

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO
RECINTO DE RÍO PIEDRAS
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA GRADUADA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ROBERTO SÁNCHEZ VILELLA

SISTEMAS DE GESTIÓN DE CALIDAD PARA LA MEJORA DEL SECTOR PÚBLICO Y
DEL GOBIERNO DE PUERTO RICO

Por:

María Victoria Ramírez Lamprea

Proyecto de investigación sometido a la Escuela Graduada de Administración Pública como parte de los requisitos para obtener el grado de Maestría en Artes en Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras

Diciembre 2023

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO
RECINTO DE RIO PIEDRAS
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA GRADUADA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ROBERTO SÁNCHEZ VILELLA

HOJA DE APROBACIÓN DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN DE

María Victoria Ramírez Lamprea

TITULADO

**SISTEMAS DE GESTIÓN DE CALIDAD PARA LA MEJORA DEL SECTOR PÚBLICO
Y DEL GOBIERNO DE PUERTO RICO**

Aprobada por:

Luz Mairym López Rodríguez
Catedrática Asociada

Firma

12 de diciembre de 2023

Fecha

Resumen

En el sector público de Puerto Rico, la falta de alineación de sus operaciones hacia la calidad y efectividad es común. La obtención de mejores resultados en los procesos y servicios ofrecidos en las organizaciones, fue un reto atendido primeramente por el sector privado, quienes crearon los Sistema de Gestión de Calidad (SGC). A través de la norma ISO 9001 se estandarizaron internacionalmente los requisitos del SGC. En esta investigación se analizó el nivel de cumplimiento de la Oficina del Contralor de Puerto Rico (OCPR) frente a 15 criterios que se elaboraron basados en los requisitos del ciclo Planear-Hacer-Verificar-Actuar (PHVA) de la norma NTC ISO 9001:2015, tomando como principal fuente información los documentos disponibles en la página web oficial de la agencia. Los resultados obtenidos fueron que la OCPR sí cumple o cumple parcialmente, en su mayoría, con los criterios y requisitos del ciclo PHVA contemplados. La revisión documental realizada permite que otras agencias de Puerto Rico puedan observar la aplicabilidad e instrumentos, producto de la adopción de un SGC en el sector público. Simultáneamente se evidenció el SGC como potenciador del principio de transparencia en el sector público, y herramienta para mejorar las prácticas y operación del mismo.

Palabras claves: (sistema de gestión de calidad, ciclo PHVA, sector público, Gobierno de Puerto Rico, transparencia)

Introducción

En Puerto Rico es común identificar en las entidades públicas, una falta de alineación de sus operaciones hacia la efectividad y el ofrecimiento de productos y servicios de calidad. El estudio de investigación, Desafíos de la corrupción para la gobernanza y la economía, realizado por el Centro de Gobernanza Pública y Corporativa (2022), confirma que el Gobierno de Puerto Rico tiene debilidades estructurales, al establecer que “en el caso de las transacciones rutinarias (por ejemplo, trámites burocráticos), estas se han convertido en prácticas que deben ser pagadas (lo cual constituye un soborno) para que se ejecuten de forma más eficiente” (p.1). La falta de consistencia en la prestación de servicios tiene impacto en la cotidianidad de todos los ciudadanos. Es por esto por lo que la gestión y administración gubernamental es un asunto que debe ser prioritario y de interés público.

Resulta crucial evaluar la calidad de los servicios gubernamentales para asegurar que todas las actividades y procesos que se realicen, se encaminen al cumplimiento de objetivos de la entidad. No obstante, este sector no es el único que se enfrenta a los retos que se han venido señalando. Hace más de cuatro décadas que el sector privado había identificado la necesidad de tener mejores resultados en los procesos y servicios ofrecidos por las organizaciones, fue entonces cuando surgieron los Sistemas de Gestión de Calidad (SGC).

Un SGC es un sistema, método y enfoque que posibilita que una organización logre los resultados deseados por medio del cumplimiento de los estándares de calidad. Implica la integración de factores como la identificación de procesos, recursos y partes interesadas, la gestión de las distintas interacciones que componen el sistema de la organización, y el establecimiento de acciones para atender los resultados previstos y no previstos (ICONTEC, 2015b). Además, el

fuerte enfoque en el cliente, la mejora continua y el establecimiento de estructura es lo que permite que el hacer uso de los SGC se traduzca en mejores prácticas de administración.

La norma ISO 9001 perteneciente a la familia de las ISO 9000, establece a manera de estándar internacional, los requisitos que componen el SGC. En términos generales, esta norma tiene un enfoque en procesos, el cual se incorpora desde: el Ciclo Planificar-Hacer-Verificar-Actuar (PHVA) y el pensamiento basado en riesgos. Aunque toda construcción y desarrollo de sistema de gestión de calidad tiene como norte y base la ISO 9001, es a discreción de las organizaciones el aspirar certificarse en ella. Esta es una de las normas internacionales más adoptadas a nivel mundial y principal referente en materia de estandarización.

El propósito de esta investigación exploratoria es analizar 15 criterios basados en los requisitos del ciclo PHVA descritos en la norma ISO 9001:2015 en la Oficina del Contralor, ya que es la única entidad que se identificó con un SGC en el Gobierno de Puerto Rico. Esto, para identificar si hay creación de valor público a partir de la implementación de un SGC en una entidad gubernamental. La fuente primaria de recopilación de datos para el estudio es la documentación disponible en las páginas web oficiales del Gobierno, cotejando la información publicada y disponible en cumplimiento de la política pública de transparencia gubernamental. El impacto que pretende tener esta investigación es que otras agencias del Gobierno de Puerto Rico puedan observar la implementación del SGC como una herramienta para mejores prácticas de la administración pública.

El presente iniciará abordando el camino hacia los SGC tanto en la administración privada como pública, presentando la implementación de estos sistemas y de la Norma ISO 9001:2015 en los distintos sectores. En una segunda parte, se realizará una explicación de la Norma ISO 9001:2015, basada en la traducción oficial publicada en la NTC ISO 9001:2015 (ICONTEC,

2015a) e integrando investigaciones referentes a la implementación de la norma. Posteriormente se abordará el caso de Puerto Rico en relación con la calidad, analizando la Oficina del Contralor frente al instrumento y criterios diseñados. Se identificarán posibles áreas de mejora, proporcionando así una comprensión más detallada de los requisitos de calidad. Finalmente, se presentarán las conclusiones derivadas de la investigación realizada.

El Camino Hacia los SGC en la Administración Pública y Privada

La innovación suele nacer en el sector privado como respuesta natural a la demanda y necesidad de hacer frente a los desafíos, y posteriormente el sector público la adopta. La calidad representa un proceso de mejora continua, en el cual todas las áreas de la entidad buscan satisfacer y anticiparse a las necesidades de los clientes y partes interesadas, participando activamente en el desarrollo de productos y/o prestación de servicios (Álvarez et. al, 2006). Históricamente la ciencia que se ha ocupado de la calidad se ha desarrollado desde las distintas escuelas de ingeniería alrededor del mundo, en la búsqueda de organizaciones que cuenten con sistemas de producción y operación más eficientes.

Como lo describe Mallory (2018), la American Society of Quality (ASQ) establecida en 1946 dentro de un contexto de guerra, fue la primera organización en promover la ciencia de la calidad. Primero tuvo el propósito de difundir el conocimiento y uso de técnicas de calidad que permitiera una producción más efectiva de barcos, vehículos y municiones. Pero posteriormente por demanda de los servicios armados, priorizaron – incluso sobre el interés de conservar el precio más bajo por unidad - el desarrollo de sistemas de calidad para la producción de municiones y sistemas de lanzamiento con la mayor confiabilidad posible. Pero, según narra el autor, cuando llegó la postguerra los estadounidenses abandonaron este enfoque de calidad y regresaron a la

producción de menor costo, enfrentándose en la década de los 70's a una competencia cada vez mayor por parte de Japón y Alemania.

Este fenómeno también fue descrito por Edwards Deming, conocido como padre de la calidad japonesa, tras liderar y revolucionar el sector industrial de Japón después de la segunda guerra mundial, con las nuevas prácticas de gestión. Deming (1997) señaló que mientras las empresas de occidente se satisfacían con incrementar su nivel de calidad hasta verlo reflejado en una cifra, las administraciones de Japón trabajaron en gestionar su calidad hasta que sus esfuerzos se viesen en el crecimiento de la productividad, reducción de costos y captación en el mercado. “la abundancia de recursos naturales no es un requisito para la prosperidad. La riqueza de una nación depende de su gente, administración y gobierno (...)” (Deming, 1997, p.6).

De hecho, un gran número de autores y científicos destacan el Sistema de Producción Toyota o *método Toyota*, producto de esta época. Este dio origen desde su filosofía al enfoque en el cliente y a términos como *Jikotei Kanketsu*, o el asegurar que no se producirán defectos que se puedan llegar a transmitir al siguiente proceso; término que la academia adoptaría más adelante como el *efecto en cadena*. El caso de Toyota se puede resumir en que gran parte de su éxito, proviene de su increíble reputación de calidad (Liker, 2010). La confianza en la calidad de los productos y servicios de esta empresa ha perdurado a lo largo del tiempo y sigue destacándose de manera significativa en la actualidad.

En este punto se puede identificar que los SGC son producto de la necesidad en las administraciones de contar con, y operar como, sistemas que estén compuestos de procesos más efectivos y eficaces, y que involucren la práctica de la mejora continua en todos los niveles de una organización. La tendencia de implementar herramientas para seguirse abriendo en un mercado cada vez más competitivo, provocó un interés internacional. En los 90's, hubo un *boom* en Europa

con un gran número de empresas certificadas en los primeros años de la serie ISO 9000 (Hernández et al., 2017).

La ISO (Organización Internacional de Normalización por sus siglas en inglés) es una federación mundial de organismos nacionales, que prepara normas internacionales de estandarización. La norma ISO 9001 formalizó e institucionalizó los principios, beneficios y criterios -que se describirán más adelante- de los SGC. Si bien es cierto que la ISO 9001:2015 contiene los requisitos de un SGC que cualquier organización puede usar para construir su sistema, el pasar por un proceso de acreditación en esta norma es decisión de la misma entidad.

Implementar este sistema como herramienta e incluso, certificarse en la norma, se ha convertido en una forma de brindar mayor credibilidad en los productos y servicios ofrecidos al cliente. La investigación realizada por Martínez Rojas et. al (2018) arroja que las empresas que cuentan con la certificación en calidad ISO 9001, además de lograr una mejora considerable en su ejercicio financiero en comparación con las empresas que no cuentan con la acreditación, han incrementado su éxito y rentabilidad al reforzar la lealtad con sus clientes y aumentando el nivel de ventas, convirtiéndose también en una estrategia de marketing.

A continuación, en la Tabla 1 se presentarán algunas entidades que han optado por implementar políticas de calidad y que actualmente están certificados en la ISO 9001:2015:

Tabla 1

Entidades con SGC y acreditadas en la ISO 9001:2015

Agencias federales	Organizaciones privadas
BEP (Bureau of Engraving and Printing)	Google Cloud Platform
Federal Aviation Administration (FAA)	Amazon Web Services
NASA (National Aeronautics and Space Administration)	Microsoft Azure
NUSTL (National Urban Security Technology Laboratory)	Coca-Cola Europacific Partners

La adopción de los SGC y la norma ISO 9001 para las mejores prácticas nacionales y públicas también se está impulsando desde el marco internacional, como por ejemplo, las *Directrices de la OMS Sobre la Implementación de Sistemas de Gestión de la Calidad en las Autoridades Regulatorias Nacionales* (OMS, 2018), producto de la implementación del 13° Programa General de Trabajo 2019-2023 de la Organización Mundial de la Salud (OMS), aprobado en la 71.a Asamblea Mundial de la Salud. Este documento obedece al interés de los Estados Miembros que deseaban contar con directrices internacionales que ayudasen a sus autoridades regulatorias nacionales de salud (en adelante ARN) a desarrollar, implementar y mejorar sus SGC en base a los principios de la norma ISO 9001. Posteriormente, se publicó *La Implementación de Sistemas de Gestión de la Calidad en las Autoridades Regulatorias Nacionales: Ejemplos y Prácticas* (OMS, 2021), cuyo alcance es idéntico al primer documento, con la diferencia de que éste presenta prácticas, modelos y ejemplos reales de SGC para facilitar comprensión, desarrollo e implementación a las ARN. La OMS enfatiza que los SGC permiten a las ARN garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia en el ofrecimiento de sus productos y servicios, y satisfacer de forma sistemática las necesidades y expectativas de sus clientes en cumplimiento con las normativas nacionales (OMS, 2021).

En el caso del sector público, el procurar mejorar la calidad en sus productos y servicios ofrecidos no fue una prioridad por mucho tiempo. Pues, a diferencia del sector privado, el sector público no tiene la necesidad de competir para mantener su posición en el mercado debido a su relación dicotómica con todos los demás sectores. No obstante, las necesidades perpetuadas de los distintos colectivos y la visibilización de las deficiencias gubernamentales a través de los cuerpos internacionales han movido a los gobiernos a buscar medidas estratégicas que les ayuden a atender eficazmente estas demandas y mejorar la calidad de sus servicios.

Entre algunos de los países que han implementado políticas públicas de calidad, Colombia empezó este trayecto hace más de 30 años. Este cambio comenzó a través de la reforma constitucional de 1991, donde se establecieron los principios de la función administrativa colombiana: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Esto llevó a un recorrido gubernamental en el cual, a través de los años se crearon distintas herramientas y sistemas que abarcaron el control interno, desarrollo administrativo y hasta una norma para la gestión de calidad pública – la *NTC GP 1000* del 2003, adaptó los estándares de calidad al sector público, y estableció la implementación de los SGC en la rama ejecutiva de Colombia y en las otras ramas del Poder Público que se necesitase para el desarrollo de estas funciones -(Función Pública, s.f.; Peña & Perdomo, 2017). Actualmente la función pública en Colombia se rige por el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), el cual integra y articula el sistema de gestión y el sistema de control interno (Función Pública, s.f.).

La investigación compilada por Peña y Perdomo (2017), en la cual se estudiaron los efectos del SGC en las entidades del sector público de Colombia, se encontró que la norma *NTC GP 1000:2009* fue una herramienta que marcó un antes y después en la administración del Estado colombiano, pues la implementación de esta y de los SGC logró que las organizaciones estatales pudiesen ser “modelo de eficiencia y transparencia, aspectos que hace 30 años eran vistos como algo ajeno a la gestión pública” (Peña & Perdomo, 2017, p. 172). Además, se sostiene que los SGC y la calidad son un fenómeno de influencia positiva en la cultura de los servidores públicos y en la percepción de los ciudadanos.

Por otra parte, un estudio realizado por Bravo et al. (2023), tuvo como propósito el determinar cómo el SGC influye en los servicios de agua potable y alcantarillado de la empresa

EPS Barranca S. A., situada en la provincia de Barranca, Perú. Esta investigación evidencia la alta relación alta relación entre la calidad del servicio del agua – en esta provincia - y un SGC, por lo señala que implementar el sistema permitiría actualizar y atemperar los procesos y asuntos internos y externos de la entidad, a las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Es conveniente destacar que los autores sostienen que, siendo el caso de una entidad con impacto público, el rol del Estado es clave. La implementación de estrategias y capacitaciones por parte del Gobierno de Perú garantiza los avances en la materia, lo que le da un papel vital y determinante en la mejora de los servicios públicos locales.

Sistemas de Gestión de Calidad y la ISO:9001:2015

Un SGC permite comprender y analizar a una organización como un sistema, pues identifica cada factor, proceso y actor que le compone, además de cómo estos se interrelacionan. El mejorar la calidad del sistema produce un efecto en cadena entre los elementos que lo componen, lo cual se traduce en la reducción de costos, aumento de la productividad, un posicionamiento más competitivo, y control de los procesos (Deming, 1997).

Los 7 principios que caracterizan la gestión de calidad son: el enfoque al cliente tanto interno como externo; el liderazgo efectivo para la dirección y alineación de todos elementos que componen e influyen a la organización para lograr los objetivos; el compromiso del personal; el acercamiento a procesos que permite conocer las entradas, acciones y salidas de las operaciones; la mejora continua; la toma de decisiones basadas en la evidencia; y la gestión de las relaciones con las partes interesadas (ICONTEC, 2015a). El establecimiento de estos principios permite que, entre los beneficios de implementar los SGC se suela destacar el mejorar la satisfacción de sus clientes y tener la mejora de su reputación, ser más eficiente, administrar el crecimiento y riesgos, realizar análisis de causa raíz a través de la investigación de sus problemas para la obtención de

soluciones sólidas, el tener control, medición y una mejora continua, entre muchos otros más (NQA, 2018).

Volviendo nuestra atención a la ISO, es importante detallar que es una organización internacional no gubernamental independiente, compuesta por 169 organismos nacionales de normalización como miembros – solo un miembro por país – y 825 comités y subcomités que se encargan del desarrollo de normas (ISO, 2023). Dentro de la familia de las normas ISO relacionadas con la calidad se destacan la ISO 9000:2015, que describe los fundamentos y vocabulario de calidad y la ISO 9001:2015, la cual contiene los requisitos auditables del SGC.

La Norma Internacional NTC-ISO 9001:2015 es una norma idéntica y traducción oficial de la ISO 9001:2015, realizada por el Grupo de trabajo Spanish Translation Task Force (STTF) del Comité Técnico ISO/TC 176 (ICONTEC, 2015b). Este comité está compuesto por los representantes de los organismos nacionales de normalización y representantes del sector empresarial de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, España, Estados Unidos de América, Honduras, México, Perú y Uruguay (ICONTEC, 2015b). Esta traducción oficial – en adelante referido como Norma Internacional o norma –, será utilizado para efectos de esta investigación.

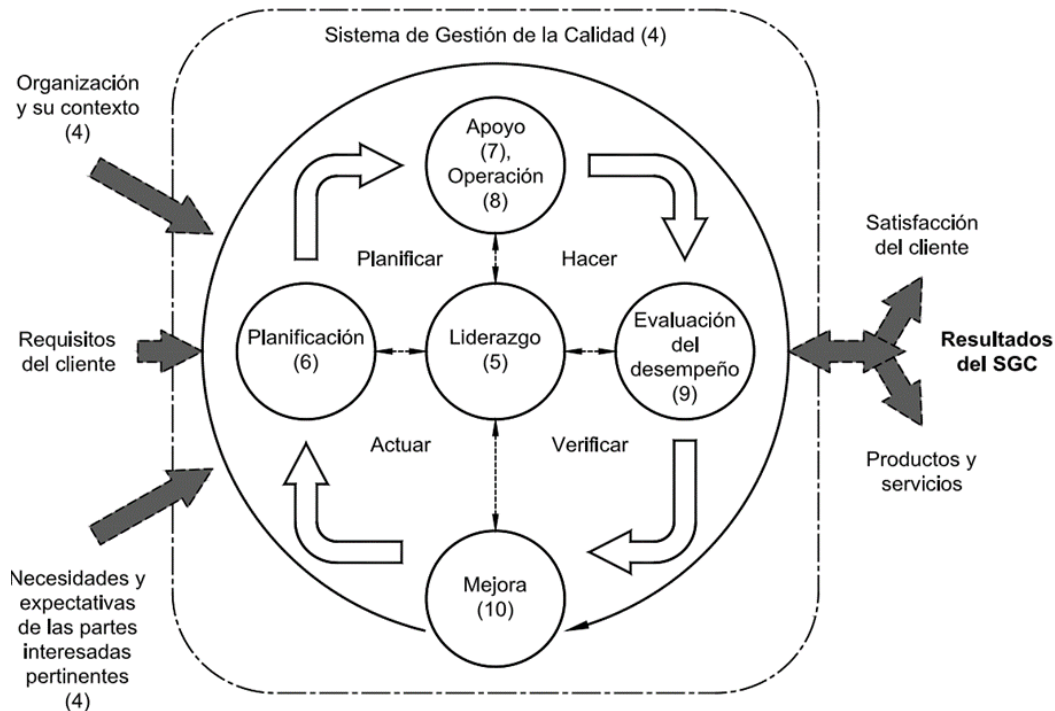
Los dos rasgos que componen el SGC según esta Norma Internacional (ICONTEC, 2015b), son el ciclo PHVA y el pensamiento basado en riesgos. El ciclo PHVA, de hecho también conocido como Ciclo de Deming, es una metodología y secuencia de fases que permite a la organización que lo implemente asegurarse de que sus procesos cuenten con los recursos necesarios y se gestionen adecuadamente, además de que las oportunidades de mejora se determinen y se actúe en consecuencia. Mientras que, el pensamiento basado en riesgos, le permite a la organización

identificar los factores que podrían hacer que sus procesos y sistema de gestión de calidad se desvíen de los resultados planificados.

La Norma Internacional cuenta con 10 capítulos, de los cuales los primeros tres, conjunto a los apartados introductorios, describen el marco para la implementación de un SGC y de la Norma. A partir del capítulo 4 se esbozan los requisitos que la organización debe implementar para establecer, ejecutar, mantener y mejorar su SGC. Los capítulos del 6 al 10, corresponden puntualmente al ciclo PHVA. La Figura 1 muestra la estructura de la Norma y sus requisitos, agrupando los capítulos del 4 al 10 con el ciclo PHVA. Los números contenidos en esta Figura 1 corresponden a los capítulos de la Norma Internacional.

Figura 1

Representación de la estructura de la Norma Internacional con el ciclo PHVA.



Nota. Adaptado de la “Norma Técnica Colombiana NTC-ISO 9001:2015” (p. iv), por ICONTEC, 2015,

<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/5454330/14491339/d2.+NTC+ISO+9000-2015.pdf/ccb4b35c-ee63-44b5-ba1e-7459f8714031>

El cuarto capítulo se enfoca en la identificación del contexto de la organización, los requisitos del cliente, las necesidades y expectativas de las partes interesadas y del establecimiento de su SGC. A grandes rasgos, este capítulo permite que la organización identifique y establezca de manera documentada las cuestiones internas y externas pertinentes a su propósito, traducido en la identificación y/o establecimiento de su misión, visión, definición de sus clientes y partes interesadas y de su SGC (incluyendo los procesos del mismo, la secuencia, recursos y las entradas y salidas de estos procesos). El capítulo cinco, establece los requisitos vinculados al liderazgo y participación por parte de la alta dirección en el SGC, requiriendo que esta asegure el establecimiento de una política y objetivos de calidad apropiada al contexto y naturaleza de su organización, establezca los roles y responsabilidades a fines a esta política dentro de la organización y que realice una comunicación efectiva sobre la política de calidad a las partes interesadas.

Como se había mencionado, el primer capítulo que contempla el ciclo PHVA, es el seis. La Planificación, primera fase del ciclo, se atiende mediante este capítulo en el cual la organización debe planificar e implementar las acciones para abordar los riesgos y oportunidades que le permitan evitar, prevenir y asumir los mismos. También describe los criterios que se tienen que contemplar a la hora de establecer los objetivos de calidad, que es necesario un plan de acción para los objetivos y las consideraciones a la hora de determinar la necesidad de realizar cambios en el SGC.

En la parte de planificación se han identificado limitaciones de los SGC con aplicabilidad en el sector público. La investigación de Arjona Granados, P. et al (2023), estudió la incidencia de la gestión por procesos y de la planeación estratégica en la calidad educativa en las Instituciones Públicas de Educación Superior (IES) de México, la cuales contaban con un SGC alineado y

acreditado en la Norma ISO 9001: 2015. Entre los principales hallazgos se identificó el aporte significativo del enfoque en procesos en la calidad educativa para el desarrollo de las actividades de las IES. Sin embargo, estas últimas deben responder y estar alineadas a las metas y objetivos de una planeación estratégica que contemple el contexto de estas organizaciones. Es decir que, mientras la gestión de procesos tiene un impacto positivo en la calidad educativa, la planeación estratégica no representa algo significativo.

Este caso evidencia cómo la efectividad y éxito de un SGC, al igual que cualquier otro método, depende de una correcta implementación. Resulta paradójico que, a pesar de que la muestra cuenta con un SGC y estén acreditadas, su planificación estratégica - uno de los elementos base - no tenga un impacto en la variable dependiente de los resultados de la investigación. Arjona Granados, P. et al (2023) también señalan que, entre los obstáculos para el desarrollo de un buen plan estratégico está el exceso de burocracia en las instituciones, políticas inadecuadas del gobierno y ausencia del personal competente para implementarlas.

El capítulo siete es el primero de los dos capítulos que acoge la fase de Hacer del ciclo. Indica que la organización debe identificar sus necesidades y criterios respecto a los recursos que precisa para sus operaciones y para sus procesos. Por recursos la Norma se refiere a la identificación de las personas, infraestructura, ambiente para la operación, recursos de seguimiento y medición, competencias, toma de conciencia por parte de sus empleados y proveedores de productos y servicios, comunicación y la disponibilidad de información documentada. El capítulo establece que el SGC de una organización no solo debe identificar los recursos que necesita, sino también debe contemplar cómo gestionarlos e implementarlos. Los hallazgos encontrados por Martínez Rojas et. al (2018) indican que, un SGC sí permite disponer de mejor documentación y control de procesos en una organización, teniendo incluso impacto en la reducción de quejas y

reclamaciones de los clientes internos y externos. Es decir que las entidades reflejan un cambio con la implementación de los capítulos 7 y 8, próximo a presentar.

El capítulo 8, segundo capítulo que contempla la fase de Hacer del ciclo, atiende los requisitos vinculados a la operación de la organización. En este la organización debe planificar e implementar los controles necesarios para la provisión de sus productos y servicios internos y externos, incluyendo pero no limitándose al establecimiento los requisitos (legales o reglamentarios), documentación (que describa las características de los servicios a prestar y que le ofrecen a la organización), instrumentos (para realizar trazabilidad), comunicación con el cliente (proporcionar información relativa a los productos y servicios y recibimiento de retroalimentación), diseños (establecer el control para la elaboración de diseños si se necesitan) y el seguimiento de no conformidades.

Moncaleano et. al (2023) realizaron una investigación mixta la cual analizó la percepción, sobre la implementación del SGC y la ISO 9001, del personal involucrado en los procesos operativos de una empresa de servicios públicos, para determinar el impacto del sistema el desempeño laboral. El 100% del personal en la muestra - empleados que llevasen más de 5 años en la empresa -, percibió que la implementación del SGC generó efectos positivos en ellos como dinamizadores de los procesos, al igual que, conciencia sobre el desarrollo adecuado de sus actividades operativas y la orientación al cliente (Moncaleano et. al, 2023). Se puede deducir que el mejoramiento de una organización se relaciona al establecimiento de los requisitos y controles para los procesos y operaciones de sus clientes internos, tal como lo requiere los requisitos contemplados en el Hacer del ciclo.

Por otra parte, el capítulo nueve abarca la evaluación del desempeño, y responde al Verificar del ciclo. Entre los requisitos contemplados está que la organización debe determinar

qué procesos necesitan seguimiento y medición, cuáles serán los métodos de seguimiento, cuándo se utilizarán estos métodos y cuándo se analizarán los resultados, teniendo como norte la satisfacción del cliente. También establece que la organización debe realizar auditorías internas en relación con los requisitos propios de su SGC y de la norma internacional. Se ha encontrado que las auditorías internas y la revisión por la dirección han tenido un impacto positivo, ya que han servido como herramientas para identificar la necesidad de tomar acciones correctivas e identificar oportunidades para la mejora continua (Belén et al., 2018).

El último capítulo que contempla el ciclo PHVA, es decir que se vincula al Actuar, y también de la norma, es el diez. En este se presentan los requisitos relacionados a la identificación y gestión de la no conformidad, las acciones correctivas y la mejora continua, indicando que, la organización debe determinar las oportunidades de mejora y debe de implementar las acciones necesarias para cumplir los requisitos y considerar las necesidades y expectativas, teniendo una tendencia a la mejora continua.

A diferencia de los capítulos 8 y 9, donde se establece que la entidad debe identificar cuáles de sus salidas pueden tener no conformidades y atenderlas, además de establecer mecanismos de control como auditorías internas, el capítulo 10 invita a ese mismo proceso de identificación de no conformidades en todo proceso de la organización para que así pueda tener una mejora continua. Para esto es necesaria la auditoría externa, la cual permite identificar las no conformidades y necesidades futuras en cualquier proceso ya existente en la organización, incluyendo el proceso interno de identificar no conformidades y la realización de auditorías internas y del SGC. Es importante destacar que este capítulo tiene un fuerte enfoque preventivo - identificando los riesgos y oportunidades futuras - para así rediseñar, si es necesario, el SGC desde su proceso de planificación.

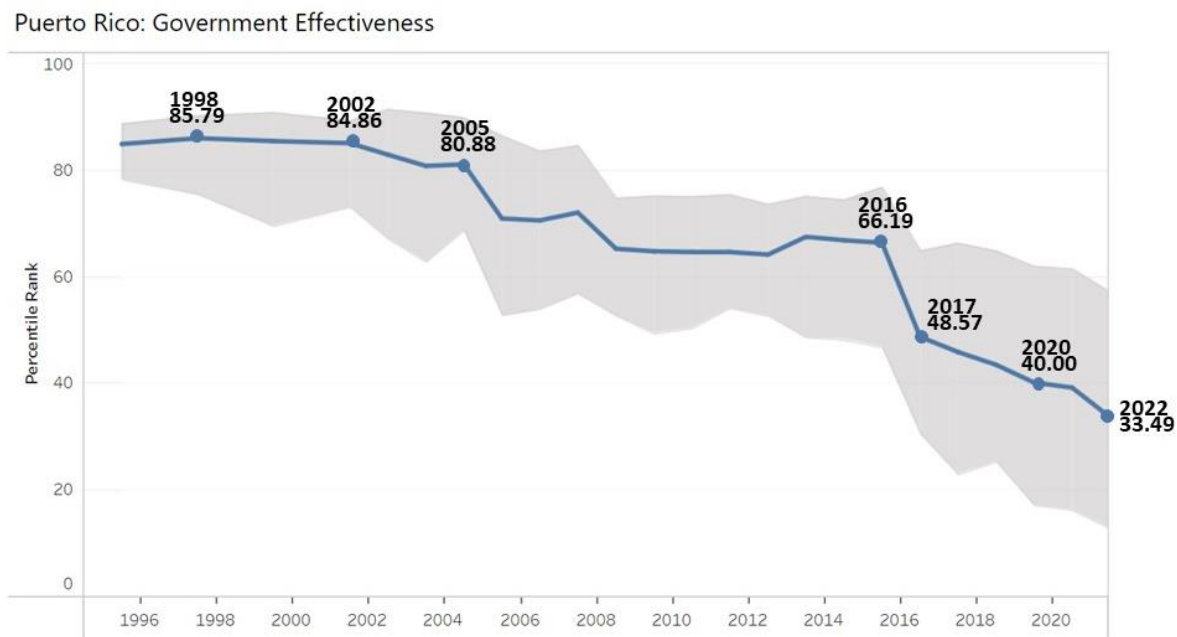
Apoyando la teoría recopilada en esta sección, el estudio realizado por Moncaleano et. al (2023) concluyó que la implementación de un SGC sí mejora el desempeño de una organización, lo que significa el aumento de su competitividad. También, el estudio realizado por Belén et al. (2018) evidenció que las empresas con SGC y certificadas en la ISO 9001, independientemente del origen de capital y actividad económica, identificaron un aumento de productividad y una mejora en la documentación y control de sus procesos. Y por último, la investigación documental realizada por Moyano & Villamil. (2021), encontró la vigencia temática y de aplicabilidad del ciclo, además de la versatilidad de este reflejada en la variabilidad de sectores empresariales y países que la implementan y estudian. El uso del ciclo PHVA tiene un impacto positivo y significativo en la reducción y optimización de costos y en la mejora continua de los procesos de gestión, siendo favorable para todo tipo de proyecto (Moyano & Villamil, 2021).

La Calidad y el Gobierno de Puerto Rico

Como se ha venido mencionando, la calidad ha adquirido relevancia en diversos sectores y países. En el caso de Puerto Rico, hay estudios que han evidenciado la necesidad de atender la calidad en el sector público. La investigación realizada por Veguilla Rodríguez (2022), hace referencia a la evolución del indicador de la efectividad del Gobierno de Puerto Rico al 2020, presentada por el Banco Mundial. La Figura 2 contiene el reporte de este indicador actualizado hasta el 2022 (Banco Mundial, 2023), donde se observa una decadencia en la eficiencia del gobierno de manera significativa los últimos 10 años. Según autores como Kaufmann et al. (2011), la eficiencia del gobierno se evidencia e identifica en las percepciones frente a la *calidad* de los servicios públicos, la *calidad* de la función pública y el grado de su independencia de las presiones políticas, la *calidad* de la formulación e implementación de políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con dichas políticas.

Figura 2

Evolución del Indicador de la efectividad gubernamental en el Gobierno de Puerto Rico.



Nota: La línea azul muestra el rango del percentil del Indicador de la efectividad gubernamental, la zona sombreada en gris indica el margen de error. Adaptada de “Indicadores de Gobernanza Mundial”, por el Banco Mundial (2023). <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators/interactive-data-access>

Como expresa Mallory (2018), si se le pregunta a cualquier persona si cree que el gobierno funciona o está roto, con certeza la mayoría de ellas dirá que está roto; y a juicio propio, esto tiene aplicabilidad para Puerto Rico. La academia de la administración pública, por lo menos en Puerto Rico, sugiere constantemente que una de las respuestas principales ante los retos que enfrenta el sistema gubernamental local debe ser el incremento de participación ciudadana. El cambio de perspectiva y narrativa resulta vital para atender estos problemas.

Continuar delegando la carga del funcionamiento y cumplimiento gubernamental a la vigilancia de la ciudadanía y la prensa equivale a plantear que las organizaciones privadas habrían mejorado su operatividad y calidad en la prestación de productos y servicios únicamente si sus clientes hubieran supervisado cada uno de sus asuntos internos. Empezar a percibir la naturaleza

de una agencia pública como la de cualquier otra organización, permitirá dejar de relacionar el estado actual con falta de fiscalización pública, e incentivará buscar mecanismos y tomar decisiones estratégicas que atiendan directamente el funcionamiento de cada agencia, como lo es el implementar políticas de calidad y SGC.

Conforme a la revisión que se ha realizado hasta este punto, se puede inferir que implementar SGC en las entidades gubernamentales de Puerto Rico, a grandes rasgos, permitiría realizar una evaluación o análisis que refleje el estado actual, establecer la identidad institucional (misión, visión, mandatos y políticas públicas por cumplir) y un plan estratégico, identificar los recursos que necesita para su operación y cumplimiento y si cuenta con ellos, formalizar las operaciones y procesos internos y externos a través de herramientas de control tales como manuales de funciones, realización de auditorías internas y el establecimiento de políticas e instrumentos que permitan la mejora continua.

La Oficina del Contralor de Puerto Rico y su SGC

La Oficina del Contralor del Gobierno de Puerto Rico (OCPR) es la entidad gubernamental con la función ministerial de examinar los ingresos, cuentas y desembolsos del Estado, sus entidades gubernamentales y municipios, para determinar si se han realizado de acuerdo con lo establecido por ley (OCPR, 2017). Esta entidad fue establecida mediante la Sección 22 del Artículo III de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y la Ley Núm. 9 del 24 de julio de 1952, según enmendada. La OCPR fue seleccionada como muestra, al ser la única entidad pública local que se identificó con un SGC. Cabe mencionar que esta agencia había sido acreditada en el 2006 en la norma ISO 9001:2000 y posteriormente por la ISO 9001:2008 (OCPR, 2022b) – acreditación que no se renovó.

Para fines de esta investigación exploratoria se diseñó una lista de chequeo, la cual se encuentra en la Tabla 2. En esta se identifican y enlistan 21 requisitos de los capítulos 6 al 10 de la Norma Internacional NTC-ISO 9001:2015 (ICONTEC, 2015b) que fueron objeto de análisis, ya que estos capítulos corresponden a los requisitos del ciclo PHVA. Se excluyeron aquellos requisitos vinculados al pensamiento basado en riesgos y que fuesen consecuencia o producto de los seleccionados. Aquellos que se consideraron, fueron resumidos y reagrupados para la obtención total de 15 criterios. Esto con el propósito de establecer un marco y alcance viable para análisis, frente a los recursos disponibles para objeto de esta investigación.

Como se mencionó, los 15 criterios fueron desarrollados en base a los requisitos seleccionados de la Norma. Estos criterios se presentan en la Tabla 2 siguiendo secuencialmente las cuatro fases del ciclo PHVA. En la tabla, también se indica el nivel de cumplimiento observado durante el análisis de los hallazgos por parte de la OCPR, con respecto a los criterios establecidos. La escala de medición de cumplimiento se dividió en *Sí*, *No* y *Parcial*. Este último identifica aquellos aspectos en los cuales la entidad cumple, pero que se identificó una oportunidad de mejora durante el análisis de ese criterio específico.

La fuente primaria de recopilación de datos para este estudio fue la documentación disponible en las páginas web oficiales del gobierno. No obstante, los documentos internos a ser analizados, fueron extendidos para fines académicos por la directora de la Oficina de Planificación Estratégica, Gestión de Riegos y Centro de Información Gubernamental de la Oficina del Contralor, Glenda M. Díaz Márquez (comunicación personal, 16 de noviembre de 2023).

Este análisis cualitativo se realizó para identificar la creación de valor público a partir de la implementación de un SGC en una entidad gubernamental. Y que, a su vez, otras agencias del Gobierno de Puerto Rico puedan observar el SGC desde el caso de la Oficina del Contralor, como

una herramienta para mejores prácticas de la administración pública y la construcción de un mejor gobierno.

Hallazgos

A continuación, la Tabla 2, diseñada para fines de esta investigación con el propósito de analizar y presentar el cumplimiento de la OCPR frente a los 15 criterios elaborados con base a los requisitos del ciclo PHVA de la Norma.

Tabla 2

Lista de chequeo: Cumplimiento Requisitos PHVA de la norma ISO 9001-2015 por la OCPR.

Requisitos ISO 9001:2015	Criterios en base a los requisitos del PHVA	Cumplimiento
Planear		
6.2.1.	Los objetivos de la entidad son coherentes, medibles y son objeto de seguimiento (cuentan con indicadores).	Parcial
6.2.2.	La entidad tiene un plan de acción para lograr sus objetivos, el cual define los mismos e identifica los recursos para ejecutarlos.	Parcial
Hacer		
7.1.2.	La entidad determina y proporciona las personas necesarias para la operación y ofrecimiento de productos y servicios.	Sí
7.1.3.	La entidad determina y proporciona la infraestructura necesaria para la operación y ofrecimiento de productos y servicios.	Sí
7.2.	La entidad delimita y gestiona las competencias que sus empleados necesitan.	Sí
7.5.1	La entidad tiene un sistema de gestión de calidad y este está documentado.	Sí
7.5.2. y 7.5.3.	La documentación que contiene el sistema de gestión de calidad de la entidad se actualiza y controla.	No
8.1.	La entidad establece los criterios, planifica, implementa y tiene control de sus procesos. Es decir, hay un instrumento técnicamente fundamentado que permite establecer el control de los requisitos de los servicios internos.	Parcial

8.2.1	Hay comunicación con los clientes internos y externos, y esto incluye la proporción de información relativa a los servicios y retroalimentación de estos.	Parcial
8.2.2.	La entidad define y cumple los requisitos legales, reglamentarios y necesarios para el ofrecimiento de sus servicios.	Parcial
8.4.1, 8.4.2, 8.4.3	La entidad tiene e implementa un instrumento de control para el aseguramiento de los procesos externos. La operativización del instrumento está formalizado y debidamente documentado.	Parcial
8.5.2	La entidad identifica la conformidad y el estado de los servicios, y realiza la trazabilidad de los mismos.	Parcial
Verificar		
9.1.1 y 9.1.2	La entidad realiza el seguimiento a la satisfacción del cliente tras identificar qué necesita ser objeto de seguimiento y medición y cuáles serán los métodos para asegurar resultados válidos.	Sí
9.2.1. y 9.2.2.	La entidad planifica y realiza auditorías internas para evaluar si el sistema gestión de calidad se implementa y mantiene eficazmente, además de tener los programas de auditoría interna necesarios en la entidad.	Parcial
Actuar		
10.2.1 y 10.2.2	La entidad gestiona las no conformidades a los servicios ofrecidos y conserva esta información de manera documentada.	No

La Tabla 2 inicia con la primera fase del ciclo PHVA, Planificar, con el criterio de análisis 6.2.1., donde se señala que la OCPR cumple parcialmente con este criterio. Pues, aunque la entidad cuenta con el *Plan Estratégico 2022-2025* y este describe ampliamente las metas estratégicas, objetivos estratégicos, iniciativas estratégicas y proyectos claves, los mismos no son medibles ni son objeto de seguimiento, pues no se evidenciaron indicadores en el mismo.

No obstante, hay que destacar que la OCPR documentó y elaboró este plan estratégico bajo los lineamientos de la ISO 9001:2015, con el fin de asegurar adecuadamente la implementación y el seguimiento del mismo, y para que sirviese como referencia para planes futuros (OCPR, 2022b).

También utilizó el procedimiento reglamentado “P-G-24, Planificación Estratégica en la Oficina del Contralor de Puerto Rico” (OCPR, 2022b, p.3), establecido en su SGC titulado *M-G-1* (OCPR, 2015) para la elaboración del plan. Este procedimiento interno formalizado, le proporcionó las etapas y componentes del modelo de planificación estratégica por el cual la entidad se debía regir. Lo anterior tuvo como resultado, un producto – refiérase al *Plan Estratégico 2022-2025* - coherente y alineado a la misión de la entidad gubernamental. Aunque también, limitado a la implementación completa, puesto que hubiese contemplado los indicadores en el plan. No obstante, este factor entorno a la implementación completa del SGC en la fase de planificación, se evidenció en otros casos e investigaciones presentadas previamente.

Por otra parte, la OCPR cumple parcialmente con el criterio 6.2.2, el cual se refiere a si la entidad tiene un plan de acción para lograr sus objetivos, incluyendo la definición de estos y la identificación de los recursos para ejecutarlos. Si bien la agencia cuenta con el *Plan Estratégico 2022-2025*, no se encontró evidencia de un plan de acción que atiendan los objetivos y proyectos claves descritos del Plan en su totalidad.

Sin embargo, sí se evidenció que la entidad cuenta con un calendario de actividades y un plan de auditorías. El calendario, cubre los Cursos y Orientaciones coordinadas a ofrecer del 12 de octubre de 2023 al 30 de junio de 2024 (OCPR, 2023b), anunciando públicamente las fechas, temas y tipos de entidades a impactar, pero sin identificar la meta con la que va alineada y los recursos destinados para realizar los mismos. Mientras que el *Plan Anual de Auditorías 2023-2024* (OCPR, 2023e), aunque cubre la meta estratégica, iniciativas estratégicas, los recursos y población de impacto, no establece las fechas en que se realizarán estas actividades. Como se observó, estos dos recursos atienden los planes de acción relacionados con dos de los servicios ofrecidos por la

agencia, por lo que faltarían aquellos que atiendan la ejecución de los puntos desarrollados en su plan estratégico y sus otras áreas de servicio.

La segunda parte de la Tabla 2, corresponde a la fase de Hacer del ciclo y a los capítulos siete y ocho de la Norma. Se evidenció el cumplimiento del criterio 7.1.2, al relacionar la presencia del Plan de Clasificación y Retribución de la Oficina del Contralor (OCPR, 2023f) y su Estructura Organizacional (OCPR, 2023c), permitiendo inferir que la entidad determina los puestos y proporciona las personas necesarias para su operación. Igualmente, se observó el cumplimiento del criterio 7.1.3, el cual atiende la infraestructura necesaria para la operación y ofrecimiento de productos y servicios, de distintas formas. Primero, cada proceso establecido en el SGC y formalizado por la OCPR, establece e identifica la infraestructura requerida para el funcionamiento del proceso. Segundo, se identificó la sección “7.3 Infraestructura” en el *M-G-1*, la cual incluye los procedimientos y reglamentos aplicables a la infraestructura. Tercero, el *M-G-1* también incluye en los anejos el proceso de Mantenimiento de Infraestructura, cuyo objetivo es garantizar el funcionamiento continuo de la infraestructura desde dos entradas: 1) instalaciones y equipos (incluyendo edificios, carros, etc., y exceptuando computadoras) y 2) servidores, computadoras y softwares. Por último, su *Plan Estratégico 2022-2025* establece, a través de su objetivo estratégico 2.2, una serie de iniciativas, proyectos claves y recursos, enfocados a mejorar y fortalecer la infraestructura de la OCPR, lo que evidencia que, no solo hay una formalización y estandarización de los procesos relacionados a la infraestructura, si no que actualmente continúan con una política que alinea sus esfuerzos a la gestión tanto de sus recursos como de su infraestructura.

Respecto al criterio 7.2., el cual corresponde a si la entidad delimita y gestiona las competencias que sus empleados necesitan, se puede inferir que la OCPR está en cumplimiento. Por una parte, según lo establece el *M-G-1* de la agencia, la delimitación de las competencias que

sus empleados necesitan está en el Plan de Clasificación y Retribución (OCPR, 2023f). Por otra, la gestión de las competencias que sus empleados necesitan se realiza por medio de dos medios: 1) el procedimiento P-CH-14, Sistema de Desarrollo Profesional y Evaluación del Desempeño del Personal (OCPR, 2015), y 2) del Centro de Desarrollo Profesional y Actividades Esenciales, que a su vez contiene el Programa de Formación y Capacitación del Personal - tanto el Centro como el Programa están incluidos en la Estructura Organizacional (OCPR, 2023b) del Contralor -. Los resultados del Programa de Capacitación y de Formación Interna del Recurso Humano de la Oficina del Contralor del año fiscal 2022-2023 (OCPR, 2023a), arrojaron que 517 de sus empleados participaron de adiestramientos, se ofreció un total de 281 adiestramientos con 11 relacionados con la ética gubernamental, para un total de 1173 horas de adiestramientos ofrecidos. Se evidenció un incremento en las estadísticas arrojadas de este programa en comparación al año fiscal 2021-2022 (OCPR, 2022a). Entre los beneficios que se resaltaron de este programa para la OCPR está la transferencia de conocimientos, la maximización de recursos y el alto rendimiento.

La implementación de este requisito, en el cual no solo hace que la organización establezca -valga la redundancia – los requisitos mínimos para la selección del empleado, sino también la gestión de las competencias que sus empleados necesitan, genera la creación de valor público. Pues, además de asegurar cada empleado sea seleccionado mediante el principio del mérito, el fuerte enfoque en el desarrollo del talento humano dentro la entidad, fortalece y enriquece el servicio público de Puerto Rico.

Se encontró cumplimiento del criterio 7.5.1, pues la OCPR cuenta con un SGC y está documentado. El documento interno es titulado manual *M-G-1*, también denominado como el “Manual de la Calidad”, Versión 12 (OCPR, 2015). No obstante, la agencia no está en cumplimiento de los criterios 7.5.2 ni 7.5.3, pues, además de que la última actualización del M-G-

1 fue en el 2015, se hizo basado en la norma ISO 9001 en su versión del 2008. Sin embargo, se identificó a través del su *Plan Estratégico 2022-2025* que tienen el propósito y proyecto de fortalecer y promover la gestión de calidad en la OCPR, basada en el mejoramiento continuo de los procesos de la norma ISO 9001.

Para continuar con el análisis de los criterios contenidos en Hacer, primero es necesario señalar que los servicios que ofrece la OCPR son: 1) auditorías; 2) adiestramientos, charlas y orientaciones; 3) orientación legal; y 4) acceso a información en el Registro de Contratos, Registro de pérdida o irregularidades en el manejo de fondos o bienes públicos, Registro de privatizaciones y Registro de puestos e información relacionada (OCPR, 2016c). Entre los clientes de esta entidad se encuentran: los clientes internos, que comprenden su personal y capital humano; los clientes externos a los cuales presta servicios, como las tres ramas del Gobierno de Puerto Rico y los municipios, así como los medios de comunicación, como prensa, radio y televisión, y la ciudadanía en general; y finalmente, los clientes externos que proveen servicios a la entidad, correspondientes a las entidades fiscalizadoras y de rendimientos, así como a los proveedores de servicios.

Ahora bien, respecto al criterio 8.1., en el cual se analiza que la OCPR establece criterios, planifica, implementa y tiene control de sus procesos, se encontró un cumplimiento parcial. Aunque la agencia cuenta con procedimientos, instructivos y normas establecidas para mantener bajo condiciones controladas la prestación de servicios de auditorías y de los adiestramientos y orientaciones externas ofrecidas (OCPR, 2015), no se identificaron procedimientos de control relacionados con otros servicios ofrecidos por la entidad. Además, no se evidenció de manera documentada la implementación de los procesos y métodos de control de los servicios ya existentes. Sin embargo, se reconoce para fines de esta investigación que la evidencia de la implementación de los mecanismos e instrumentos de control puede existir de manera interna.

Cabe destacar que los instrumentos de control interno evidenciados, cubren ampliamente los servicios de auditoría que ofrece la agencia. Entre algunos de estos procedimientos e instrumentos están: querellas, planes e inicio de auditoría, planificación de auditoría, trabajo de campo y revisión preliminar, comunicación de resultados, plan de acción correctiva, apoyo a las auditorías y preservación de los documentos durante la auditoría (OCPR, 2015). De estos se destaca la norma *N-DA-I, Normas de Auditoría* (OCPR, 2016b), el cual es un documento de uso interno en el que se especifican y describen los tipos de auditoría que pueden ser realizados por la Oficina del Contralor de Puerto Rico, junto con las normas profesionales que deben adherirse durante su desarrollo. La página web oficial de la OCPR también contiene ilustraciones del flujo de control del Proceso de auditoría de la OCPR (OCPR, 2023h) y del Proceso de aprobación de informes de auditoría que publica la OCPR (OCPR, 2023g).

Una oportunidad de mejora para la OCPR consiste en establecer instrumentos de control para todos sus servicios, y en caso de que ya existan, dar a conocer públicamente estos métodos para que sus clientes estén informados acerca de los requisitos y controles asociados. La falta de información sobre la existencia de estos métodos puede generar dudas o falta de garantía en la formalización de los servicios ofrecidos por la entidad. Por lo tanto, proporcionar información sobre la presencia de instrumentos como normas y manuales de procedimientos brindaría mayor seguridad a los clientes externos en cuanto a la calidad de los servicios recibidos, generando así un mayor valor público.

Por otra parte, se observó un cumplimiento parcial del criterio 8.2.1., ya que hay evidencia del establecimiento de comunicación con el cliente interno y el cliente externo al que la OCPR le provee servicios, pero no con el cliente externo que le provee servicios a la agencia. Este hallazgo podría atribuirse al hecho de que el *M-G-I* fue actualizado según la normativa ISO 9001:2008, y

que por esto no se considere a los proveedores de productos y servicios como clientes externos de la entidad.

En la sección “6.6.3. Comunicación Interna” del *M-G-1*, se pueden identificar los métodos, documentos y procedimientos internos de la OCPR, utilizados por sus clientes internos. Entre estos se encuentran el P-G-18 “Memorandos Internos”, el P-1-6 “Administración, Preparación y Actualización de Documentos en la Intranet” y la Biblioteca. En cuanto a los clientes externos a los cuales la OCPR brinda servicios, la sección “8.2.3. Comunicación con el Cliente” del *M-G-1* describe varios métodos de comunicación, incluyendo los procedimientos: P-G-28 “Solicitud de Información por Parte de la Prensa”, P-G-35 “Preparación de Publicaciones Informativas”, y P-SI-18 “Publicación de Documentos en la Página de Internet”.

La implementación de los procesos establecidos para la comunicación con los clientes externos a los que la OCPR ofrece servicios, se refleja ampliamente en la página oficial de la OCPR. Dentro de la información disponible en ella se encuentran informes de auditoría, contraloría digital, cartas digitales, consulta de contratos y registros, comunicados de prensa, asuntos de auditoría y prevención, estados financieros, folletos informativos y afiches, reglamentos, solicitud de orientación legal, notificación de querellas y el plan estratégico (OCPR, 2017).

En esta página se identificaron dos principales hallazgos. Primero, la política de Acceso a la información pública en la OCPR (OCPR, 2021), la cual está alineada con lo establecido en la Ley 141-2019, Ley de Transparencia y Expedito para el Acceso a la Información Pública, y de la Ley 122-2019, Ley de Datos Abiertos del Gobierno de Puerto Rico, su reglamento 67 y el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16. Esta política hizo que la OCPR se comprometiese en implementar y gestionar los mecanismos necesarios -incluyendo la identificación de una estructura de

comunicación- para la divulgación de datos públicos y promover la transparencia en la gestión gubernamental y rendición de cuentas (OCPR, 2021). De igual manera, esta política está alineada con su política de calidad, en la cual la agencia reafirmó su compromiso con satisfacer las necesidades y expectativas de sus clientes (OCPR, 2014). Por otra parte, es importante mencionar que la OCPR cuenta con una sección dedicada a la Transparencia en su página web oficial, la cual incluye entre varios elementos la publicación de informes, calendario de actividades, el plan anual de auditorías, y los resultados mensuales de las solicitudes de acceso a la información realizadas por la ciudadanía.

Contrario a la tendencia de las agencias de Puerto Rico respecto a la disponibilidad información pública, la OCPR se distingue por proveer un volumen considerable de información relacionada a su operatividad y resultados. Esto permite relacionar la existencia de un SGC en una entidad pública a el incremento y fortalecimiento de la transparencia gubernamental. Un SGC precisamente gestiona que la política de una entidad cuente con todo lo necesario para que esta se lleve a cabo.

Para el análisis del criterio 8.2.2, se encontró en cumplimiento parcial por parte de la entidad. Esta define y cumple los requisitos legales, reglamentarios y necesarios limitándose al servicio de auditoría, por lo que faltaría que la OCPR documentase si existen requisitos legales o no para el ofrecimiento de sus demás servicios. Esto permitiría un mayor grado de claridad para con sus clientes respecto al cumplimiento de requisitos por parte de la agencia, teniendo un impacto nuevamente en la transparencia gubernamental.

Los requisitos legales que rigen a la agencia para llevar a cabo su labor fiscalizadora son las disposiciones establecidas de las normas de auditoría altamente aceptadas que se publican en el “Generally Accepted Government Auditing Standards (GAGAS)”, y aquellas fuentes y criterios

de referencias auxiliares y complementarias compatibles con las GAGAS, las cuales están contempladas en la N-DA-1 Normas de Auditoría de la OCPR (OCPR, 2016b). La Contraloría General de la República de Costa Rica (2023) por medio del informe de una auditoría entre pares en el que se evaluó el SGC de la OCPR diseñado para los períodos fiscales desde el 1 de julio de 2019 hasta el 30 de junio de 2022 concluyó que, este cumple adecuadamente con los requisitos necesarios y están en conformidad con los principios y requisitos establecidos en las GAGAS de 2011 y 2018, por lo que los resultados de la evaluación otorgaron una calificación de aprobado.

Respecto a los criterios 8.4.1, 8.4.2 y 8.4.3, donde se estableció que la entidad tiene e implementa un instrumento de control para el aseguramiento de los procesos externos, se encontró un cumplimiento parcial por parte de la agencia. La *M-G-1* identifica en la sección 5.1 distintos podrecimientos establecidos por la agencia para asegurar el control de los procesos que se contratan externamente o que afectan la conformidad del producto y servicios de la agencia (OCPR, 2015). Dentro de estos instrumentos internos está el procedimiento P-DA-22, “Solicitud de Peritaje”; el P-G-1 7, “Calificación de los Contratistas de Servicios Profesionales y Consultivos y Evaluación del Desempeño”; y el P-SG-.1, “Calificación de los Licitadores y Evaluación del Desempeño de los Proveedores”. No obstante, no se encontró evidencia de la operativización de los mismos. También en la sección 8.4, se identifican los procedimientos internos, normas y reglamentos aplicables para todo proceso de compras de bienes y servicios que afectan la calidad de lo que ofrece la OCPR. De manera más puntual, estos abarcan la directrices administrativas para realizar compras, la calificación previa de los proveedores respecto a los criterios definidos, la evaluación periódica del desempeño de sus proveedores, la información mínima que deben de tener los documentos de compra, el proceso de verificación al recibir el bien por parte del proveedor, las directrices generales para la administración y control de los activos fijos que se

registran en el almacén de la agencia y las disposiciones relacionadas al control y toma de inventarios físicos en el almacén.

De igual manera, en el sistema gubernamental puertorriqueño hay instrumentos reglamentarios y legales para el control de los requisitos por parte de los proveedores externos. Estos se recogen en las Guías Generales de Contratación del Gobierno de Puerto Rico (OCPR, 2023d). Entre los instrumentos, se destaca el Reglamento 33, Registro del Contratos de la Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, el cual requiere que todas las entidades del Estado mantengan un registro de todos los contratos que otorguen y las enmiendas que se realicen a estos (OCPR, 2020).

En el caso de la OCPR, al ser una entidad perteneciente a la rama legislativa, no se rige por todos estatutos reglamentarios de control público, como por ejemplo aquellos que son de aplicabilidad para las entidades de la rama ejecutiva. Tras la recopilación de documentos para fines de esta investigación, no se encontró evidencia de si la OCPR se encuentra en cumplimiento con estas herramientas legales de control, ni tampoco referente al cumplimiento de los requisitos legales que le competen según el criterio 8.2.2. No se encontró evidencia de que otra entidad acreditadora haya avalado el cumplimiento de los requisitos legales por parte de la OCPR.

Este criterio basado en la norma, permite observar que el SGC le requiere a la entidad que lo adopte que, tiene que establecer los instrumentos y métodos necesarios para identificar y hacer control a los requisitos que deben cumplir sus proveedores de productos y servicios. Que en caso tal de que no hubiesen existido las normativas actuales que permiten la documentación del proceso de contratación, al implementar el SGC hubiese requerido que identificara esto como una necesidad, lo que permite observar una perspectiva de ética gubernamental desde la promoción de este valor en la función, operación y contratación pública.

La OCPR se encuentra en cumplimiento parcial del criterio 8.5.2, el cual analiza si la entidad identifica la conformidad y el estado de los servicios, y si se realiza la trazabilidad de los mismos. La única formalización y documentación encontrada que se relaciona con la trazabilidad, están enfocados en los servicios de auditoría y del ofrecimiento de adiestramientos externos (OCPR, 2015). En ambos casos, se hace mediante la asignación de un número de identificación por servicio de auditoría y por adiestramiento. Se recomienda a la OCPR establecer los instrumentos y métodos que le permitan seguir el cumplimiento de los requisitos de los otros servicios ofrecidos (conformidad del proceso) y así mismo tener la capacidad de seguir la historia o recorrido del proceso (trazabilidad).

Respecto al criterio 9.1.1 y 9.1.2, en los cuales la entidad realiza el seguimiento a la satisfacción del cliente para identificar qué necesita ser objeto de seguimiento, la OCPR se encuentra en cumplimiento parcial. A pesar de que se encontró en el *M-G-I* y la página web oficial de la agencia un procedimiento vinculado a la medición de la satisfacción del cliente mediante la gestión de querellas recibidas, el único instrumento detectado para evaluar directamente la satisfacción con los servicios prestados estaba relacionado exclusivamente con las capacitaciones proporcionadas por la entidad. Por lo que faltaría ampliar el establecimiento de instrumentos que midan la satisfacción referente a los otros servicios. El establecer procedimientos para la medición de la satisfacción, permitiría la obtención constante de informes como el de Satisfacción de los alcaldes electos en noviembre de 2020 (OCPR, 2023i), del cual se obtuvo una satisfacción del 80% en relación con los servicios de la OPCR ofrecidos a los municipios, incluyendo los informes de auditoría.

Sin embargo, es importante destacar que en el *Plan Estratégico 2022-2025*, incluye el proyecto clave 1.4.1.1, cuyo propósito es “administrar encuestas para evaluar la percepción y el

nivel de satisfacción de nuestros clientes y partes interesadas con respecto a los productos y servicios que ofrece la OCPR, y determinar oportunidades de mejora” (OCPR, 2022b, p. 13). Esto sugiere que la agencia tiene la intención de expandir la recopilación de datos y encuestas relacionadas con la satisfacción del cliente en relación con sus otros servicios en los próximos dos años. También el 2.1.2.1. del *Plan Estratégico* establece como proyecto clave, el realizar encuestas para determinar el engagement y el nivel de satisfacción del personal de la OCPR. Por lo que se identifica un interés por parte de la agencia en incrementar la evaluación de la satisfacción con sus clientes.

En relación con los criterios 9.2.1 y 9.2.2., en los cuales se evidencia si la entidad planifica y realiza auditorías internas para evaluar si el sistema gestión de calidad se implementa y mantiene eficazmente, además de tener los programas de auditoría interna necesarios en la entidad, se encontró en cumplimiento parcial por parte de la OCPR. Pues según lo establecido en sección 9.2.2. de la *M-G-I*, la agencia cuenta con los procedimientos para realizar las auditorías internas y evaluar si sistema gestión de calidad se implementa y mantiene eficazmente, aunque no se evidenció durante la recopilación de información que estas auditorías se realizan.

Por parte de los programas de auditoría interna necesarios para la entidad, se evidenció la Oficina de Auditoría Interna de la OCPR. Esta provee servicios independientes para el aseguramiento de procesos y operaciones dentro de la agencia. Además, se reporta funcionalmente al Consejo Asesor de Auditoría Institucional de la OCPR y administrativamente al Contralor de Puerto Rico (OCPR, 2016a), con el propósito de garantizar su independencia en los resultados de las auditorías realizadas. No obstante, el hecho de que esta oficina de auditoría interna dentro la OCPR sea ajena a los asuntos de auditoría de gestión de calidad de la misma, disipa los esfuerzos, pues un SGC no solo cobija los procesos de gestión, sino también los procesos de control

operacional. Por lo que otra área de mejora para la OCPR es integrar la articulación de sus dos entes de auditoría internas, ya que ambas atienden si el funcionamiento y operaciones de la entidad están en el cumplimiento normativo y misional. Se puede ver una semejanza con el escenario en el cual Estado de Colombia estableció el MIPG.

Los últimos criterios contemplados 10.1. y 10.2, atienden al capítulo "10. Mejora" del instrumento, ciclo PHVA y la norma. Aunque el *M-G-I* tiene secciones dedicadas a la mejora y que describe de manera general cómo atender las no conformidades, no establece los instrumentos o procedimientos para gestionar los mismos. Sin embargo, a pesar de presuponer que la entidad esté sujeta a auditorías externas, cómo se mencionó previamente, no se encontró evidencia de pase por este proceso y pasar por este proceso, tampoco se comunica mediante la página web oficial de la agencia qué acreditadora o entidad le realiza las auditorías externas para asegurarse que esté en cumplimiento e identificar oportunidades de mejora.

Conclusiones

Por medio del análisis documental realizado en esta investigación, se evidenció que la OCPR sí cumple o cumple parcialmente, en su mayoría, con los criterios y requisitos del ciclo PHVA contemplados. La revisión documental realizada en los hallazgos permite que otras entidades, en especial las agencias de Puerto Rico, puedan observar de manera más cercana la aplicabilidad y los instrumentos producto de la adopción de un SGC en el sector público. Que la OCPR cuente con una política de calidad y SGC posibilita la estandarización de sus procesos y operaciones mediante su manual de calidad. No obstante, para que haya una estandarización total, es necesario seguir actualizando su sistema.

La amplia documentación de la OCPR, se relaciona a su SGC y a la Norma ISO 9001, distinguiendo a la OCPR por su transparencia entre las entidades gubernamentales de Puerto Rico.

Se puede inferir que el SGC propicia y fortalece la transparencia gubernamental, teniendo un impacto en la creación de valor público. Estos resultados concuerdan con las conclusiones de Peña & Perdomo (2017), quienes identificaron que la implementación de la política pública y norma de calidad, así como la adopción de SGC por parte de las entidades de gobierno, ha permitido que estas sean modelo de eficiencia y transparencia.

Referencias

- Álvarez, J., Álvarez, I. & Bullón, J. (2006). *Introducción a la calidad*. Ideaspropias Editorial.
https://www.google.com.pr/books/edition/Introducci%C3%B3n_a_la_Calidad/Og6K9F8X8rUC?hl=es-419&gbpv=1&dq=qu%C3%A9+es+calidad&printsec=frontcover
- Arjona-Granados, M. del P., López Lira-Arjona, A. y Maldonado-Mesta E. A. (2022). Los sistemas de gestión de la calidad y la calidad educativa en instituciones públicas de Educación Superior de México. *Retos Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, 12(24), 268-283. <https://doi.org/10.17163/ret.n24.2022.05>
- Banco Mundial. (2023). *Indicadores de Gobernanza Mundial*.
<https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators/interactive-data-access>
- Belén, A., Laguado, R. & Flórez, E. (2018). Factores de éxito de la certificación ISO 9001 en empresas de Cúcuta y su Área Metropolitana. *Estudios Gerenciales*, 34(147) 216-228.
<https://doi.org/10.18046/j.estger.2018.147.2599>
- Bravo, F., Baldeos, L., Lioo, F., Marín, W., Villanueva, D. & Neri, A. (2023). Sistemas de gestión de calidad en las empresas de servicios de agua potable y alcantarillado en Barranca, Perú. *Suma de negocios*, 14(30), 12-19. <https://doi.org/10.14349/sumneg/2023.V14.N30.A2>
- Centro de Gobernanza Pública y Corporativa. (2022). *Estudio de Investigación Desafíos de la corrupción para la gobernanza y la economía*. <https://gobernanzapr.org/wp-content/uploads/2023/05/Estudio-Transparencia-en-el-proceso-de-reconstruccion.pdf>
- Contraloría General de la República de Costa Rica. (2023). *Informe independiente de la revisión entre pares a la Oficina del Contralor General de Puerto Rico*.

<https://www.ocpr.gov.pr/wp-content/uploads/2023/06/Carta-Informe-Peer-Review-2019-2022.pdf>

Deming, E. (1997). *Out of the Crisis*. Massachusetts Institute of Technology.

Función Pública. (s.f). Conozca MIPG. <https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg/conozca-mipg>

Hernández, X., Callejas, D. & Ortiz, J. (2017). Sistemas de Gestión: Instrumento para el Desarrollo Sustentable en una Estructura Transversal Global. *Revista Ciencia Administrativa*, 7, 466-483. <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=668dcccad-839b-30e1-add6-c04cc673c56f>

ICONTEC. (2015a). *NTC-ISO 9000:2015*. Norma Técnica Colombiana. <https://www.agencomex.com/pdf/ISO-9001-2015.pdf>

ICONTEC. (2015b). *NTC-ISO 9001:2015*. Norma Técnica Colombiana. <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/5454330/14491339/d2.+NTC+ISO+9000-2015.pdf/ccb4b35c-ee63-44b5-ba1e-7459f8714031>

ISO. (2015). *Sistemas de gestión de la calidad — Requisitos*. (Norma No. 9001:2015). <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:9001:ed-5:v1:es>

ISO. (2023). About us. <https://www.iso.org/about-us.html>

Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2011). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. *Hague Journal on the Rule of Law*, 3(2), 220–246. <https://doi-org.uprrp.idm.oclc.org/10.1017/S1876404511200046>

Ley de la Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 9 de 24 de Julio de 1952, según enmendada. <https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/LeyesOrganicas/pdf/9-1952.pdf>

- Liker, J. (2010). *The Toyota Way*. McGraw Hill.
https://www.google.com.pr/books/edition/Las_claves_del_%C3%A9xito_de_Toyota/UcFoO_bkh9YC?hl=es-419&gbpv=1&dq=toyota+calidad&printsec=frontcover
- Mallory, R. (2018). *Quality Standards for Highly Effective Government* (2nd ed.). Taylor & Francis Group. <https://doi.org/10.4324/9781351057998>
- Martínez Rojas, A., Laguado Ramírez, R. & Flórez Serrano, E. (2018). Factores de éxito de la certificación ISO 9001 en empresas de Cúcuta y su Área Metropolitana. *Estudios Gerenciales*, 34(147), 216-228. <https://doi.org/10.18046/j.estger.2018.147.2599>
- Moncaleano Maquilón, J.A., Candelo Viáfara, J.M., & Rivera Díaz, M.P. (2023). Percepción del personal operativo sobre la implementación del Sistema de Gestión de Calidad ISO 9001. *Desarrollo Gerencial*, 15(1), 1-27. <https://doi.org/10.17081/dege.15.1.6145>
- Moyano, F. & Villamil, D. (2021). Análisis del Ciclo PHVA en la Gestión de Proyectos. *Revista Politécnica* (17)34, 55-69. <https://doi.org/10.33571/rpolitec.v17n34a4>
- NQA. (2018). Guía de implantación para la gestión de la calidad. <https://www.nqa.com/medialibraries/NQA/NQA-Media-Library/PDFs/Spanish%20QRFs%20and%20PDFs/NQA-ISO-9001-Guia-de-implantacion.pdf>
- OCPR. (2014). Política de calidad. <https://www.ocpr.gov.pr/wp-content/uploads/2016/07/politica-calidad.pdf>
- OCPR. (2015). *Manual de Calidad M-G-1*. [Comunicación personal, 16 de noviembre de 2023, con Glenda M. Díaz].
- OCPR. (2016a). *Carta Constitutiva de la Oficina de Auditoría Interna de la OCPR*. <https://www.ocpr.gov.pr/wp-content/uploads/2016/06/carta-constitutiva.pdf>

- OCPR. (2016b). Norma N-DA-1, Normas de Auditoría. <https://www.ocpr.gov.pr/wp-content/uploads/2016/06/N-DA-1-V5.pdf>
- OCPR. (2016c). Preguntas frecuentes. <https://www.ocpr.gov.pr/preguntas-frecuentes/>
- OCPR. (2017). *Folleto de Información General*. <https://www.ocpr.gov.pr/wp-content/uploads/2012/02/Folleto-de-Informacion-General.pdf>
- OCPR. (2020). *Reglamento 33 - Registro de Contratos de la OCPR del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*. <https://www.ocpr.gov.pr/wp-content/uploads/2016/05/Reg-33.pdf>
- OCPR. (2021). *Política de acceso a la información pública en la OCPR*. <https://www.ocpr.gov.pr/wp-content/uploads/2021/11/ACCESO-A-LOS-DATOS.pdf>
- OCPR. (2022a). *Capacitación y de Formación Interna del Recurso Humano de la Oficina del Contralor 2021-2022*. <https://www.ocpr.gov.pr/wp-content/uploads/2023/10/CAPACITACION-Y-FORMACION-INTERNA-RECURSO-HUMANO-OCPR-2021-22.pdf>
- OCPR. (2022b). *Plan estratégico 2022-2025*. <https://www.ocpr.gov.pr/wp-content/uploads/2023/08/Plan-Estrategico-2022-2025.pdf>
- OCPR. (2023a). *Capacitación y de Formación Interna del Recurso Humano de la Oficina del Contralor 2022-2023*. <https://www.ocpr.gov.pr/wp-content/uploads/2023/10/CAPACITACION-Y-FORMACION-INTERNA-RECURSO-HUMANO-OCPR-2022-23.pdf>
- OCPR. (2023b). Cursos y orientaciones coordinadas a ofrecer del 12 de octubre de 2023 al 30 de junio de 2024. <https://www.ocpr.gov.pr/wp-content/plugins/pdfjs-viewer-shortcode/pdfjs/web/viewer.php?file=https://www.ocpr.gov.pr/wp-content/uploads/2023/10/CURSOS-Y-ORIENTACIONES-A-OFRECER-OCT-23-A->

JUN-

24.pdf&attachment_id=13116&dButton=true&pButton=true&oButton=false&sButton=true#zoom=75&pagemode=none&_wpnonce=5944f8b26f

OCPR. (2023c). *Estructura organizacional*. <https://www.ocpr.gov.pr/wp-content/uploads/2023/08/Estructura-Organizacional-2023.pdf>

OCPR. (2023d). *Guías generales de Contratación del Gobierno de Puerto Rico*. <https://www.ocpr.gov.pr/wp-content/uploads/2023/03/guias-de-contratacion-digital.pdf>

OCPR. (2023e). *Plan Anual de Auditorías 2023-2024*. <https://www.ocpr.gov.pr/plan-anual-de-auditorias/>

OCPR. (2023f). *Plan de Clasificación y Retribución de la Oficina del Contralor*. https://oatrh.pr.gov/ServiciosProgramas/Area_Tecnico/Pages/Planes-de-Clasificaci%C3%B3n-de-Puestos-y--de-Retribuci%C3%B3n-Uniforme-para-el-Gobierno-Central.aspx

OCPR. (2023g). *Proceso de aprobación de informes de auditoría que publica la OCPR*. <https://www.ocpr.gov.pr/wp-content/uploads/2023/10/Proceso-de-aprobacion-del-informe-de-auditoria-de-la-Oficina-del-Contralor-rev.-2023.pdf>

OCPR. (2023h). *Proceso de realización de las auditorías de la OCPR*. <https://www.ocpr.gov.pr/wp-content/uploads/2023/10/Proceso-de-realizacion-de-las-auditorias-de-la-Oficina-del-Contralor-rev.-2023.pdf>

OCPR. (2023i). *Satisfacción de los alcaldes electos*. <https://www.ocpr.gov.pr/wp-content/uploads/2023/03/SATISFACCION-DE-LOS-ALCALDES-ELECTOS.pdf>

Organización Mundial de la Salud. (2018). *Directrices de la OMS sobre la implementación de sistemas de gestión de la calidad en las autoridades regulatorias nacionales*.

https://cdn.who.int/media/docs/default-source/medicines/norms-and-standards/guidelines/prequalification/trs1025-annex13-spanish.pdf?sfvrsn=2fe3b8d_18&download=true

Organización Mundial de la Salud. (2021). *La implementación de sistemas de gestión de la calidad en las autoridades regulatorias nacionales: Ejemplos y prácticas*.
<https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/348380/9789240034129-spa.pdf?sequence=1>

Peña, G. & Perdomo, Á. (Eds.). (2017). *Efectos del sistema de gestión de la calidad en las entidades del sector público: incidencias en la prestación del servicio*. USTA.
<https://www.digitaliapublishing.com/a/59134>

Veguilla Rodríguez, K. (2022). *La gobernanza en la recuperación tras desastre* [Proyecto de investigación, Universidad de Puerto Rico Recinto de Río Piedras].
https://repositorio.upr.edu/bitstream/handle/11721/2965/UPRRP_ADPU_VeguillaRodriguez_2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y