertemente relacionado al proceso en cuestión. Son equipos inter funcionales, en cuanto que el proceso meta comprenda a varias áreas o departamentos. Pueden implicar, en un momento dado, a otros equipos de progreso para la mejora de aspectos puntuales del proceso estudiado.

- **Equipos Autónomos:** Son conocidos también con el nombre de "equipos de trabajo autogestionario" o de "equipos de trabajo autodirigidos". Representan el grado de participación más amplio ya que, en la práctica, la dirección delega en ellos importantes funciones. El grupo adquiere una responsabilidad colectiva, administrando sus propias actividades sin interferencia de la gerencia. Tienen atribuciones sobre la planificación de las actividades, el presupuesto y la organización del trabajo. En ocasiones, incluso están facultados para contratar y despedir personal. La autoridad se ejerce de forma rotatoria, aunque la mayoría es la que decide en último término. Este tipo de participación es muy avanzada y, aunque ha demostrado funcionar bien, exige una cultura de la participación muy bien asentada y un alto grado de confianza entre la gerencia y los empleados.

Beneficios del Trabajo en Equipo

- ⊕ **Fomenta la búsqueda de mejores ideas y aumenta el compromiso para llevarlas a la práctica;**
- ⊕ **Genera identificación de las personas con los principios, valores e intereses de la organización y prelación de los objetivos colectivos sobre los individuales;**
- ⊕ **Genera colaboración, confianza y solidaridad entre compañeros;**
- ⊕ **Desarrolla habilidades multifuncionales;**
- ⊕ **Facilita la Delegación de autoridad y autonomía;**
- ⊕ **Elimina controles innecesarios, reduce reprocesos y correcciones;**
- ⊕ **Facilita la capacitación en las metodologías y técnicas para el mejoramiento de la calidad y la productividad y**
- ⊕ **Elimina barreras interfuncionales y promueve la retroalimentación y soporte entre personas que manejan distintas disciplinas.**

4.4.3.4 Comunicación

La comunicación es fundamental para el alcance de cualquier objetivo, la Administración Municipal de Teoloyucan no escapa a ello, es un enlace de arriba hacia abajo y viceversa, esto permite una sana relación entre todo el personal del Ayuntamiento, el comunicarse lleva a solucionar muchos asuntos directamente, sin oficios o procedimientos.

La comunicación informa de varios acontecimientos en la administración y disipa dudas de los empleados, esto genera confianza hacia los altos mandos.

Son numerosas las investigaciones que demuestran que éste es el problema principal que perciben los empleados actualmente. El titular y personal de la oficina deben intercambiar información y retroalimentación. Deben preguntar: ¿Cómo lo estoy haciendo? ¿Qué es correcto y qué es incorrecto? ¿Cómo lo puedo hacer mejor? ¿Qué necesita para hacer mejor el trabajo?

La comunicación tiene un valor que todavía es muy **desconocido**. Es deber hacer un esfuerzo en las organizaciones y poner en funcionamiento canales y sistemas de información que permitan mejorarla y sirvan de apoyo para la expansión de la misma.

La comunicación no sólo **es vital** en materia de calidad, sino que la falta de sistemas de información eficientes y adecuados a las necesidades de la administración, puede mermar su capacidad de crecimiento, la obtención de beneficios y el incremento de la productividad por la desorganización que conlleva la baja comunicación interior.

Es evidente que la comunicación influye sobre las actitudes y el comportamiento de las personas; tan sólo el ejemplo de los medios masivos de comunicación para comprenderlo. La esencia de las cambiantes actitudes hacia la calidad es obtener la aceptación de la necesidad del cambio y para que esto pueda suceder es necesario proporcionar información importante, transmitir buenas prácticas y producir interés, ideas y conciencia mediante excelentes procesos de comunicación. Esta es una parte muy importante dentro de cualquier organización y para poder implementar el sistema de calidad. El fracaso de comunicarse con efectividad

crea problemas innecesarios que dan resultados basados en la confusión, pérdida de interés y, a través del tiempo, disminución de la calidad, carencia de dirección y estímulo.

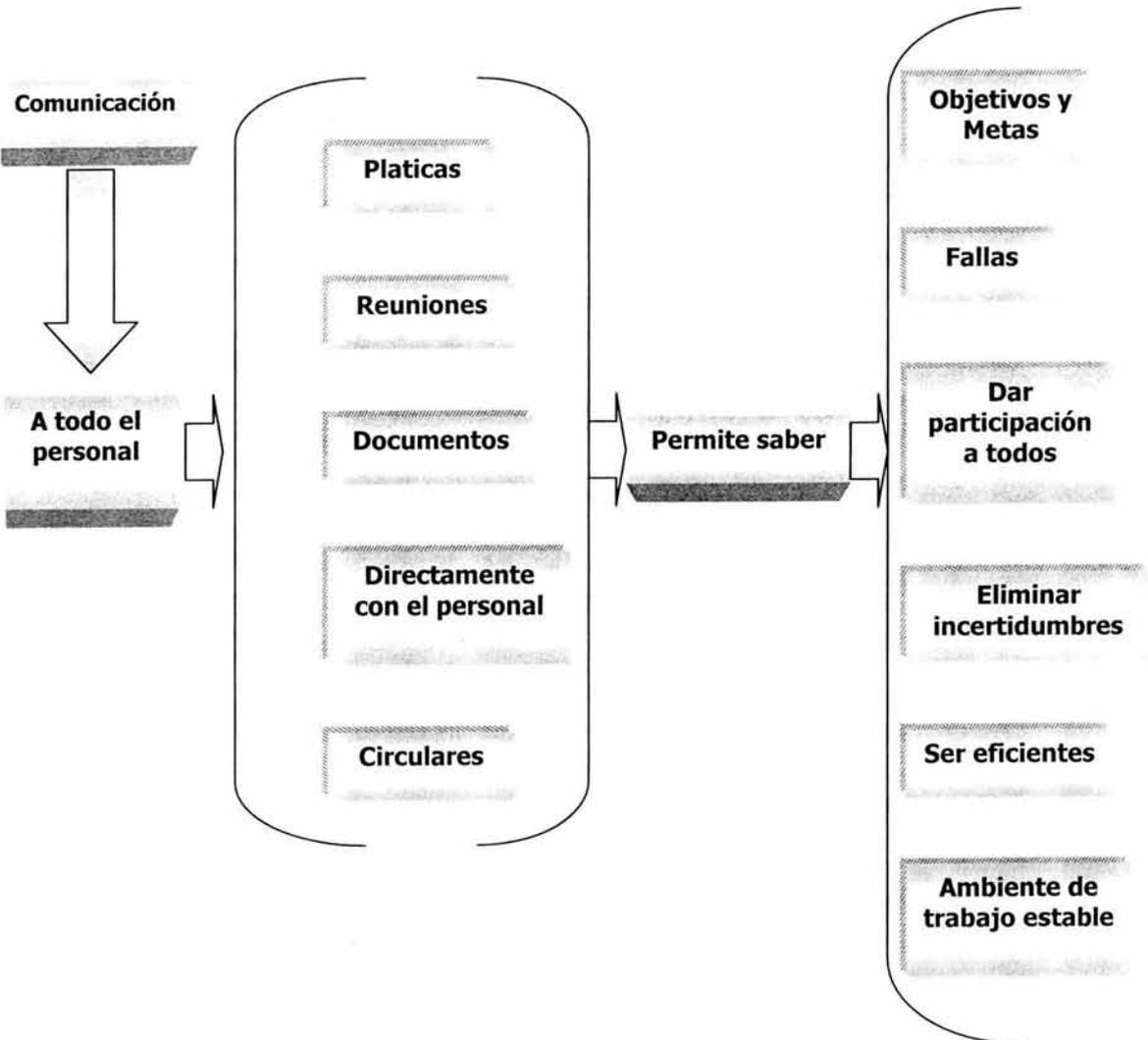
La Administración de la Calidad cambia en modo importante la forma de operar de las organizaciones, este cambio requiere de la comunicación directa y clara desde la alta administración a todo el personal de apoyo y empleados en general, para explicar la necesidad de centrar la atención en los procesos. Todos necesitarán conocer sus papeles en la comprensión de los procesos y en mejorar su desempeño, la comunicación debe ser clara y ampliamente difundida la estrategia a seguir. Una forma excelente de lograr este proceso, es emitir un mensaje de Calidad Total que especifique con claridad el compromiso de la alta dirección con la calidad y señale el papel que le corresponde desempeñar a cada uno

Los sistemas para difundir el mensaje deben incluir todos los métodos convencionales de comunicación; seminarios, reuniones departamentales, carteles, boletines internos, folletos, etc. Es necesario un flujo de información constante que incluya: 1.- Cuándo y cómo participarán las personas, 2.- Qué requiere el proceso y 3.- Los éxitos y beneficios alcanzados.¹⁵

La comunicación efectiva de la Calidad Total tiene dos componentes esenciales.¹⁶

- 1.- **Información general sobre el proceso de Calidad Total.**
- 2.- **Reuniones periódicas entre los empleados y los directores.**

El siguiente esquema resume la manera en que debe ser la comunicación:



Fuente: Oakland, Jonh S. Administración por Calidad Total

4.4.3.5 Motivación

La motivación otra pieza fundamental en el propósito de la Calidad Total, los siguientes puntos son básicos para motivar al personal y que esto permita un mejor rendimiento, enfocado a la obtención de la calidad.

Aprecio: Significa hacer importantes a las personas, ofrecerles apoyo, desplazarse a sus puestos de trabajo para saludarlos y apreciar su trabajo, tratarlos por su nombre, animarlos en los momentos difíciles, darles las gracias por su esfuerzo. Que sepan que son parte importante en la meta de un cambio verdadero de la forma de administrar y satisfacer las demandas de los ciudadanos.

Sentido de Pertenencia: Trabajar en equipo, se sentirán motivados y comprometidos.

Participación: Para canalizar sugerencias, mejorar su trabajo y la solución de problemas. Todos aprendemos de todos, en menor o mayor medida.

Delegación y Autonomía: Esta es una de las formas más eficaces para obtener un alto grado de motivación y compromiso.

Reconocimiento: Se basa en el principio de que debe existir una diferencia entre quien se esfuerza en hacer bien las cosas y quien no obra así. De esta manera, se valora la actitud de mejoramiento del trabajador y se refuerza su comportamiento en favor de la calidad.

Salario Justo y Equitativo: Un aspecto importante en la vida de todo ser humano, cuando se reconoce su trabajo y además se le retribuye económicamente, existe una mayor participación en el desempeño del trabajo y lo hace con mayor entusiasmo.

4.4.3.6 Compromiso de cambio

Todos deben estar comprometidos con el cambio, significa ser participes para brindar servicios de calidad a los ciudadanos.

El cambio: A diferencia de etapas y realidades anteriores, la acumulación de condiciones y capacidades para transformarse ha generado que estos cambios no puedan ser concebidos solamente en la forma de un período de transición hacia nuevas estructuras y formas societales, en realidad de lo que se trata, es del comienzo de una era, donde lo único seguro y permanente será el cambio.¹⁷

Esta acumulación determina en realidad la característica que en última instancia hace a éste proceso diferente: la velocidad del cambio. Ello esencialmente acorta los futuros y transforma al presente en cada vez más “un instante de decisión” donde sólo se puede decidir para futuros más cercanos y se generan situaciones cada vez más marcadas por la incertidumbre.

El cambio tiene diferentes facetas. Puede ser deliberado (intencional, planeado) o accidental (casual, no planeado). Su magnitud puede ser grande o pequeña. Puede afectar a algunos o muchos elementos de la administración. Puede ser rápido (abrupto, drástico, revolucionario) o lento (continuo, evolutivo). El nuevo estado de las cosas puede tener una naturaleza significativamente diferente (cambio fundamental o cuántico) o el nuevo estado puede tener la misma naturaleza con nuevos aspectos (cambio menor o incremental).

El desafío del cambio es -y en esto parece haber unanimidad de opiniones- demasiado vasto y complejo para ser asumido por un solo individuo. En el mundo de la política, y aún más en el de los negocios, la noción de la figura providencial ha sido ya casi totalmente reemplazada a favor de la consigna del trabajo en equipo.

Y es aquí donde encontramos la mayor resistencia, pues la gente está acostumbrada a trabajar de la manera en que lo hacía 50 años atrás, y se niega a cambiar esos hábitos por los de la nueva tecnología. Además, hay que aclarar que por lo general, los modelos para el cambio surgen en otros países, con situaciones sociales y económicas diferentes, e inclusive, de mentalidad diferente a la nuestra, lo que hace sea más difícil este tipo de modelos.

El cambio es una transformación en los ámbitos económicos, tecnológicos, sociales, políticos, científicos, administrativos y sobre todo en las expectativas del hombre. La importancia de implementar el cambio en las organizaciones radica en que éstas deben estar acordes a los requerimientos del entorno, so pena de volverse obsoletas y entrar en procesos de entropía.

Para identificar un mejor método de conocer el cambio y planearlo, citaremos los tres tipos o estrategias de cambio existentes.¹⁸

Cambio evolutivo: es cuando el statu quo varía en forma mínima, es lento y moderado, éste no va acorde a los requerimientos del entorno.

Cambio revolucionario: es cuando el statu quo varía rápida, intensa y abruptamente. Este tipo de estrategia transforma las expectativas de sus involucrados generando un gran volumen de resistencia.

Cambio sistemático: es cuando el statu quo se transforma sin prisa pero sin pausa, aquí se constituyen mecanismos que preparan a la gente para poder recibir al cambio como un aliado. Este tipo de estrategia es la más adecuada para implementar un cambio en la organización.

Es importante destacar que existen personas que se resisten al cambio, sobre todo de aquellas que tienen años trabajando en una misma forma, el objetivo es convencerlos e integrarlos al proceso de cambiar la forma de ver el trabajo, los medios para realizarlo y las metas a obtener.

Existen también algunos **factores** que influyen directamente en la resistencia al cambio, veamos:

- ☞ **Factores económicos:** Ésta es la razón más obvia; los colaboradores se oponen al cambio cuando temen perder sus empleos o cuando un nuevo invento reduce el valor de sus destrezas, perjudicando sus oportunidades individuales de promoción.
- ☞ **Factores de incomodidad:** El colaborador se siente amenazado, pues su vida tenderá a ser más difícil; se le asignarán deberes adicionales.

- Factor de incertidumbre:** Lo nuevo es siempre amenazador, extraño, generador de miedo, aun cuando sea una mejora en comparación con lo viejo; todo esto radica en que no se proporciona la suficiente información al colaborador.
- Factor de simbología:** Los símbolos siempre representan algo diferente, un símbolo no se puede eliminar sin amenazar la mente de las personas. Cuando se desea operacionalizar el cambio de alguna filosofía nueva, se dice su nombre y no va más allá de eso, es decir, da un símbolo sin un significado.
- Factor de relaciones personales:** Los colaboradores se oponen a los cambios que amenazan su posición o sus destrezas, adquiridas a través de su experiencia y socialmente valiosas.
- Factor de resentimiento:** Los colaboradores se sienten incómodos y resentidos, pues la nueva filosofía por implementar, traerá un aumento de órdenes y control.
- Factor de actitud de los sindicatos:** Estos grupos se resisten a los cambios, pues en ocasiones la administración no les consulta al respecto.

Algunos de los cambios que se pueden observar al implementarlo son:

- Cambios en unidades de trabajo:** departamentos funcionales hacia equipos de proceso.
- Cambios de trabajo:** de tareas multifuncionales.
- Cambios de comportamiento:** de control de tareas a responsabilidades compartidas.
- Cambios de entrenamiento:** de personal hacia educación personal.
- Cambios de valores:** de protector a productivo.
- Cambios en evaluación:** de actividad hacia evaluación de resultados.
- Cambio en mentalidad gerencial:** de jefe a entrenador.
- Cambio en estructura organizacional:** de vertical a horizontal.
- Cambio en los gerentes:** de medidores de resultados a líderes.

Es vital tomar en cuenta la realidad propia de la región y las experiencias en la aplicación del concepto de Calidad Total. Este factor es fundamental para el éxito de las administraciones Municipales en nuestro país.

4.5 La proyección que el modelo implementado ha tenido en las áreas del Ayuntamiento, como Órgano de Control Preventivo

Todos, por naturaleza, buscan la calidad para satisfacer necesidades. Donde hay calidad, existe comodidad, porque es ahí donde se satisfacen necesidades en su totalidad, sea en la adquisición de un producto o el uso de un servicio; es por eso la importancia de su existencia.

Los servidores públicos y/o ciudadanos, deben enfocar sus capacidades hacia una cultura de la Calidad Total, por medio del desarrollo integral del recurso humano, de una actitud de colaboración y servicio al ciudadano.

Considerando lo anterior y tomando en cuenta que a toda acción hay una reacción, es importante tener una nueva visión: creadora, innovadora, comprometida, honesta y responsable, que culmine en una reacción de calidad por parte de nuestro entorno.

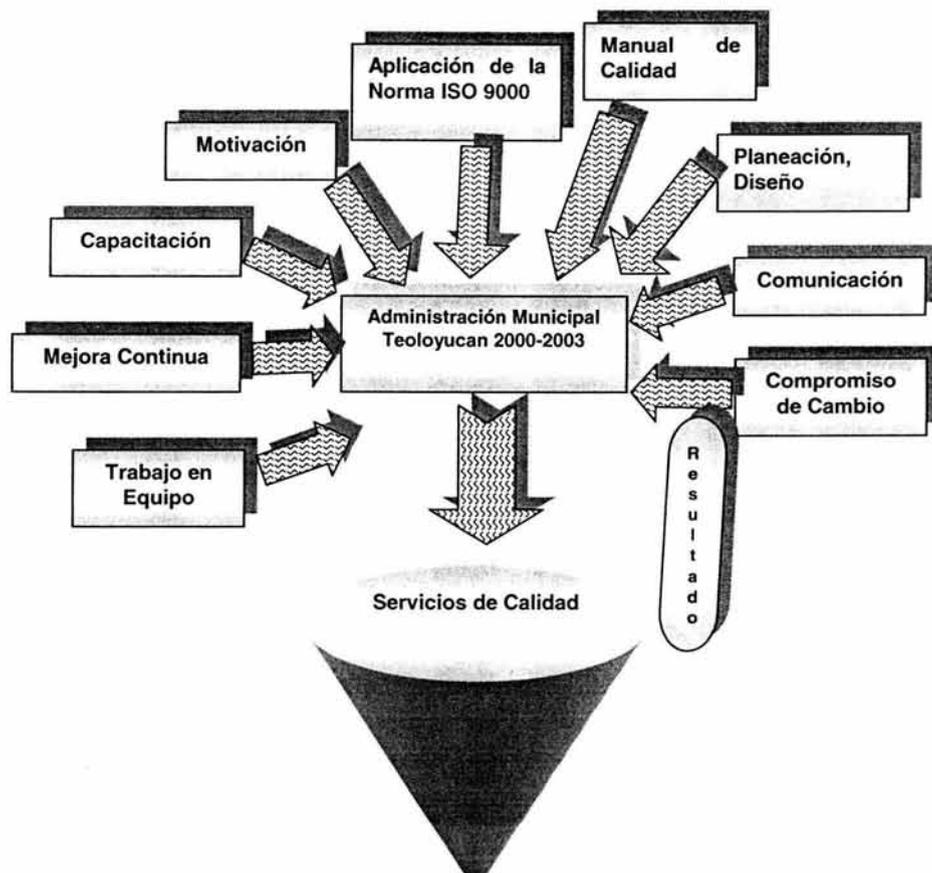
De acuerdo a la forma de organizarse de la Contraloría Interna Municipal del Municipio de Teoloyucan, la cual se subdividió en cuatro áreas: Finanzas, Administrativa, de Responsabilidades y Contraloría Social, cada una con sus respectivas funciones. El beneficio es haber abarcado a todas las áreas del Ayuntamiento, en la verificación del cumplimiento de sus respectivas funciones. Esto permitió en todo momento contar con una retrospectiva general del funcionamiento de la Administración Municipal, informar al Presidente Municipal, en calidad de superior jerárquico inmediato de la Contraloría Interna Municipal. A fin de ver los alcances, pero también los errores, para emitir los controles respectivos en aquellas áreas que estaban fallando.

Se emitieron diferentes medidas de control; la obligación de portar gafete a todo el personal, lo que permite transparentar el servicio; Después del horario laboral y fines de semana todas las unidades vehiculares pertenecientes al Municipio, quedan a resguardo de la Dirección de

Seguridad Pública, reduciendo costos de gasolina, refacciones y desgaste de las unidades, salvaguardando la imagen del Ayuntamiento; Se hacen revisiones a los recorridos de los camiones de obras públicas, basura, patrullas, ecología, en general, reduciendo actos de soborno por el servicio; El revisar los ingresos y egresos nos permite visualizar las áreas que están gastando demasiado e injustificadamente, reduciendo los gastos a solo los necesarios; Se crea un álbum fotográfico con los datos esenciales de todo el personal, cuando existe alguna queja el ciudadano lo identifica inmediatamente, reduce tiempos significativos en el proceso legal de la denuncia; Se establece un control en las adquisiciones y transferencias de bienes muebles, permite saber los bienes muebles ingresados a cada área, esto ayuda a responsabilizar al titular del área por la pérdida, extravío o robo de cualquier bien mueble, evita pérdidas financieras al Ayuntamiento; Revisión a las tarjetas de asistencia, por consecuencia el personal llega a tiempo, evitan retardos e inasistencias; Revisión a la obra pública, si se han realizado en base a lo planeado, evitan algún tipo de irregularidad. Estos son algunos de los controles implementados por la Contraloría Interna Municipal y sus respectivos resultados.

Lo anterior no es todo, pero parte de lo importante, tal vez el logro no sea al 100%, pero si se puede decir que llegamos a un 70%. Se rebasa en gran medida a las administraciones anteriores, al establecer muchas bases que se acercan a la filosofía de la Calidad Total. Todavía no se puede decir que existe una Calidad Total en el servicio, pero sí se dejan las bases para conseguirlo. Ello implica abrir la participación de la ciudadanía, usuarios, contribuyentes, etc. en la definición - o redefinición - de la calidad de los servicios. De este modo se abren otros ámbitos de participación de los individuos, especialmente en su decisión respecto a qué servicio debe recibir y cómo lo recibe.

Sistema de calidad de la Contraloría Interna Municipal de Teoloyucan:



Fuente: Diseñado y Creado por la Autora

4.6 Factores que se requieren para lograr una certificación ISO 9000 en los servicios que presta el Ayuntamiento

- Comenzar con un plan sólido;
- Conocer el sistema vigente;
- Conocer que se necesita incorporar para cumplir la norma ISO;
- Conocer el mejor camino para incorporar los componentes necesarios;
- Realizar un análisis de brecha;
- Desarrollar un plan de trabajo;
- Desglosar el plan en etapas y establecer tiempos por etapas;
- Capacitar al personal;
- Formar equipos para trabajar en las etapas;
- Facilitar las reuniones de los equipos;
- Confeccionar los procedimientos y el Manual de la Calidad de la organización;
- Monitorear el progreso contra los objetivos, tiempos establecidos y la norma ISO;
- Capacitar auditores internos;
- Implementar un programa de auditorías internas;
- Preparar la auditoría de certificación;
- Asistirlos durante la auditoría de certificación y
- Apoyar después de la certificación.

Es aconsejable, aunque no imprescindible, acudir en primer lugar a una consultoría. Ésta orientará a la Administración y le recomendará un plan de calidad (de acuerdo con las normas emitidas por la (ISO) a aplicar en su gestión, a través de la cual conseguirá el certificado que le acredita como cumplidor de las normas ISO.

La implantación de un plan de calidad suele proponer un cambio en la cultura de la Administración Municipal. Los fracasos tienden a producirse en los momentos de puesta en marcha, ya que se deben realizar un auto evaluación que permita definir los puntos más débiles para conseguir mejorarlos.

Una vez superado este primer trámite, el plan establecido es sometido a una exigente auditoria por parte de las compañías certificadoras, que serán las encargadas de juzgar si la gestión llevada a cabo es acreditable.

Esto es el mínimo a conseguir para quien desea certificarse; luego, hay que mantenerse con posteriores evaluaciones, constantes mejoras y sucesivas auditorias.

Cerca de 20 factores distintos de la estructura de la organización son sometidos a revisión.

Documentos del Sistema de Calidad

Los documentos del sistema son:

Normas y reglamentos aplicables a la actividad.

Manual de calidad.

Procedimientos generales.

Procedimientos específicos.

Las Normas y Reglamentos: indican que se debe hacer.

El Manual de Calidad: es el documento que establece la política general de calidad. Detalla lo que se va hacer.

Los Procedimientos Generales: deben establecer cómo se desarrollan las actividades, quienes son responsables de los mismos y cuáles son los criterios de aceptación y rechazo. Describen cómo se va hacer.

Los Procedimientos Específicos: detallan aspectos de los procedimientos generales. Detallan cómo se lleva a la práctica cada actividad.

El Certificado de Conformidad: Es un documento mediante el cual el organismo certificador, certifica que el sistema de calidad de una organización cumple los requerimientos de la norma de referencia. Este certificado se otorga luego de que el organismo certificador verifica, mediante una auditoría, que la organización auditada cumple los requerimientos exigibles por la norma. Esto es, dispone de documentación apropiada, y se da cumplimiento a lo establecido en la documentación. El certificado debe contener la fecha de emisión, el período de validez y el plazo de las auditorías de revisión.

En México se ha venido formando un sistema de acreditación nacional para dar validez, a los procesos de certificación de la calidad. Los procesos de acreditación parten oficialmente de la Dirección General de Normas, perteneciente a la hoy Secretaría de Economía. La práctica de acreditación en México comenzó en 1980 con el Sistema Nacional de Acreditación de Laboratorios de Prueba (SINALP), y el Sistema Nacional de Calibración (SNC). En la década de los noventas se crearon el Centro Nacional de Metrología (CENAM) y la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN). A partir del 15 de Enero de 1999, se dio la creación de la Entidad Mexicana de Acreditación (EMA), una asociación civil integrada por representantes de los sectores público y privado, cuya misión es la realización de las actividades de acreditación nacional de acuerdo con los lineamientos de la LFMN. La EMA abarca la acreditación de: 1.- Laboratorios de prueba y calibración, 2.- Organismos de certificación operando en México y 3.- Unidades de Verificación.¹⁹

Hasta el año 2000 los organismos certificadores acreditados por EMA son: Instituto Mexicano de Normalización y Certificación (IMNC), Calidad Mexicana Certificada (CALMECAC), Asociación Nacional de Normalización y Certificación del Sector Eléctrico (ANCE), Sociedad Mexicana de Normalización y Certificación (NORMEX), Société Générale de Surveillance de México (SGS), Internacional Certification of Quality Systems (IQS), Organismo Nacional de Normalización y Certificación de la Construcción y Edificación, Quality Management Institute, Factual Services, Bureau Veritas Mexicana, y TUV Rheinland de México.²⁰

La serie ISO 9000 es, actualmente, el modelo mas difundido para el aseguramiento de la calidad, aplicable a organizaciones de diferentes tamaños y tipos de actividad. "Es un conjunto de normas que permiten certificar que una organización opera mediante sistemas

administrativos que aseguran el cumplimiento de los requerimientos del producto y/o el servicio; lo cual las normas denominan aseguramiento de calidad".²¹

La certificación de sistemas de calidad, sobre la base de estas, se ha impuesto en el comercio internacional y se ha convertido en barrera no arancelaria al comercio, de allí la importancia de prestarle atención.

Antes de desarrollar e implantar un sistema de la calidad, se debe consultar esta Norma Internacional para adquirir un conocimiento amplio de los conceptos generales.

De acuerdo a las Normas ISO 9000, del modelo de calidad implementado en la Contraloría Interna Municipal, el cual se dividió en cuatro áreas básicas, se puede decir que cumple con las normas ISO 9000 en lo siguiente:

- En el análisis de los procesos y elaboración de la documentación, es decir, cada uno de los procesos o acciones implementados, primeramente se hizo un diagnóstico de la situación, se analizó su viabilidad y se elaboraron los papeles de trabajo, que permitieron darle un seguimiento al proceso y obtener un resultado.
- En cuanto a la capacitación del personal involucrado para ejecutar las acciones planeadas, fue lo básico. Este rubro no se llevó a cabo al cien por ciento.
- Se establecieron políticas internas en la Contraloría Interna Municipal, mismas que se respetaron por el personal.
- De las auditorías internas efectuadas; sólo se concretó en revisiones de las acciones ejecutadas para observar los resultados, no se llevó a cabo una auditoría completa basada en los criterios de las normas ISO.
- A través de las acciones correctivas y preventivas efectuadas, de acuerdo a los cuadros de datos ya mencionados, por esta vía, se dio solución a varias deficiencias detectadas, se corrigió algunas otras y muchas se previnieron.

- Se hacían revisiones constantes de los controles emitidos por la Contraloría Interna Municipal, por lo menos cada ocho días, a través de su mismo personal, para darle el seguimiento debido y verificar su efectividad.
- Toda la documentación requerida para las revisiones pertinentes, fue elaborada por la propia Contraloría Interna Municipal.
- De todo lo ejecutado, se hacía un informe de medidas implementadas y resultados, el cual se entregaba al Presidente Municipal.
- Los parámetros que se tenían, para medir los resultados de cada control emitidos, fueron papeles de trabajo creados por la misma Contraloría Interna Municipal; por medio de calendarizar las revisiones y darles un porcentaje a lo observado, un ejemplo: en el caso de la obligatoriedad de portar gafete, se revisaba la portación del mismo dos veces por semana, en un horario laboral indistinto, para ello se contaba con la relación de todo el personal y horarios de trabajo respectivos, en esta relación se agregaban tres columnas para apuntar si lo portaban, si no lo portaban o alguna observación. De esta manera, en cada revisión, se veía el número de personal que no lo portaba, y se hacía un comparativo con la relación total para determinar en porcentaje el personal que no lo portaba, determinado el porcentaje se comparaba con cada porcentaje obtenido en cada una de las revisiones realizadas en un mes, así se veía si el porcentaje de los no portadores de gafete aumentaba o disminuía, y en base a esto se corregía la deficiencia, hasta lograr que todo el personal portara su respectivo gafete de identificación, este logro se obtuvo en un lapso de tres meses a partir de su implementación y de ahí se le dio seguimiento constante.

Es importante aclarar que el Modelo de Calidad llevado a cabo por la Contraloría Interna Municipal de Teoloyucan, ninguna acción o proceso efectuado se realizó con el fin de certificarlo por la norma ISO 9000, por ello carece de varios requerimientos que exige esta norma, sin embargo, si cumple con algunos de ellos, ya citados. En consecuencia no existe un organismo certificador, por tanto es la propia contraloría quien lleva a cabo el modelo, le da seguimiento, revisa, controla, corrige y entrega resultados, siempre basado en la filosofía de la calidad.

4.7 Normas ISO 9000 que certifican los servicios

☞ La serie de Normas ISO 9000 representa el consenso internacional sobre buenas prácticas de gestión, con el objetivo de asegurar que la organización siempre puede proveer los productos o los servicios que satisfacen los requisitos de los clientes. Las buenas prácticas de gestión se reflejan en un conjunto de requisitos para un Sistema de Gestión de la Calidad.

(Sistema de Gestión es lo que la organización hace para llevar a cabo sus procesos o actividades).

☞ Son normas genéricas, es decir, la misma norma se aplica a cualquier organización, sin depender de lo que la organización haga, de su tamaño o si pertenece al sector público o privado.

☞ La serie de **normas ISO 9000** no certifican productos o servicios, sólo certifica un Sistema de Calidad, no va más allá del aseguramiento de la calidad.²²

☞ La organización define sus Políticas y Objetivos.

☞ Se clarifica la estructura organizacional con sus funciones, responsabilidades y autoridad.

Se establece el marco para el desarrollo de la conciencia de la Calidad en todos los integrantes de la organización a través de:

- La capacitación que permite conocer a cada integrante de la organización, su papel en la consecución de los Objetivos de la organización.
- El conocimiento de los requisitos de los clientes.
- La necesidad de cumplir los requisitos y mejorar continuamente el Sistema de Gestión de la Calidad.
- El seguimiento de la mejora, a través de Objetivos -medibles- mediante las acciones correctivas, se promueve la búsqueda de la causa raíz de los problemas.
- Se genera el marco para desarrollar una actitud general de prevención, base para la reducción de los Costos de la No Calidad.
- El conocimiento de los requisitos y su cumplimiento favorece una fluida relación proveedor-cliente.

- Se controlan y mantienen los registros, que son la evidencia objetiva del cumplimiento de los requisitos.
- Desarrolla el sistema de auditorías internas que permite a la Dirección de la organización disponer de información para controlar el cumplimiento de los Objetivos y el avance de la mejora.
- Promueve el desarrollo de las comunicaciones en el cliente y entre los miembros de la organización.

4.8 Evaluación de los beneficios de la Calidad en los Ciudadanos

La evolución del concepto de calidad aplicado a la industria, y ahora a los servicios, muestra claramente que se ha pasado de una etapa, en donde la calidad era aplicada totalmente al control realizado al final de las líneas de producción, a otra donde aplicamos Calidad Total a todo lo ancho de la organización. Por ende, ya se habla de calidad de vida en el trabajo, calidad de vida en los servicios y calidad ambiental.

El concepto de calidad hoy en día, es aplicado en el ámbito industrial, en el ámbito de lo público, el beneficio de hacer las cosas bien desde la primera vez. Y se aplica control de calidad sobre las operaciones desde el diseño. Hasta que se obtiene el producto final e inclusive se habla de la calidad en la atención al cliente.

El camino que nos lleva hacia la Calidad Total crea una nueva cultura, establece y mantiene un liderazgo, desarrolla al personal y lo hace trabajar en equipo, además de enfocar los esfuerzos de Calidad Total hacia el cliente-ciudadano y a planificar cada uno de los pasos para lograr la excelencia en sus operaciones.

El hacer esto exige vencer obstáculos que se irán presentando a lo largo del camino. Estos obstáculos traducidos en problemas se deben resolver conforme se presentan, evitando así, las variaciones del proceso. Para esto es necesario basarse en hechos y no dejarse guiar solamente por el sentido común, la experiencia o la audacia. Basarse en estos tres elementos puede ocasionar que al momento de obtener un resultado contrario al esperado nadie quiera asumir responsabilidades. De allí la importancia de fundarse en hechos reales y objetivos,

además de que surge la necesidad de aplicar herramientas de solución de problemas adecuadas y de fácil comprensión.

En el caso de Teoloyucan, el simplificar los servicios y dar respuesta pronta a las demandas de los ciudadanos, ocasiona satisfacción en los mismos. Reflejándose al no existir quejas al respecto en la oficina de la Contraloría Interna Municipal, no ser un gobierno inestable. De manera general se puede decir que el funcionamiento de la Administración 2000-2003 fue muy estable en sus recursos humanos, financieros y técnicos. De alguna manera, los ciudadanos al quedar cumplidas sus demandas más apremiantes y con la forma de administrar, reafirman la continuación de esta forma de Gobierno en las elecciones de Ayuntamientos, el pasado 09 de marzo de 2003, donde el mismo partido político vuelve a ganar. Se refleja así, su aprobación al mismo.

La aplicación de los recursos financieros; Federales, Estatales y Municipales, se han utilizado en base a una planeación definida de las necesidades más imperiosas en el Municipio, en los siguientes rubros: Obra Pública (pavimentaciones, agua, drenaje, rehabilitación de caminos, escuelas, entre otros), apoyo a la vivienda rural, becas, servicios públicos, panteones, en la recolección de basura, limpia de calles.

Se puede decir que:

- Redujeron las quejas y denuncias ciudadanas.
- El personal esta más controlado y disciplinado.
- Reducción de costos en unidades vehiculares, propiedad del Ayuntamiento.
- Transparencia de los recursos FAIS, FORTAMUN y MUNICIPALES.
- Participación de los ciudadanos en los programas Municipales.
- Agilización en los trámites.
- Equipamiento de mobiliario y equipo de oficina para todas las áreas.
- Control de los bienes muebles.
- Planeación de actividades.
 - Conciencia de cambio.

Notas de pie de página

Capítulo 4

¹ Roberto Rico, Rubén, Calidad Estratégica Total, Tercera Edición, Buenos Aires Argentina, Macchi, 1990, pag. 4.

² <<http://www.calidad.com.mx>>

³ <<http://WWW.geocities.com.mx>>

⁴ Peach Robert W., Manual ISO 9000, Tercera Edición, México D. F., McGraw-Hill, 2000, pag. 37.

⁵ Ibid. Pag. 47.

⁶ Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios 2003.

⁷ Estado de México, Secretaría de la Contraloría, Cuadernos Técnicos y de Divulgación, "Procedimientos Administrativos", boletín no. 28.

⁸ DelaCerdea Gastelúm, José, y Morales García, Leticia, Calidad ISO 9000 en la Administración Pública de México, una investigación sobre los avances y perspectivas de los sistemas de calidad en los gobiernos, México D. F., Grupo Editorial Iberoamérica, 2001, Pag. 20.

⁹ <<http://www.calidadtotal.mx>>

¹⁰ <<http://www.calidadtotal.mx>>

¹¹ <<http://www.calidad.com>>

¹² Acle Tomasini, Alfredo, Retos y Riesgos de la Calidad Total, México D. F., Grijalbo, 1994, pag. 57.

¹³ Ibid., pag. 56.

¹⁴ www.calidad.com

¹⁵ Oakland, John S., Administración por Calidad Total, Primera Reimpresión, México D. F., CECSA, 2001, pag. 326.

¹⁶ Ibid., pag. 326-327.

¹⁷ Internet: "Administración Pública, gestión por Calidad Total y Cliente", Soc. Juan Carlos Fortuna, Agosto 1996.

- 18 Internet: "El Análisis Administrativo, una nueva perspectiva", el portal de los estudiantes Uch RRHH-www.uch.edu.ar/hr.
- 19 Delacerda Gastélum, Op. Cit. Nota 8, pp. 9-10.
- 20 Ibid., Pag. 11.
- 21 Reza Trosino, Jesús Carlos y Reza Borja, Gabriela Gioconda, Administración Total para la Organizaciones del tercer milenio, Primera Edición, México D. F., PAC, 2001, pag. 41.
- 22 Roberto Rico, Rubén, Op. Cit., Nota 1, pag. 192.

Conclusiones

En estos tiempos, la Administración Pública busca implementar procesos o modelos que le permitan ser más eficientes en la respuestas de demandas sociales, en este tenor han surgido la reingeniería, la modernización, la simplificación administrativa, la administración estratégica y/o competitiva, pero lo que esta en boga, hoy en día es; la Calidad Total. Estos modelos tienen un objetivo común: Ofrecer servicios eficientes, rápidos, a bajo costo y que abarque a un mayor número de ciudadanos. Con este fin la filosofía de la calidad ofrece estas cualidades en su modelo y otras más; el trabajo en equipo, capacitación al personal, comunicación, información, mejora continua, ambiente agradable en el trabajo, buen trato al ciudadano, motivación e ir a la vanguardia en los cambios que se van generando al paso del tiempo, en los aspectos financieros, políticos, económicos, sociales, culturales y tecnológicos, con el objetivo de mejorar y elevar la calidad de vida de todos los ciudadanos de un Municipio, Estado o País, y que esta mejor calidad de vida le permita progresar a una comunidad en su totalidad, donde lo primordial es: La obtención del bien común.

Por tanto, la Administración Pública es un instrumento al servicio de la sociedad bajo los principios del bien común, y que dentro de lo posible todos los habitantes puedan alcanzar libremente y por sí mismos su bienestar. Este proceso de cambio es gradual, que requiere tiempo para conseguir el objetivo deseado.

Finalmente se determinó que, la calidad de un producto o servicio incluye la satisfacción del cliente o ciudadano, en base a esta determinante debe planearse la administración pública municipal, a través de procesos, programas o medios que le permitan otorgar servicios de calidad, donde el ciudadano, quien es receptor directo de los mismos, quede plenamente satisfecho.

La filosofía de la calidad es significativa en su aportación de un modelo a seguir, en el entendido de alcanzar una administración eficiente, pronta y acorde a los tiempos de cambio que se viven a nivel mundial y en cada una de las esferas de gobierno de cada país.

Con la calidad surgen las normas ISO 9000, quienes certifican la calidad de un producto o servicios, sin embargo, que un producto o servicio este certificado no es sinónimo de calidad,

simplemente cumple con los requerimientos para una certificación, al obtenerse esta certificación el producto o servicio adquiere prestigio inmediato, por consecuencia las ventas suben en el caso de un producto, en el caso de un servicio es el prestigio de quien lo llevó a cabo y obviamente hizo una aportación significativa a la Administración Pública, al hacer más eficiente, eficaz y oportuno el servicio prestado. En el caso del modelo implementado por la Contraloría Interna Municipal, algunos aspectos cumple con los requerimiento de la norma ISO 9000, cabe aclarar que la intención no era certificar servicio alguno, pues la Administración Municipal todavía no esta preparada para una certificación ISO 9000, sobre todo para cumplir con todo el proceso y los costos económicos, materiales y humanos que esto implica, sino solamente diseñar un modelo que permitiera hacer funcional a la Contraloría Interna Municipal de Teoloyucan, y que a su vez, le permitiera tener un panorama general del funcionamiento de la Administración Municipal, para estar en condiciones de emitir los controles necesarios, ante una deficiencia observada, a fin de que los servicios prestados sean de calidad, y que el ciudadano quede satisfecho del mismo. Por tanto, la contratación de un organismo certificador, no estaba en los planes del modelo, en consecuencia, la Contraloría Interna Municipal es quien asume el papel de observador, vigilante y evaluador en el seguimiento del modelo y entrega de resultados. La familia ISO 9000, 9001, 9002 y 9003 tienen el mismo objetivo de asegurar la calidad, sin embargo es la norma 9000-2 quien define su aplicación más al sector público. El manual de calidad adquiere gran importancia en la implementación del modelo de calidad propuesto, ya que forma parte de los requerimientos de la ISO 9000 y es donde se plasman los procesos seguidos por cada área en que se organizó la Contraloría Interna Municipal. Por tanto, se cumple con las especificaciones de la norma ISO 9000, aunque no se certifica, ya que los recursos económicos son pocos y el cambio de administración estaba en puerta. De esta manera, se comprueba que las normas ISO 9000 y cualquier otra versión pueden ser aplicables al sector público para una certificación basada en la filosofía de la calidad total, con la finalidad de dar respuesta pronta, oportuna, rápida y una mayor cobertura a las demandas de los ciudadanos.

En el Municipio, estudio del presente trabajo, fue, es y será necesario cambiar la manera de administrar en todo momento, de acuerdo a la evolución de los tiempos. La propuesta que se dio es que fuera a través de un Modelo de Calidad, por la viabilidad de su implementación, se

parte de un diagnóstico de la contraloría, primero a nivel interno de dicha área y de ahí parte a todas las demás áreas que conforman el Ayuntamiento de Teoloyucan 2000-2003. Derivado del diagnóstico se determina que hace falta lo siguiente: capacitación al personal, motivación, trabajo en equipo, comunicación, reducción de trámites en algunas áreas, hacer entender al personal de la importancia de dar un buen trato al ciudadano, malos hábitos del personal, entre otros, aspectos que son básicos en la obtención de calidad y determinantes para lograrla.

De acuerdo a lo anterior, la Contraloría Interna Municipal, en su calidad de órgano de control interno, determinó la problemática a resolver en el Ayuntamiento, pero primero determinó su propia problemática a resolver. Al saber la problemática propia de la Contraloría Interna Municipal visualizó las deficiencias con las que contaba; falta de personal, de mobiliario y equipo de oficina, imprecisión en las funciones, carente de organigrama, con ausencia de planeación y sin definición de un objetivo a cumplir, en ese tenor tuvo que organizarse, de principio a fin, se empezó a planear, a especificar funciones concretas al personal, ingresó más personal, se dotó del mobiliario y equipo de oficina necesario para su funcionamiento, se estructuró su organigrama, se trabajó en equipo, la comunicación entre el personal fue parte medular en la obtención de los objetivos, motivación constante al personal (no precisamente económica), hacer cada vez mejor el trabajo, y así, sin saberlo al principio de la Administración 2000-2003, en la Contraloría Interna Municipal se estaban implementando varios principios de la filosofía de la calidad. Ya organizada la Contraloría Interna Municipal, ahora sí, se avoca a entender la problemática general de la Administración Municipal, en base a un diagnóstico se emiten los controles preventivos y en algunos casos correctivos, estos permitieron dar solución a algunas deficiencias en la prestación de servicios, tal es el caso de: rutas específicas de las unidades de basura, reducción de trámites en el área de desarrollo urbano, tener un padrón de negocios de todo el Municipio en el área de reglamentos, cobros rápidos en la Tesorería Municipal al computarizar las cajas de cobro y dotarlos de un programa para pagos, toda la obra pública se realizó por contrato con su respectivo expediente técnico y se le dio participación a la comunidad beneficiada, se aumentó el número de elementos de seguridad pública, de 40 a 74 elementos, a las áreas que requerían de ordenes de pago se les entregó block con folios consecutivos y así poder darles seguimiento, anteriormente no se entregaban consecutivamente, a cada área se le doto de equipos de cómputo necesarios para su

funcionamiento, cuando esto no fue posible, por lo menos se le doto de uno, etc. Pero la tarea principal de la Contraloría Interna Municipal fue la de revisar la aplicación correcta de los recursos financieros, de los otorgados por el Gobierno Federal y Estatal y de los recursos propios, para lo cual siempre se mantuvo una estrecha comunicación con la Tesorería Municipal y una revisión constante de lo ingresado y egresado, esto permitió verificar que en todo momento los recursos financieros fueran aplicados a donde correspondía y debidamente comprobados ante la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México.

Las tareas de diagnóstico, evaluación y planteamiento de acciones se encaminaron a la disminución de costos, el incremento de satisfacción de demandas y la optimización del impacto social.

Es indispensable mencionar que el órgano de Control Interno Municipal debe tener mayor autonomía en el desempeño de sus labores con toda libertad e imparcialidad. Para ello es indispensable el apoyo incondicional del Presidente Municipal y el cabildo, de lo contrario será sólo un bonito proyecto. El apoyo consiste en recursos materiales (oficina adecuada, mobiliario y equipo de oficina necesario para el desempeño de sus actividades, unidad vehicular para las diferentes revisiones a efectuarse), recursos financieros y humanos, un salario digno motiva al personal a no caer en la corrupción y en trabajar más allá de su horario laboral, un trabajo en equipo hace un grato ambiente de trabajo y es más productivo el personal, quien realiza con gusto sus labores encomendadas, la capacitación al personal es indispensable para no quedarse en el intento, esta capacitación debe ser constante, esto admite tener más capacidad de respuesta ante una situación. En el caso de la administración ya referida se dio en la medida de sus posibilidades, procurando porque fuera lo más y no lo menos.

La participación de la sociedad organizada en las decisiones públicas, es primordial en el logro de mayor eficiencia de los servidores públicos, racionalidad en el gasto, transparencia en las acciones, agilidad en el cumplimiento de las demandas sociales y mejor actitud de servicios. Cabe destacar que la Administración 2000-2003 le dio importancia a este precepto al darle participación a la comunidad en el rubro de la obra pública, a través de la Constitución de Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS) en cada obra realizada, conformado por ciudadanos beneficiados de alguna obra, quienes tienen la encomienda de darle

seguimiento desde el inicio, proceso y término de la misma, junto a la Contraloría Interna Municipal. Esto transparentó la aplicación de los recursos Federales, Estatales y Municipales destinados a la Obra Pública.

Después de todo se deduce que el ciudadano es quien establece condiciones y selecciona a sus Gobernantes, si quedan satisfechos del Gobierno en turno continuará el mismo, en caso contrario, en las elecciones votará por otro o reflejará su inconformidad a través del abstencionismo.

Un Sistema de Calidad Total debe construirse sobre sólidas prácticas administrativas centradas en el ciudadano, que sirvan de guía para todos los empleados, que incorpore la calidad en todos los servicios y procesos, que de información útil para mantener el rendimiento y la mejora continua y que conduzca a una ventaja competitiva sostenible. El logro de estas tareas requiere una organización bien estructurada y un procedimiento efectivo de implementación y medición. El cambio es necesario e inevitable, ya que renueva estructuras y siembra el crecimiento; es una constante en el universo; todo lo existente está sujeto al cambio. En el caso del Municipio de Teoloyucan, se puede afirmar que el trienio 2000-2003 dio los primeros pasos en este proceso de cambio, falta mucho camino por recorrer para alcanzar la Calidad Total, sin embargo los avances fueron considerables en la administración ya citada; por ejemplo se realizó el Plan de Desarrollo Urbano, el cual anteriormente no existía, se disminuyeron costos económicos de las unidades vehiculares del Ayuntamiento al establecer la obligatoriedad de quedar resguardadas en el Palacio Municipal, al término del horario de labores, se preocupó por darle un trato digno y amable a los ciudadanos en la solicitud de servicios, prioridad a la obra pública y a la participación ciudadana, y muchos logros más ya mencionados. Obviamente faltan muchas cosas por hacer en el progreso del Municipio, pero eso le corresponderá a las administraciones venideras llevarlo a cabo, no obstante, el riesgo que se corre es que no le den continuidad a un proyecto iniciado y vuelvan a empezar con sus propios proyectos de cambio. Si sucede esto, se estaría cayendo en los errores del pasado, de no existir continuidad en los proyectos y los únicos afectados son los ciudadanos, al no existir mejoras en su calidad de vida.

Fue fundamental crear un modelo basado en la calidad, acorde a las características del Municipio, el cual también se basa en los pasos del Proceso Administrativo: La Planeación, Organización, Integración, Coordinación, Dirección, Control y Evaluación, ya que toda innovación en la Administración Pública requiere de estos pasos básicos dentro de la Administración Pública, para todo es necesario Planear actividades, Organizar, Coordinar funciones Dirigir, Controlar y Evaluar resultados, en este sentido la administración juega un papel muy importante en el modelo mismo, porque al final se trata de administrar; al innovar, cambiar, actualizar o transformarse, acorde a los tiempos que se viven y las teorías, doctrinas o modelos de administración que van surgiendo. Donde el Manual de Calidad es pieza importante en el cometido de lograr la calidad en el modelo diseñado para la contraloría interna; el Proceso Administrativo adquiere relevancia, los clientes, el Liderazgo, la comunicación, la capacitación y las políticas internas, son piezas claves a tomar en cuenta en la creación del modelo propuesto, a fin de que el Municipio este en condiciones de poder ofrecer servicios de calidad. Una comunicación constante entre titulares de área y el Presidente Municipal, son relevantes en el conocimiento de objetivos del modelo y el apoyo para poder llevarlo a cabo.

Las auditorías o revisiones efectuadas, otro aspecto importante en la construcción del modelo, por la Contraloría Interna Municipal, permitieron visualizar, fallas, irregularidades o faltas de control en cada una de las dependencias administrativas auditadas, tener un panorama más amplio de la funcionalidad de cada área, de su forma de trabajar, la forma en que prestan los servicios, la manera en que aplican los recursos que le son asignados, pero sobre todo sus deficiencias. Esto permitió emitir los controles correctivos o preventivos por parte de la Contraloría Interna Municipal, sin transgredir la autonomía de las áreas, siempre en coordinación con los titulares de las mismas, cada control emitido tuvo la intención de mejorar la prestación en los servicios y simplificarlos en gran medida, y que el personal operativo de cada área cumpliera con su función encomendada. Esto adquiere importancia porque la Contraloría es un órgano fiscalizador, atribución contemplada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 79, donde se faculta a fiscalizar, principalmente los ingresos y egresos, y todo lo relacionado a la cuestión financiera, sin perder de vista los recursos humanos y técnicos, y el artículo 129 de la Constitución Política del Estado Libre y

Soberano de México, refuerza estas atribuciones de los órganos de control. En la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su artículo 112, se refuerza y determina claramente las atribuciones y funciones de las Contralorías Municipales. Todo esto refuerza la función de la Contraloría Interna Municipal y la vuelve un área estratégica en el funcionamiento de la Administración Municipal.

Las transformaciones y cambios que se emprendieron se orientaron básicamente al mejoramiento de la atención del ciudadano, mejora de la calidad de los servicios prestados a la población, contribuyendo así, a elevar sus niveles de vida, al incrementarse la eficiencia de los procesos, reducción de los tiempos de respuesta, eliminación de requisitos innecesarios y una mayor vinculación de la población con la Administración Pública, al hacerla participe en la revisión de la Obra Pública.

La Calidad Total es un término aplicado y pensado para el sector privado, pero también se retoma en la Administración Pública, sólo es cuestión de ajustarlo a las exigencias y características propias del Municipio. En algunos Gobiernos ya fue aplicado con resultados positivos para los mismos. El constituir un Modelo de Calidad en todo el Gobierno de Teoloyucan, requiere cambiar toda una cultura monótona de gobernar a una innovadora, esto no sucede de la noche a la mañana, necesita tiempo, esfuerzo, costos financieros, concienciar al personal, capacitación, motivación, comunicación, liderazgo, etc. Lo importante fue que el personal de la contraloría conociera el proyecto, se interesara, lo entendiera, participara y lo hiciera suyo, no fue difícil, aprobado por el Presidente Municipal, se da a conocer con los titulares de área, sobre todo, con la intención de solicitar su ayuda en la corrección de deficiencias y que ellos mismos fueran quienes las detectaran, por eso la comunicación fue pieza fundamental en este modelo.

En el caso de la Contraloría Interna Municipal sus logros se reflejaron en la mejora de los servicios prestados, ya que al definir las funciones del personal, llevar un adecuado control del Patrimonio Municipal, saber las actividades realizadas por las demás áreas del Ayuntamiento a través de sus informes mensuales, hacer revisiones constantes al personal, las finanzas, los materiales y parque vehicular, establecer un adecuado procedimiento en la captación de alguna queja o denuncia ciudadana contra algún servidor público, hacer un procedimiento

administrativo disciplinario correcto y en el menor tiempo posible, sin descuidar los términos y tiempos jurídicos establecidos en la leyes respectivas, crear un álbum fotográfico de todo el personal del Ayuntamiento, desde el presidente hasta el último ayudante general, revisar constantemente la obra pública, en el aspecto del avance físico y financiero y darle participación a la ciudadanía a través de los COCICOVIS ya referidos, se pudo lograr cumplir con la calidad en el servicio a los ciudadanos. Todo esto admitió una coordinación persistente con todas las áreas del Ayuntamiento, darles a conocer sus fallas y proponer medidas de control, cuando las medidas de control se establecían directamente por la Contraloría Interna Municipal, la comunicación con los titulares fue primordial para su cumplimiento. De esto se deriva que la coordinación y comunicación con los titulares de cada área es fundamental para que la Contraloría Interna Municipal pueda llevar a cabo sus funciones, de lo contrario se empiezan a crear ambientes tensos de trabajo, al querer imponer, y no se trata de imponer, sino de trabajar en equipo, una de las premisas básicas para obtener la calidad.

Lo anterior permitió tener siempre un panorama amplio del funcionamiento general del ayuntamiento, información que se remitía al Presidente Municipal, quien decidía junto al cabildo, las acciones a tomar si las cosas no estaban bien. Por eso, el Modelo de Calidad debe partir del área que tiene amplia perspectiva del trabajo que se realiza en el Gobierno, principalmente es la Contraloría Interna Municipal, por sus funciones y atribuciones que tiene, pero puede ser otra área.

La normatividad base de la razón de ser de la Contraloría, tanto del ámbito Federal y Estatal, se encuentra en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios del Estado de México, vigente desde el 11 de noviembre de 1990, en ese entonces "El párrafo segundo del artículo 47 de ese ordenamiento legal, refería que el Poder Judicial y el Poder Legislativo habrán de crear órganos de control interno, dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de esta ley". El ámbito de competencia de la contraloría del Poder Legislativo del Estado de México se enmarca en los artículos 108, 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el nivel jerárquico de ordenamientos jurídicos locales, dan marco a las atribuciones de la Contraloría del Poder Legislativo, los artículos 61, 129 y 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, a su vez, La Ley Orgánica del Poder Legislativo, en su artículo 94, establece la creación de la Contraloría para

ejercer las atribuciones que tiene conferidas el Poder Legislativo en materia de control y evaluación de la gestión pública interna, para su desarrollo administrativo y para la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, en el ámbito que le corresponde. El Artículo 96 de la misma Ley Orgánica determina que las atribuciones de la Contraloría estarán reguladas por el Reglamento de esa Ley. Así tenemos que la razón de ser de las contralorías, en los tres ámbitos de Gobierno, se deriva de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, en el caso del Municipio, toda la Ley esta basada en el actuar del servidor público, pero es en el Artículo 42 donde se enmarca directamente al servidor público en cuanto a la responsabilidad de su conducta, de aquí la importancia de dicho artículo, en sí, viene a ser un Código de Conducta. El Artículo 42 de la ley ya referida en cada una de sus fracciones indica las responsabilidades en que incurre todo servidor público, es en la fracción XX y XXVIII donde especifica, que la contraloría, en su calidad de órgano de control, todo servidor público debe acatar los ordenamientos de la misma.

Las reformas de tipo regulatorio, normativo, administrativo y legal establecen bases normativas y jurídicas para oficializar la funcionalidad de una nueva forma de Gobierno. En base a las reformas a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la función de la contraloría refuerza sus atribuciones y funciones, con esto adquiere una mayor importancia en cualquiera de los tres niveles de competencia de Gobierno. En el plano Municipal, la Contraloría Interna la vuelve un área estratégica para la misma administración, ya que se encarga de cuidar la transparencia de la aplicación de los recursos materiales, financieros y humanos, quien tiene la facultad para sancionar a través de un procedimiento administrativo disciplinario a todo servidor público que incurra en un acto de soborno, manejos indebidos de recursos financieros o de programas sociales, mala conducta, tráfico de influencias, etc. el cual esta sustentado jurídicamente en la ya citada Ley de Responsabilidades, en el plano Federal y también en la esfera Estatal. Esta Ley reafirma la facultad de controlar, evaluar, sancionar, vigilar, entre otros, de la Contraloría Interna Municipal, siempre con la finalidad de rendir cuentas claras a los ciudadanos. Es importante mencionar que los titulares de las Contralorías Internas Municipales no están exentos de estas sanciones, en el supuesto de incurrir en un acto indebido derivado de su función, precisamente

aquellos actos que debe cuidar no ocurran en el ejercicio de la función pública, quien en su caso es la Secretaría de la Función Pública competente para sancionarlos a nivel Federal, en el caso de los Municipios es competente la Secretaría de la Contraloría del Estado, en este caso del Estado de México.

También es importante definir a detalle las atribuciones de las Contralorías Internas Municipales y las sindicaturas, en razón de que muchas veces, las atribuciones de la Contraloría Interna Municipal y la Sindicatura Municipal son las mismas, y es cuando se confunde que le corresponde hacer a cada quien, el ejemplo más significativo es que ambas tienen la atribuciones de supervisar las áreas en su funcionamiento, recursos y demás, muchas veces por esta razón se entra en conflicto con las áreas y la Sindicatura Municipal, pues se desorienta a las mismas o se les hace trabajar doble, ya que alguna información que les solicita la Contraloría Interna Municipal, algunas veces también lo solicita la Sindicatura Municipal.

En el Gobierno Municipal, la función de evaluación y control son piezas importantes para crear confianza entre los ciudadanos, pues aplicados con criterio, objetivos y procedimientos adecuados para el logro de la calidad, se contribuye a que la Administración Municipal sea más consistente, cualitativa y constructiva, donde la importancia del público-ciudadano es inobjetable, por eso, el objeto del Gobierno Municipal es encauzar reacciones, propuestas y tensiones, ya que se enfrentan procesos de cambio y tendencias que corroboran que las energías ciudadanas son una constante que influyen de manera determinante en las decisiones y acciones de gobierno, al elaborar y aplicar políticas tomando en cuenta la intensidad de los hechos sociales y públicos. En este sentido es importante, en una visión de lo público, la existencia de control que permita el ejercicio prudente y eficaz del poder, ya que un poder sin restricciones se arriesga a quebrantar el orden que lo reconoce en razón de su legalidad y legitimidad.

El Órgano de Control Interno Municipal se ubica en una tarea que facilita la localización de problemas, deficiencias o fracasos, pero tiene la ventaja de que constituye un modo para recomendar soluciones de forma constructiva, oportuna y veraz, que al ser oportunas y eficaces, se incrementa la confianza en las instituciones del Gobierno Municipal. Por ello, la

evaluación oportuna propicia que las políticas sean objeto de ajuste, corrección o reelaboración. Por eso, la Contraloría Interna Municipal se convierte es una pieza funcional y estratégica, dentro de la administración, al tener la facultad de vigilar a todas las áreas que conforman a la Administración Municipal, y emitir controles correctivos y preventivo ante la observancia de alguna deficiencia.

En resumen se puede decir que la manera en que la Contraloría Interna Municipal se organizó desde el principio, tal vez sin pensar que estaba aplicando un modelo de calidad, estableció su forma de trabajar bajo varias premisas de la Calidad Total, a saber; un trabajo en equipo, comunicación y coordinación constante, planeación de sus actividades, ambiente agradable de trabajo, atención digna al ciudadano, transparencia en el actuar del servidor público, motivación y políticas internas de trabajo. La Contraloría Interna Municipal, al ser un órgano de control y fiscalización, es pieza fundamental, para que a partir de esta área, se implemente la Calidad Total a todas las demás áreas, por el campo de acción que posee y esto permita entregar servicios de calidad, que cumplan con las expectativas esperadas por los ciudadanos, objetivo final de la Administración Pública Municipal. La Calidad Total nos enseña que puede ser aplicable a cualquier ámbito, sólo es cuestión de saber; entenderla, adecuarla, aplicarla, evaluarla y darle continuidad.

Bibliografía

- Acle Tomasini, Alfredo, Planeación estratégica y control total de calidad, México D. F., Grijalbo, 1989, 302 pp.
- Acle Tomasini, Alfredo, Retos y riesgos de la calidad total, México D. F., Grijalbo, 1994, 253 pp.
- Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo, La fiscalización en México, Primera Reimpresión, México D. F. UNAM, 1996, 250 pp.
- Arellano, David, Et. Al, Reformando al Gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental, Primera Edición, México D. F., CIDE, 2000, 429 pp.
- Besterfiela, Dale H., Control de calidad, Cuarta Edición, Prentice Hall Hispanoamérica, 1995, 570 pp.
- Campos Álvarez Tostado, Ricardo y Martínez Anzures, Luis Miguel, Alta calidad en la gestión pública, Segunda Edición, Toluca México, IAPEM, 2003, 157 pp.
- Castañeda, Luis, La calidad la hacemos todos, guía de calidad para empleados y trabajadores, Séptima Reimpresión, México D. F. Poder, 2001, 59 pp.
- Castro Vázquez, Raúl, Contraloría Gubernamental, Primera Edición, México D. F., Instituto Mexicano de Contadores Públicos A. C., 1996, 219 pp.
- Colunga Dávila, Carlos y Saldierna Gómez, Arturo, Los costos de calidad, Primera Edición, Panorama, 1994, 154 pp.
- Crosby, Philip B., Calidad sin lágrimas, Décima segunda Reimpresión, México D. F., CECOSA, 1999, 211 pp.
- Crosby, Philip B., La calidad no cuesta, el arte de cerciorarse de la calidad, Décima Segunda Edición, México D. F., CECOSA, 1999, 238 pp.
- DelaCerde Gastélum, José y Morales García, Leticia, Calidad ISO 9000 en la Administración Pública, México D. F. Iberoamérica, 2001, 171 pp.
- DelaCerde Gastélum, José y Nuñez de la Peña, Francisco, La administración en desarrollo, Tercera Edición, México D, F. DIANA, 1996, 416 pp.
- De Gortari, Eli, Diccionario de la Lógica, Primera Reimpresión, México D. F. Plaza y Váldes, 2000, 567 pp.
- De Gortari, Eli, Lógica general, Vigésimoséptima Edición, México D. F., Grijalbo, 307 pp.

Fernández, Julián y Alatorre, Bernardo, ISO 9000, Implantación y certificación del sistema, Primera Edición, México D. F., Porrúa, 1999, 153 pp.

Folgar, Oscar Francisco, ISO 9000, Aseguramiento de la calidad, Buenos Aires Argentina, Macchi, 1996, 341 pp.

Frydam, Andrés, Haciendo servicios exitosos, Tercera Edición, Buenos Aires Argentina, Macchi, 1997, 404 pp.

Garay Rojas, Alejandro, Organización de Manuales y Alta Gerencia El No. De registro del Derecho de Autor está bajo trámite Enero 2002.

Haro Bélchez, Guillermo, Avances y retos del sistema de control y evaluación de la gestión pública y desarrollo administrativo en el Estado de México 1993-1999, Toluca México, INAP, 1999, 545 pp.

Hermida, Jorge, Et. Al. Administración y estrategia, Cuarta Edición, Buenos Aires Argentina, Macchi, 575 pp.

Ishikawa, Kaoru, ¿Qué es el Control Total de Calidad?, México D. F., Norma, 1988, 209 pp.

Isoard, Carlos A. y Jiménez de Sandi, Auditoría de las operaciones del gobierno, Primera Edición, México D. F., F. C. E., 1979, 271 pp.

Juran, J. M., Juran y la planificación para la calidad, Díaz de Santos, 1990, 299 pp.

Lanz Cárdenas, José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, Segunda Edición, México D. F., F. C. E., 1993, 674 pp.

Macdonald, John y Piggott John, Calidad global, la nueva cultura de la administración, Primera Edición, Panorama, 1993.

Munich, Lourdes, Más allá de la excelencia y de la calidad total, Primera Edición, México D. F., Trillas, 1992, 205 pp.

Oakland, John S., Administración por calidad total, Primera Reimpresión, México D. F. CECSA, 2001, 389 pp.

Peach, Robert W., Manual de ISO 9000, Tercera Edición, México D. F., McGraw-Hill, 2000, 926 pp.

Pérez, César, Control estadístico de la calidad, Primera Impresión, Rama, 1998, 698 pp.

Pola Maseda, Angel, Gestión de la calidad, Alfaomega, 1999, 117 pp.

Reza Trosino, Jesús Carlos y Reza Borja, Gabriela Gioconda, Administración Total, para las organizaciones del tercer milenio, Primera Edición, México D. F. PAC., 2001, 103 pp.

Rico, Rubén Roberto, Calidad Estratégica Total: Total Quality Management, Colombia, Macchi, 1993, 211 pp.

Riggs, James L., Sistemas de producción, planeación, análisis y control.

Roel Rodríguez, Santiago, Estrategias para un gobierno competitivo, cómo lograr administración pública de la calidad, un nuevo paradigma, Segunda Edición, Monterrey Nuevo León México, Castillo, 1998, 131 pp.

Rothery, Brian, ISO 9000, Segunda Edición, Panorama, 1994, 284 pp.

Sandholm, Lennart, Control Total de Calidad, Primera Edición, Trillas, 1995, 221 pp.

Zairi, Mohamed, Administración de la Calidad Total para Ingenieros, Primera Edición, México D. F. Panorama, 1993, 316 pp.

Hemerografía

Colín Terán, Alfredo y Díaz Casillas, Francisco José, "En búsqueda de la calidad total en los servicios: el caso del transporte urbano de pasajeros en la Ciudad de México", IAPEM REVISTA, Toluca México, No. 24, Octubre-Diciembre 1994, pp. 94-96.

Fernández Martínez, Andrés, "Calidad: Sistema aplicable al desarrollo de los servicios gubernamentales y a la satisfacción ciudadana", Control y Evaluación Gubernamental, Secretaría de la Contraloría del Estado de México, No. 17, Enero-Junio 2000, pp. 79-95.

Hernández Lazcano, Felipe Alejandro, "Memoria Municipal de Teoloyucan"

Hernández Lazcano, Felipe Alejandro, "Teoloyucan, Municipio Mexiquense", pp. 1-40.

Montes de Oca Malvaez, Juan, "Planeación estratégica y control gubernamental: Herramientas del desarrollo en la administración pública", Control y Evaluación Gubernamental, Secretaría de la Contraloría del Estado de México, No. 17, Enero-Junio 2000, pp. 153-167.

Sánchezbenítez Tamayo, Héctor, "Calidad y productividad como factores estratégicos de competitividad", IAPEM REVISTA, Toluca México, No. 24, Octubre-Diciembre 1994, pp. 65-72.

Tinoco Sánchez, Hilda, "Calidad total en el servicio público: Experiencias en el Estado de México", IAPEM REVISTA, Toluca México, No. 24, Octubre-Diciembre 1994, pp. 208-217.

Vivero Castañeda, Arnulfo, "Calidad total de la educación para la formación de directivos", IAPEM REVISTA, Toluca México, No. 24, Octubre-Diciembre 1994, pp. 78-81,

Velasco Monroy, Santiago Germán, "Las administraciones públicas locales de México frente al próximo siglo. Una transformación o modernización a fondo del quehacer gubernamental y del aparato público", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México, No. 63, Agosto 1999, pp. 19-20.

Uvalle Berrones, Ricardo, "Formación de directivos y calidad total en los servicios", IAPEM REVISTA, Toluca México, No. 24, Octubre-Diciembre 1994, pp. 19, 24-26, 29.

Martín Acebes, Angel, "Calidad total y eficacia directiva en la administración y la empresa", España, Ministerio para las administraciones públicas, INAP, 1992.

Documentos oficiales

Bando Municipal 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 2000, 2003.

Cursos de la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México: Control Interno 2002 y Responsabilidades 2002.

Dirección de Desarrollo Social del Ayuntamiento de Teoloyucan, Informes mensuales de actividades, Enero-Diciembre 2002.

Estado de México, Secretaría de la Contraloría, Cuadernos Técnicos y de Divulgación, "Manual del Contralor", Boletín no. 11.

Estado de México, Secretaría de la Contraloría, Cuadernos Técnicos y de Divulgación, "Procedimientos Administrativos", Boletín no.28.

Gaceta del Gobierno, periódico oficial del Gobierno del Estado de México, No. 22, 31 de Enero de 2003.

Folleto: La Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México: Antecedentes, Evolución y Perspectivas.

Jefatura de Censo y Estadística del Municipio de Teoloyucan, Consulta Municipal de Población y Vivienda Teoloyucan.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios 2003.

Manual de Auditoría Financiera Gubernamental de la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, Marzo 1998.

Plan de Desarrollo Urbano Municipal (en aprobación por el Congreso Local del Estado de México).

Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003.

Prontuario de Legislación Fiscal 2003, Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de México.

Internet

<http://www.calidadtotal.com>

<http://www.calidad.mx>

<http://www.funcionpublica.com.mx>

<http://www.icadep.org.mx>

<http://www.ema.org.mx>

<http://www.geocities.com>

Edición Internet: Chávez Lozano, Fausto Ascensión, "Calidad en la Administración Pública", UAM-A, Gestión y Estrategia, No. 11-12, Enero-Diciembre, 1997, 151 pp.