

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



17

**LA INFORMACION PARA LA AUDITORIA
ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR PUBLICO**

T E S I S
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A**

BEATRIZ ANTONIETA LARRONDO SHIELS

**DIRECTOR DEL SEMINARIO:
LIC. JORGE DOMINGUEZ PASTRANA**

México, D. F.

1981



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I N D I C E

Pág.

INTRODUCCION

I. REFORMA ADMINISTRATIVA

1. La existencia de la reforma administrativa	7
2. La Reforma Administrativa en México	8
2.1 Objetivos de la Reforma Administrativa	15
3. Enfoque estratégico de la Reforma a la Administración Pública Mexicana	20
a) Micro-administrativo	22
b) Macro-administrativo	22
c) Sistemas de apoyo administrativo	22
4. Los mecanismos del sistema de Reforma Administrativa	26
4.1 Antecedentes y fundamentos legales de la CIDAP	26
4.2 Naturaleza y propósitos de la CIDAP	30
4.3 Objetivos de la CIDAP	31
4.4 Atribuciones de la CIDAP	32
4.5 Funciones de la CIDAP (generales y específicas)	33
5. Unidades de Organización y Métodos	35
a) Propósito del establecimiento de la UOM's	35
b) Objetivo de la UOM's	36
c) Papel de las UOM's dentro del mecanismo de reformas internas en las dependencias	36
d) Funciones de las UOM's	37

II. LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA

1. Antecedentes	41
2. Concepto de auditoría administrativa	42
3. Importancia	46
4. Diferentes clases de auditoría	48
5. Fines de la auditoría administrativa	53
6. Alcance de la auditoría administrativa	54
7. Planeación de la auditoría administrativa	61
7.1 Programa	61
7.2 Investigación preliminar	61
7.3 Entrevistas previas	61

8.	Procedimiento de la auditoría administrativa	62
8.1	Exámen	62
8.2	Evaluación	62
8.3	Presentación	63
8.4	Persecución	63
9.	Determinación del tiempo disponible para realizar la auditoría	63
10.	Selección del personal para efectuar la auditoría	64
11.	Aspectos que el personal deberá considerar durante el desarrollo de la auditoría	65
III.	ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL	68
IV.	PERSPECTIVAS EN EL SECTOR PÚBLICO	
	Introducción	73
1.	Medidas previas a la auditoría administrativa	80
2.	Contenido de la auditoría administrativa	81
3.	Gula para la investigación preliminar de la auditoría	83
4.	Técnicas para auditar en el sector público	85
4.1	Los Organogramas	86
4.1.1	Estructural	88
4.1.2	Funcionales	90
4.1.3	Generales	92
4.1.4	Específicos	94
4.1.5	Verticales	96
4.1.6	Horizontales	98
4.1.7	Mixtos	100
4.1.8	De Bloque	102
4.2	Los Manuales	104
4.2.1	Manuales de organización	104
4.2.2	Manuales de políticas	105
4.2.3	Manuales de procedimientos	105
4.3	Los Cuestionarios	106
4.3.1	Clases	106

4.3.2	Procedimiento	108
4.3.3	Formulación	108
4.4	La Entrevista	109
4.4.1	Requisitos	111
4.4.2	Preparación	113
4.4.3	Iniciación	113
4.4.4	Desarrollo	114
4.4.5	Registro	115
5.	Cuestionario para la Dirección General	120
6.	Cuestionario para la Subdirección General	127
7.	Cuestionario para el Departamento de Personal.	136
8.	Cuestionario para el Departamento de Capacitación	145
9.	Cuestionario para Ejecutivos	153
10.	Cuestionario para Empleados	162
11.	Gula de entrevista para la función Dirección	174
12.	Gula de entrevista para la función Personal	179
CONCLUSIONES		181
BIBLIOGRAFIA		188

I N T R O D U C C I O N

Desde hace mucho tiempo los estudios de la administración pública, así como la mayoría de los administradores, han asociado e incluso identificado, la palabra "Reforma", como símbolo de mejoramiento administrativo. Esta asociación, sobradamente se justifica desde el punto de vista etimológico: Reforma tiene su origen literal en dar una forma nueva o diferente a algo y tratándose de cuestiones de administración, toda forma nueva significa una modificación positiva del sistema administrativo.

La Real Academia Española en la décima octava edición del Diccionario de la Lengua, define la palabra "Reforma" como: "La acción y efecto de reformar o reformarse", "lo que se propone, proyecta o ejecuta como una innovación o mejora en alguna cosa".

Reformar, de cualquier modo, quiere decir volver a hacer las cosas, volverles a dar forma, corregir de una manera sustantiva procedimientos, métodos y estructuras que se considera no corresponden a las necesidades actuales de la administración pública, y es precisamente lo que se busca en la etapa actual de reforma administrativa en México.

Esta breve referencia que hacemos de la reforma se debe a

que gracias al impulso que se le ha dado a la Reforma Administrativa a partir de 1971, se han podido proponer y hasta implantar medidas que tienden a mejorar la Administración Pública Mexicana; a nivel macro podemos hacer referencia a la sectorización de la Administración Pública Federal, y a nivel micro la implantación de órganos de apoyo para hacer modificaciones a nivel interno en cada dependencia, y a este nivel está enfocado nuestro trabajo, mismo que desglosaremos por capítulo a continuación:

Antes de hacer este desglose, queremos hacer una breve distinción entre Sector Central y Sector Paraestatal; sabemos que el Sector Público se refiere tanto al Sector Central el cual está constituido por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, mientras que el Sector Paraestatal, lo componen; los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, sin embargo todos entran en el término Sector Público, pero para los fines de este trabajo se va a utilizar siempre el término "Sector Público" y se hará para referirnos únicamente al Sector Central, ya que nuestro

enfoque será solo hacia ese Sector.

Después de hacer esta pequeña aclaración, presentamos el desglose por capítulo de este trabajo:

El primer capítulo orientado básicamente a la reforma administrativa, hace referencia de esta a partir del sexenio pasado en que se establecen los acuerdos para la implantación de órganos que habrán de instrumentar los mecanismos de apoyo para hacer las modificaciones a los métodos y procedimientos de trabajo de las dependencias públicas, asimismo, se muestran los antecedentes específicos de la Reforma Administrativa en México, sus objetivos fundamentales y la estrategia de la Reforma a la Administración Pública Mexicana.

En este punto se plantean los enfoques para el estudio de las actividades gubernamentales: el micro administrativo (que será al que nos avocaremos en el desarrollo de este trabajo) y el macro administrativo y los sistemas de apoyo administrativo; por último, se exponen ampliamente las funciones, los acuerdos y objetivos de los mecanismos de participación para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal que como comités técnicos consultivos, fueron integrados por la Coordinación de Estudios Administrativos de la Secretaría

de la Presidencia. Cerramos el capitulo con una exposi-
 ción del objetivo y funciones específicas de las Unidades
 de Organización y Métodos, y dedicamos especial atención
 a estas unidades, porque para los fines de este trabajo -
 nos avocaremos al nivel micro, y quienes se encargan de -
 tomar las medidas a este nivel, son estas unidades.

El segundo capitulo se refiere exclusivamente a la auditoria
 administrativa (se hace una presentación general de -
 esta, desde sus antecedentes, el concepto y su importan--
 cia, como el instrumento más completo para conocer la si-
 tuación de una institución en cuanto a su organización a
 través de los elementos del proceso administrativo; la --
 planeación, organización, dirección y control, entre - -
 otros). También se muestran las diferentes clases de au-
 ditorías, principalmente nos referimos a la Financiera, -
 Fiscal, de Operaciones y por último a la Administrativa,
 de las cuales se hace un desglose individual y se especi-
 fica el campo de actuación de cada una, para terminar es-
 te capitulo se exponen los fines de la auditoria adminis-
 trativa, su alcance, planeación, el procedimiento y los -
 aspectos que el personal (auditores) deberá considerar --
 durante su aplicación, por último se destacan las diferen-
 cias entre la auditoria financiera y la no financiera.

El tercer capítulo está dedicado al análisis de la situación actual. Se hace referencia al esquema metodológico de la reforma administrativa, es decir, a las diferentes etapas, sus denominaciones y Base Legal, asimismo, se expone el proceso de reforma administrativa y sus etapas. Para finalizar se analiza la etapa en que se encuentra actualmente la reforma administrativa y la participación de las unidades de organización y métodos.

Con la finalidad de sustentar el tema de nuestro trabajo el cual se refiere principalmente a la captación de información en la aplicación de auditorías administrativas, se preparó una introducción para el cuarto capítulo al cual denominamos "perspectivas en el sector público", asimismo hacemos algunas aclaraciones que consideramos importantes ya que se pudiera dar una errónea interpretación del trabajo con respecto a los capítulos primero y segundo.

El capítulo que nos ocupa, se refiere principalmente a -- las alternativas que proponemos para realizar auditorías administrativas en las dependencias públicas, que consideramos como auxiliares indispensables para la buena marcha de cualquier sistema administrativo. A continuación se -

presenta una guía para la investigación preliminar, misma que servirá para preparar el material para recabar la información (este material se diseñó para uso exclusivo del auditor), y después proponemos las técnicas que habrán de utilizarse para auditar en el sector público, por último vemos la técnica que consideramos más importante para la realización de la auditoría administrativa, nos referimos a los cuestionarios que serán el elemento clave para obtener la información que se requiera, ya que la aplicación de éstos facilita y simplifica el trabajo al auditor a través de una serie de preguntas previamente diseñadas y orientadas en relación al órgano o área a examinar. Para satisfacer nuestro objetivo formulamos varios cuestionarios enfocados a las diferentes áreas que generalmente existen en las dependencias públicas.

Un punto que no podemos pasar por alto, es la recopilación de información, para esto elaboramos los cuestionarios, que pensamos es el medio más veraz y completo para auxiliar en la obtención de datos e información a la auditoría administrativa. Finalmente, queremos mencionar que cada uno de los cuestionarios se diseñó partiendo del estudio y análisis de las funciones de cada área.

Si bien no se considera agotado el tema escogido para nuestro trabajo, lo presentamos como una perspectiva posible a considerar para conocer mejor la problemática administrativa en el sector público.

CAPITULO 1

REFORMA ADMINISTRATIVA

1. LA EXISTENCIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

"Una Reforma es indispensable en relación con las necesidades del desarrollo y que será conveniente estudiarla desde luego para resolver el problema de la ineficiencia administrativa de la mejor manera posible". (1)

"La Reforma Administrativa, entendida como un esfuerzo permanente y sistemático, pretende imprimir mayor racionalidad y dinamismo al Sector Público en todas sus áreas y niveles, procurando generar esfuerzos similares tanto en el Sector Social como en el Privado. La eficiencia y coordinación administrativas han de incrementarse tanto en el ámbito de los Poderes Federales, como a nivel estatal y municipal". (2)

"Las modificaciones a las estructuras del aparato Gubernamental, la Sectorización de la Administración Pública Federal, la fusión de algunas Secretarías de Estado (a fin de

(1) Mosher y Cimmino "Ciencia de la Administración". Edit. Rialp, S.A. Madrid 1961, p. 117

(2) Boletín de Estudios Administrativos No. 1, Secretaría de la Presidencia. Direc. Gnal. de Estudios Administrativos, México 1977, p. 7

corregir la duplicidad de funciones cuando se ha requerido como en el caso de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la de Recursos Hidráulicos, quedando: La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos), los cambios introducidos por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Coordinación Intersectorial, la Implantación del Sistema de Orientación, Información y Quejas, la simplificación de los trámites que tienen que realizar los ciudadanos en las Oficinas Públicas (mejor conocido como el programa de Reforma de ventanillas), las Reformas Jurídicas" (3), entre otras, muestran la existencia de la Reforma Administrativa.

2. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO.

"La idea de mejorar la administración pública en forma de liberada y sostenida surge en México desde el primer momen

(3) Este trabajo está orientado principalmente al estudio de las estructuras por lo tanto no nos ocuparemos de las Reformas Jurídicas, ni de los demás enunciados.

to en que éste inicia su independencia política y comienza a estructurar la organización gubernamental que habra de darle cauce y dirección a la nueva nación.

Las perturbaciones generales en el contexto político por casi un siglo de luchas sociales y en defensa de la soberanía nacional sólo permitieron la concreción de algunas medidas de mejoramiento administrativo que casi siempre consistían en la búsqueda de economías a través de reformas de carácter financiero. Los constantes cambios de gobierno impidieron una eficiente administración pública y una política de explotación racional de los recursos naturales de la nación. Sin embargo, los cambios provocados por la revolución social de 1910 no podían dejar de producir efectos sustanciales en la administración pública.

Tal como existe hoy, el sistema administrativo es en gran parte, un producto de esta revolución. Muchos de sus organismos surgieron para realizar funciones relacionadas con el desarrollo nacional y para establecer su infraestructura económica y social". (4)

(4) Esta información fue tomada del Boletín de Estudios Administrativos No. 1, Secretaría de la Presidencia - op.cit. p.13, más no textualmente, solo se manejó la idea que ahí se expone adaptandola a nuestros fines.

"Como resultado de lo anterior, el Poder Ejecutivo Federal a partir de las atribuciones que le confirió la Constitución de 1917, ha dirigido sus esfuerzos a propiciar el crecimiento económico y la justicia social en el país. En este proceso ha generado una vasta y compleja estructura administrativa que agrupa cerca de 800 entidades, entre Secretarías y Departamentos de Estado, Comisiones Intersecretariales y Multidependientes, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Generalmente para establecer uno u otro tipo de organismos se tuvieron en cuenta, fundamentalmente, los problemas económicos y sociales relacionados con la nueva unidad administrativa, pero no siempre se le pudo concebir en su relación con la totalidad del Sector Público Federal. Por esta razón, el crecimiento del aparato gubernamental ha sido más bien resultado de un proceso de agregación que de una programación sistemática y global.

Consecuentemente algunas dependencias y organismos públicos, se hallan eficientemente administradas, con objetivos más o menos específicos y con políticas bien definidas.

Otras tienen baja eficiencia administrativa, objetivos confusos, funciones concurrentes, cuando no francamente duplicatorias y carecen de políticas explícitamente establecidas.

Esta situación, aunada a la falta de medios de información y comunicación adecuados, ha sido causa -en buena medida- de que no siempre se hayan podido instrumentar y ejecutar programas coordinados de acción gubernamental y que aún, - en los casos en que se han podido elaborar programas adecuados a nivel institucional, estos no siempre resultan -- compatible entre sí, con el correspondiente desperdicio de esfuerzos y recursos.

La creciente complejidad del aparato administrativo ha contribuido también al desconocimiento de diversas tareas que tiene a su cargo el sector público, así como de la naturaleza y objetivos de algunos organismos que lo integran. Ambos fenómenos se observan tanto entre los servidores públicos como entre los beneficiarios de la acción gubernamental y, en buena medida, han sido causa de un exceso en los trámites y en el papeleo que complica en ocasiones los procesos administrativos". (5)

"A través de la historia de la Administración Pública podemos ver, desde sus inicios, que se han llevado a cabo diversos intentos de crear mecanismos para el estudio y mejoramiento de la actividad administrativa tendientes a intro

(5) Boletín de estudios administrativos No. 1, op.cit. p.p. 7, 8.

ducir reformas, tanto en el ámbito y responsabilidad de cada dependencia, como en el sector público en su conjunto.

Las medidas tentativas de mejoramiento administrativo realizadas a lo largo de casi 150 años, revelan que casi siempre resultaron aisladas. No se mantuvo una relación de continuidad entre ellas y, generalmente, no alcanzaron a ser instrumentadas de una manera completa.

El principal problema que afrontaron fue la falta de apoyo o la carencia de órganos o mecanismos técnicos apropiados para estudiar e implantar las medidas propuestas, así como para propiciar una eficaz participación de todos los niveles de la administración en el proceso de formulación y realización de las mismas.

Es hasta 1958, cuando la facultad de estudiar las reformas administrativas que requiere el sector público pasó a la Secretaría de la Presidencia la que, en 1965, estableció la Comisión de Administración Pública, con la que se establecieron las bases institucionales y los instrumentos operativos para el desarrollo administrativo del Sector Público Federal, así como para la integración y funcionamiento del sistema de mejoramiento administrativo de la organiza-

ción estatal". (6)

"En 1968 se estableció en el seno de la Comisión de Administración Pública una unidad operativa central de carácter técnico (el Secretariado Técnico de la Comisión de Administración Pública) que apoyándose en unidades equivalentes dentro de entidades gubernamentales (las unidades de Organización y Métodos) intentó dar unidad al proceso de reforma administrativa en el ámbito del Ejecutivo Federal". (7)

"Estas unidades estarían encargadas de analizar y proponer medidas de racionalización administrativa, así como de asesorar a los funcionarios responsables de las mejoras internas de cada dependencia. De esta manera se precisaron de nueva cuenta, las bases institucionales para iniciar el estudio y reforma de la Administración Pública Federal.

La creación de estas unidades de análisis administrativo interno se impulsó de 1968 a 1970. Sin embargo, la falta

(6) Ibidem. p.p. 13-14

(7) Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. Comisión de Administración Pública, 1967. -- Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. México 1977, p. 11

ción estatal". (6)

"En 1968 se estableció en el seno de la Comisión de Administración Pública una unidad operativa central de carácter técnico (el Secretariado Técnico de la Comisión de Administración Pública) que apoyándose en unidades equivalentes dentro de entidades gubernamentales (las unidades de Organización y Métodos) intentó dar unidad al proceso de reforma administrativa en el ámbito del Ejecutivo Federal". (7)

"Estas unidades estarían encargadas de analizar y proponer medidas de racionalización administrativa, así como de asesorar a los funcionarios responsables de las mejoras internas de cada dependencia. De esta manera se precisaron de nueva cuenta, las bases institucionales para iniciar el estudio y reforma de la Administración Pública Federal.

La creación de estas unidades de análisis administrativo interno se impulsó de 1968 a 1970. Sin embargo, la falta

(6) Ibidem. p.p. 13-14

(7) Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. Comisión de Administración Pública, 1967. --
Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. México 1977, p. 11

de un instrumento legal que garantizara formalmente su acción como unidades asesoras de cada titular, ocasión que se les relegara en ocasiones, al estudio de medidas menores y generalmente aisladas. Esto se debió, a que no siempre estuvieron vinculadas al proceso de programación del organismo al que se hallaban incorporadas, ni mucho menos, al del sector público en su conjunto. La ausencia de participación y de apoyo decidido, así como la falta de un acceso directo a los más altos niveles de autoridad obstaculizó también la acción de estas unidades". (8)

"No es hasta principios del anterior Gobierno y como resultado de diversos trabajos y diagnósticos preliminares, cuando el Presidente de la República promulgó, el 28 de enero de 1971, un Acuerdo que fijó las bases de la Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal, con el fin de asegurar la unidad, coherencia y orientación programática de los esfuerzos que se lleven a cabo en el futuro. Esta disposición encomendó a los titulares de cada dependencia la creación de Comisiones Internas de Administración (CIDA's) auxiliadas por Unidades de Programación, para vincular así -

(8) Boletín de estudios administrativos No. 1, Secretaría de la Presidencia. Direc. Gral. de Estudios Administrativos, México 1977, p.p. 13-14

a las reformas concretas con los objetivos y metas de las dependencias y con la programación del sector público en su conjunto. Estas CIDA's están encargadas de plantear, formular y ejecutar las reformas relativas a las esferas de acción de cada dependencia y que se han llamado convencionalmente micro-administrativas. Asimismo, se delegó en la Secretaría de la Presidencia la compatibilización, promoción, coordinación e implantación, en su caso, de las reformas comunes a dos o más dependencias públicas -- conocidas como macro-administrativas". (9)

2.1 OBJETIVOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

"Así, la Reforma Administrativa tiene como objetivos fundamentales coadyuvar a desarrollar la administración pública que permita:

(9) Boletín de Estudios Administrativos No. 1, op.cit. -- p.p. 14-15

- a). Al Titular del Ejecutivo Federal, llevar a cabo con la mayor eficacia posible los objetivos y programas -- por medio de los cuales desempeña sus atribuciones -- constitucionales, principalmente los relacionados con la actual estrategia de desarrollo económico y social y los que atañen a las funciones fundamentales de defensa de la soberanía nacional, conservación de la -- paz pública y mejoramiento constante de las condiciones de vida de los mexicanos.

- b). A los responsables de las instituciones públicas, -- contar con estructuras y sistemas que les permitan el mejor cumplimiento de los objetivos y programas que -- tienen encomendados, aprovechando al máximo los recursos humanos, materiales y financieros con que cuentan: fortaleciendo la coordinación, la participación -- y el trabajo en equipo como políticas fundamentales -- de gobierno.

- c). A los trabajadores al servicio del Estado, desempeñar sus actividades al amparo de un sistema de personal -- moderno y equitativo, que tomando en cuenta sus conocimientos, aptitudes y antigüedad, se preocupe por generar en los servidores públicos las estructuras mentales y la preparación que reclama el actual desarrollo del país.

d). A los ciudadanos y a la sociedad en general, su constante mejoramiento económico, social, político y cultural, así como una atención eficiente en los asuntos que tengan que tramitar y en los servicios que tengan derecho a demandar ante las dependencias públicas". (10)

"Con estos cuatro objetivos, la Secretaría de la Presidencia, por medio de su Dirección de Estudios Administrativos (DEA), se abocó a la elaboración del proyecto de BASES PARA EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL 1971-1976, que plantea los antecedentes y objetivos generales, las políticas a seguir en el corto, mediano y largo plazo de once Subprogramas de Reforma, al mismo tiempo que permite una clara designación de los responsables de cada área o programa. Este proyecto fue sometido a la consideración del señor Presidente y del Consejo de Asesores del Programa de Reforma Administrativa y a la del Secretario y el Subsecretario de la República.

Por instrucciones del Presidente de la República, el Titular de la Secretaría de la Presidencia determinó que en -

(10) Boletín de estudios administrativos No. 1, op.cit. - p. 11

1971 se otorgara prioridad al Subprograma de reforma que tiene por objetivo el establecimiento de los instrumentos y mecanismos que se requieren para poder plantear y ejecutar las reformas en los diversos niveles de la Administración Pública, ó sea la implantación de la infraestructura institucional y operativa de la Reforma Administrativa.

En dicho programa se trabajó prioritariamente durante 1971 y en marzo de 1972 se celebraron dos reuniones de evaluación en la Secretaría de la Presidencia, al más alto nivel (las Comisiones Internas de Administración) tanto del Sector Central como del Descentralizado, a fin de revisar los avances logrados en ese sentido.

Por principio de cuentas, se encontró que este programa estaba formalmente cumplido en un 80% a 90%. De aproximadamente 55 dependencias, 48 informaron contar con sus Comisiones Internas de Administración y sus Unidades de Organización y Métodos debidamente establecidas.

Los encargados de las Unidades de Organización y Métodos, coordinados por la Secretaría de la Presidencia, celebraron durante 1971 dos reuniones de evaluación y planteamiento de recomendaciones; en una de ellas se establecieron los aspectos mínimos que deberán contemplar los programas de reforma interna ó micro-administrativos de cada dependencia, así como las principales características a obser-

van en dicha programación. Estas recomendaciones se refieren a diez aspectos, que consisten fundamentalmente:

- En la instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa.
- Revisar los aspectos de programación de cada dependencia.
- La revisión de los aspectos básicos de su organización.
- La revisión y actualización de sus principales disposiciones legales y reglamentarias.
- La revisión y simplificación de sus procedimientos básicos de trabajo de la dependencia.
- La promoción de su descentralización operativa.
- El perfeccionamiento de la aptitud y actitud de sus recursos humanos.
- La determinación de políticas para el mejor aprovechamiento de sus recursos materiales
- El mejoramiento de sus servicios de atención al público.
- Y la proposición de reformas macro-administrativas a la Secretaría de la Presidencia, para que sus resultados sean utilizados en reformas que repercutan en todas las dependencias". (11)

(11) Tomado del capítulo "Objetivos" del documento de trabajo: Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976, Secretaría de la Presidencia, Direc. Gnal. de Estudios Administrativos, México, 1971.

3. ENFOQUE ESTRATEGICO DE LA REFORMA A LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.

"La Reforma Administrativa debe ser concebida como un proceso sistemático que requiere una programación y una instrumentación similares a las que se emplean para acelerar el desarrollo económico. Reclama, sin embargo, un método propio que permita la utilización más eficiente del actual acervo técnico, debidamente adaptado a nuestra realidad.

La historia ha demostrado en más de una ocasión que, sobre todo en los países en vías de desarrollo, las reformas administrativas sistemática y científicamente planeadas sólo han tenido resultados concretos cuando han estado asociadas a reformas de tipo social, político, económico y cultural. Por ello, debe partirse del convencimiento de que la reforma administrativa no constituye un fin en sí misma, sino que está fundamentalmente ligada al proceso de desarrollo, bien sea que éste se someta o no a una rigurosa planeación.

Las diversas medidas de reforma que se requieran para que México pueda contar con un verdadero plan formal de desarrollo, reclaman como condición previa para su coordinación efectiva, la existencia de un marco de referencia global. Este debe precisar con claridad los objetivos genera

les y particulares así como señalar las bases metodológicas que permitan concebir y formular programas articulados y compatibles entre sí. Debe también contener las estrategias que permitan instrumentar los proyectos específicos - en función del momento histórico y de las características particulares de cada área o dependencia.

El marco de referencia debe tomar en cuenta que la estructura administrativa que depende actualmente del Poder Ejecutivo está constituido por un conjunto complejo de órganos - más de 500- estructurados jurídica y administrativamente de diversas maneras y bajo distintas denominaciones.

Algunas de estas instituciones desarrollan funciones relacionadas con la prestación de servicios o la producción de bienes para la comunidad, mientras que otros tienen a su cargo funciones de apoyo, coordinación o control para la acción gubernamental en su conjunto. Existen sin embargo, algunos casos en que una misma entidad se encarga a un - tiempo de realizar ambos tipos de actividades". (12)

"Por esta razón se ha creído conveniente que para que el planteamiento de los proyectos del programa de reforma es-

(12) Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1975, p.p. 111-112

te lo más ligado posible al proceso de desarrollo del país --
 se estudien las actividades gubernamentales a través de --
 tres enfoques:

a). Micro-administrativo.

Es decir, que la reforma se puede estudiar desde el --
 punto de vista de cada una de las instituciones, pre-
 ocupándose por revisar las estructuras y los procedi-
 mientos en función de los objetivos individuales; para
 tal efecto el Presidente delegó esta responsabilidad -
 en cada uno de los titulares de las dependencias.

b). Macro-administrativo.

En este caso, la reforma se puede estudiar a partir --
 del análisis de la acción conjunta de dos o más depen-
 dencias cuando concurren al desempeño de una o varias
 funciones gubernamentales, para garantizar que los es-
 tudios referentes a la revisión interna de las institu-
 ciones, se lleven a cabo sin desconocer la posición --
 que guardan los sistemas y sectores de actividad, para
 evitar duplicar esfuerzos o llegar a resultados par-
 cial o totalmente contradictorios.

c). Sistema de Apoyo Administrativo.

Este enfoque parte de la base de que cada institución
 o dependencia pública cuenta en su estructura interna

con unidades que le prestan servicios de apoyo técnico administrativo, o le administran recursos para su adecuado funcionamiento. Como en el caso de recursos materiales, que para muchos efectos la Secretaría del Patrimonio Nacional y la Secretaría de Hacienda establecen lineamientos, reglamentos, instructivos, etc., que tienen que ser seguidos por estas unidades, independientemente de que administrativa y jerárquicamente dependan de sus propias dependencias.

Cada uno de estos sectores y sistemas de apoyo deben entenderse como parte de un sistema mayor, homogéneo y coherente, que es la Administración Pública. Por ello no se les debe concebir como cuerpos aislados de acción unilateral.

Así, las dependencias que tienen a su cargo la coordinación de un sector de actividad o de un sistema de apoyo, al elaborar o llevar a cabo sus programas de reforma tendrán que analizar y tomar en cuenta la complejidad de sus interrelaciones, a fin de contribuir efectivamente a la eficacia de la Administración Pública en su conjunto.

De acuerdo con estos enfoques, la programación de la reforma se ha incluido con la investigación y el análisis de la actual estructura y funcionamiento -tanto macro como micro- administrativo- del aparato burocrático estatal. Se

investigó cuántas entidades lo integran, así como cuáles de ellas operan dentro de cada sector de actividad y cuáles tienen asignadas funciones normativas y de coordinación o control en los sistemas administrativos comunes a varias dependencias". (13)

"El programa global de Reforma Administrativa se orientará por tanto a prever los cambios que se requieren, a nivel de:

- a) Instituciones
- b) Sistemas de apoyo administrativo, y
- c) Sectores de actividad, de acuerdo a las estrategias y a las prioridades que señale el Titular del Ejecutivo Federal.

El Plan global en su conjunto, debe considerarse como un útil marco de referencia para la coordinación de acciones específicas que se programen para garantizar su secuencia lógica.

La instrumentación de dichos proyectos específicos requerirá siempre la decisión de quienes tengan a su cargo la reforma de cada área u organismo. Debe procurarse la participación y corresponsabilidad de las instituciones que tienen encomendadas las áreas, sistemas o sectores de estudio.

(13) Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. op.cit. p.p. 112-113-114

Sin embargo, no es suficiente la participación institucional. Debe consultarse en cada proyecto a los responsables de los niveles operativos, que son los que conocen a fondo los problemas reales y quienes tendrán a su cargo la implantación de las reformas propuestas.

En cada caso necesariamente se deberá de ponderar la viabilidad y oportunidad de los proyectos, así como su relación con las prioridades y objetivos globales del programa gubernamental, sin dejar de considerar la amplitud del campo de actividad, la magnitud de los obstáculos por remover y el empleo racional de los escasos recursos humanos especializados y financieros disponibles.

La estrategia de reformas parciales no implica atacar puntos aislados en forma incoherente, ya que dichas acciones deben ceñirse, en lo básico, al marco de referencia general. Esto permitirá que, por aproximaciones sucesivas, -- las acciones específicas vayan conformando la solución integral que se plantea al modelo global de reformas al Ejecutivo.

De la conceptualización adoptada por estos enfoques teóricos, surgió la necesidad de establecer los mecanismos de reforma, tanto a nivel de instituciones como para el estu

dio de los sectores y sistemas macro-administrativos". (14)

4. LOS MECANISMOS DEL SISTEMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA.

Los mecanismos del sistema de Reforma Administrativa que - habrán de actuar siguiendo un enfoque sistemático, en estrecha interrelación y coordinación, con el propósito de - incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del Sec - tor Público en su conjunto son los que se desglosan de la Comisión Interna de Administración y Programación, misma - que veremos ampliamente a continuación.

4.1 ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS LEGALES DE LA COMISIÓN INTERNA DE ADMINISTRACIÓN Y PROGRAMACIÓN. (CIDAP).

"El desarrollo de las acciones de mejoramiento administrativo en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, no siempre contó con el apoyo sistemático

(14) Carrillo Castro, Alejandro. *Ibidem* p.p. 132-134-135

y prioritario de los más altos niveles de decisión, ni se orientó la actividad pública en forma programada a la búsqueda de nuevos esquemas de organización y de mecanismos - que respondieran a las necesidades surgidas por la evolución del país.

Esta situación motivaba un ambiente de inercia en el quehacer administrativo, en que no estaban definidas claramente las responsabilidades, ni sentadas las bases de congruencia global y sectorial para orientar, ordenar e integrar - unitariamente las actividades de las instituciones públicas". (15)

"La decisión política de institucionalizar las acciones de mejoramiento administrativo surge a partir de 1965, al establecerse la Comisión de Administración Pública en la entonces Secretaría de la Presidencia. La Comisión inició - los estudios que condujeron a recomendar el establecimiento de mecanismos institucionales de reforma administrativa denominados Unidades de Organización y Métodos, así como - de COMISIONES INTERNAS DE ADMINISTRACIÓN, en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Estos mecanismos fueron institucionalizados por me--

(15) Boletín: La Comisión Interna de Administración y Programación, Guía para su Integración y funcionamiento, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México 1979. p.11

dio del Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1971.

Posteriormente, para establecer las bases de la programación de la actividad gubernamental, y promover su adopción en todos los ámbitos de la administración pública federal, se ordenó en el Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial del 11 de marzo de 1971, el establecimiento de las Unidades de Programación.

Como consecuencia del desarrollo mismo del programa de Reforma Administrativa, y para garantizar una estrecha coordinación entre los responsables de las funciones de organización y métodos y de programación, varias dependencias -- optaron por ponerlas bajo una sola dirección, en apoyo de los trabajos de la Comisión Interna de Administración que desde entonces incorporó a sus atribuciones las relativas a la programación institucional.

Asimismo, para promover la participación y el apoyo por parte de los más altos niveles de autoridad de las diversas dependencias, el Titular del Ejecutivo Federal dispuso, mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de abril de 1973, que los titulares de todas y cada una de las Secretarías y Departamentos de estado en sus respectivas dependencias, presidan en forma indelegable sus Comisiones Internas de Administración.

Después de ocho años de experiencia en este campo y a suge-
 rencia del CUTEUOM, el Titular del Ejecutivo en Acuerdo -
 Presidencial publicado el 24 de abril de 1979, dispuso la
 integración de Comisiones Internas de Administración y Pro-
 gramación (CIDAP), en todas las dependencias y entidades -
 de la Administración Pública Federal, como mecanismos para
 apoyar a los titulares en el planteamiento, coordinación y
 autoevaluación de sus programas sectoriales e instituciona-
 les, tanto operativos como de apoyo administrativo gene-
 ral". (16)

"Puede considerarse que, a nivel institucional y sectorial,
 el mecanismo participativo por excelencia lo constituye la
 Comisión Interna de Administración y Programación para la
 cual, en su Acuerdo de creación, se establecen las atribu-
 ciones y se señalan los objetivos que deberán orientar su
 funcionamiento, así como las bases generales para su inte-
 gración". (17)

(16) Boletín: La Comisión Interna de Administración y Pro-
 gramación, Guía para su integración y funcionamiento -
 op. cit. p. 12

(17) La Comisión Interna de Administración y Programación,
 Ibidem. p. 13

4.2 NATURALEZA Y PROPOSITOS DE LA CIDAP

"La Comisión Interna de Administración y Programación es un mecanismo de coordinación que posibilita el análisis -- conjunto e integral de las actividades institucionales.

Es por esto que permite sentar las bases generales de congruencia de las funciones y actividades de las diferentes unidades administrativas con las políticas, objetivos y metas globales, sectoriales e institucionales.

Como grupo colegiado, es un auxiliar valioso para la toma de decisiones del titular de la dependencia o del funcionario responsable de la entidad, que le permite captar los puntos de vista y opiniones de sus principales colaboradores, acerca de los problemas, obstáculos, viabilidad y factibilidad de los programas y proyectos que se proponen desarrollar y de esta manera lograr la involucración activa de los distintos responsables de alto nivel de la institución.

De todo lo anterior se desprende que la CIDAP, es un mecanismo de participación cuya importancia y utilidad está dada por la posibilidad de convertirse en instrumento del Titular de la dependencia o del funcionario responsable de la entidad, para fijar directrices y articular programas y

presupuestos, así como para coordinar, evaluar y controlar las acciones que se proponen desarrollar en cumplimiento - de sus objetivos y atribuciones". (18)

4.3 OBJETIVOS DE LA CIDAP

"El propósito fundamental de constituir la Comisión Interna de Administración y Programación en cada una de las dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, obedece al interés que tiene el Ejecutivo Federal por que se institucionalice este mecanismo de reforma administrativa para:

- Adecuar los planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme a un proceso permanente, programado y participativo.
- Garantizar la congruencia y complementariedad, dentro de un marco global, de las diversas medidas de reforma que se lleven a efecto en el ámbito sectorial e --

(18) *Ibidem.* p. 13

institucional.

- *Lograr la participación conjunta señalando, en cada caso, la responsabilidad de cada uno de los funcionarios de la institución en la programación, ejecución y evaluación de las actividades tanto sustantivas como de reforma administrativa.*

4.4 ATRIBUCIONES DE LA CIDAP

El Acuerdo Presidencial, publicado el 24 de abril de 1979, señala que la Comisión Interna de Administración y Programación es un mecanismo participativo, facultado para:

- *Plantear, coordinar y autoevaluar los programas sectoriales e institucionales, tanto operativos como de apoyo administrativo general.*
- *Apoyar a los titulares o funcionarios responsables de las entidades en la preparación de sus programas de reforma administrativa.*
- *Plantear las acciones de reforma necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas.*

4.5 FUNCIONES DE LA CIDAP (GENERALES Y ESPECIFICAS)

Para el mejor cumplimiento de las atribuciones conferidas a la Comisión Interna de Administración y Programación, - se sugieren a continuación las funciones generales y las específicas que corresponderían a la Comisión.

- Funcionar como foro participativo y de consulta para cambiar experiencias, proponer soluciones de conjunto, así como para armonizar acciones y establecer -- criterios unitarios para el desarrollo de las funciones y el cumplimiento de los objetivos de la institución.
- Proponer y discutir los programas de la institución, así como las adecuaciones administrativas que se requieran para el eficaz cumplimiento de los objetivos y metas planteadas.
- Participar en la fijación de políticas administrativas y operativas de orden interno, de conformidad -- con los lineamientos y disposiciones vigentes.
- Analizar problemas relativos a aspectos o acciones - comunes a diversas áreas de trabajo.
- Definir los mecanismos necesarios para el seguimiento y evaluación de los acuerdos derivados de la Comisión.

- Dar a conocer a la Secretaría de Programación y Presupuesto los avances programáticos obtenidos y a la Coordinación General de Estudios Administrativos los resultados y metas alcanzados en materia de reforma administrativa.
- Promover la participación de los funcionarios y empleados en las acciones tendientes a elevar la eficacia, eficiencia y congruencia institucional y, en su caso, sectorial.
- Garantizar la vinculación de la planeación de los recursos humanos, así como de los programas de capacitación, con los requerimientos programáticos institucionales". (19)

En las páginas anteriores han sido expuestos los antecedentes, aspectos y características más relevantes de la Reforma Administrativa y de los mecanismos para llevarla a cabo en México.

Tomando en consideración la magnitud del Sector Público y su complejidad para el análisis del mismo, nos avocaremos

(19) La Comisión Interna de Administración y Programación. Guía para su Integración y Funcionamiento, *Ibidem.* -- p.p. 13-14-15.

para los fines de este trabajo al nivel micro-administrativo, y quienes se encargan de tomar medidas a este nivel, - son las unidades de organización y métodos, por lo cual en el siguiente punto veremos específicamente sus funciones.

5. UNIDADES DE ORGANIZACION Y METODOS (UOM's)

a). "Propósito del establecimiento de la UOM's.-

El mejoramiento administrativo es una tarea que por su magnitud no puede ser realizada desde un órgano central de estudios y decisiones, que en forma unilateral intente resolver todos los problemas que implica una reforma a fondo de la Administración Pública Federal. Por esta razón, el - - Acuerdo Presidencial que establece las bases para promover y coordinar los esfuerzos de racionalización de los sistemas de trabajo del sector gubernamental, ordenó la creación de Unidades de Organización y Métodos en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, así como en los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

b). Objetivo de las UOM's. -

Las UOM's tienen como objetivo fundamental asesorar técnicamente el planteamiento y la ejecución de las reformas administrativas que corresponden al ámbito y responsabilidad interna de cada dependencia, apoyando técnicamente a los funcionarios y empleados en aquellos aspectos de organización, métodos y procedimientos de trabajo que permitan elevar, de una manera sistemática y permanente, la eficiencia de las entidades para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas y contribuir a la del sector público en su conjunto.

c). Papel de las UOM's dentro del mecanismo de reformas internas en las dependencias. -

Las UOM's asesoran técnicamente a las CIDAP para el diagnóstico, planteamiento y realización de las reformas que se requieran en la entidad a la cual pertenecen. Considerando que son los propios órganos responsables de las funciones sustantivas y auxiliares, a quienes compete introducir las mejoras para la solución de los problemas que obstaculizan su operación en forma eficiente, estos deben apoyarse en las UOM's, atendiendo a los lineamientos establecidos por la CIDAP al respecto.

d). Funciones de la UOM's.-

- Estudian y analizan permanentemente la estructura y el funcionamiento general de la dependencia, con base a lo cual:
- Proponen y en su caso, adaptan los sistemas administrativos y las modificaciones que permitan elevar su eficiencia para ello:
 - ___ Recaban los datos necesarios que permitan conocer objetivos y políticas de organización de la entidad.
 - ___ Analizan la estructura y las funciones de cada una de las Unidades Administrativas que la integran.
 - ___ Estudian cuando sean requeridas para ello, los aspectos administrativos de los planes y programas de trabajo de la dependencia para sugerir las medidas que procedan.
- Diagnostican sobre los métodos de operación y los sistemas de información. Con ese fin:
 - ___ Recaban los datos que les permitan evaluar constantemente la eficiencia de los sistemas utilizados, sin perjuicio de las tareas encomendadas a las unidades que realizan funciones de auditoría.
 - ___ Analizan el flujo de datos y los sistemas, para determinar si cada nivel de la Organización recibe la información significativa para tomar las de

cisiones que les corresponden. En caso necesario proponen nuevos sistemas o modificaciones a los ya existentes.

— Realizan el análisis, diseño y control de formas impresas, procurando su adecuación al funcionamiento de los sistemas establecidos.

— Analizan la utilización del espacio, las máquinas y el equipo de oficina, con el fin de garantizar su mejor aprovechamiento, considerando las disponibilidades de las dependencias.

— Recaban estadísticas sobre volúmenes y cargas de trabajo del personal para los estudios de productividad.

--- Diseñan los sistemas más eficientes y comparan las distintas opciones para seleccionar la más indicada, incluyendo el estudio de los métodos manuales, mecanizados o electrónicos en coordinación con las Unidades de Cómputo que permitan llevar a cabo, de la manera más eficiente, las funciones administrativas.

Con ese fin:

— Diseñan los procedimientos correspondientes a -- / los sistemas nuevos o modificados.

— Cuando sea procedente, diseñan y prueban modelos para simulación de sistemas en proyecto a fin de seleccionar la alternativa más adecuada.

- Formulan los Manuales Administrativos que incluyan -- todos los elementos necesarios para cada sistema -- aprobado, observan su aplicación y los mantienen actualizados.
- En coordinación con los órganos jurídicos correspondientes, adecúan la organización y las funciones de la dependencia a las disposiciones jurídicas internas. Para ello:
 - ___ Colaboran en la clasificación y registro de las normas que regulan las actividades de la institución, particularmente de los reglamentos, instructivos y circulares internos.
 - ___ Formulan proyectos de reglamentos, instructivos, circulares e instrumentos administrativos similares necesarios para la operación de los sistemas administrativos.
- Asesorando a los órganos de la dependencia que lo soliciten en la interpretación y aplicación de técnicas administrativas. Con tal objeto:
 - ___ Elaboran conjuntamente con esos órganos el programa de implantación y los instrumentos de control de los nuevos sistemas o de las modificaciones a los ya establecidos.
 - En colaboración con la Unidad de Administración de Personal, capacitar y adiestrar, en caso necesario a los encargados de la implantación y operación de los sistemas administrativos aprobados.

--- Las UOM's efectúan, además otras actividades:

___ Promueven seminarios y cursos sobre Organización y Métodos a distintos niveles jerárquicos, particularmente sobre las técnicas y los instrumentos administrativos aplicables en cada dependencia.

___ Investigan las innovaciones en materia de Organización y Métodos y las adaptan a las necesidades de la dependencia.

___ Propician la capacitación y adiestramiento del personal de las UOM's con el objeto de que esté permanentemente informado acerca de las nuevas técnicas e instrumentos especializados.

___ Mantienen relaciones constantes con el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos, para intercambiar ideas, experiencias y coordinar la acción de las mismas dentro del proceso general de Reforma Administrativa del Sector Público.

Realizan, en fin, todas aquellas actividades que se les encomiendan dentro de las funciones que tienen atribuidas". (20)

(20) Boletín de Estudios Administrativos No. 2, Secretaría de la Presidencia, Coordinación General de Estudios Administrativos, p.p. 18-21

CAPITULO II

LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA

1. ANTECEDENTES.

"En su acepción más simple, auditoría administrativa es el exámen de la forma en que se administra una entidad con el propósito de descubrir oportunidades para mejorar dicha -- administración. En este sentido, la auditoría administrativa es tan antigua como la administración misma, pues -- cualquier integrante de una entidad que aprecia con sentido crítico alguna de sus actividades y piensa en posibilidades para realizarla más eficientemente, realmente está -- practicando un exámen (desde luego, muy limitado), de un -- aspecto administrativo. Puede decirse que el funcionario -- ó empleado que piensa cambiar la manera de realizar su tarea, por no estar satisfecho con el modo en que la ejecuta, efectúa una auto-auditoría administrativa.

En cambio, la auditoría administrativa realizada formalmente, por un profesionalista o un equipo de especialistas, -- interna o externamente a la empresa, constituye una actividad profesional de reciente desarrollo.

Los primeros antecedentes escritos de la auditoría administrativa parecen provenir del Instituto de Auditores Internos Norteamericanos: una discusión de Panel en 1945 sobre -- el alcance de la Auditoría Interna de Operaciones Técnicas, y un artículo de Arthur H. Kent, de la Standard Oil --

Company of California aparecido en 1948 sobre Auditoría de Operaciones, citados en el conocido libro de Bradford Cadmus, *Operational Auditing Handbook de 1964*.

Por otra parte, en 1959 se publicó un libro editado por -- Victor Lazzaro, *Systems and Procedures - A handbook for business and Industry*, del cual el capítulo de William P. -- Leonard se publicó en 1962 bajo el título *The Management - Audit*. Estas dos obras han sido traducidas al español.

Un conocido antecedente de la auditoría administrativa en México es el libro *Guía para Estudios de Economía Industrial* de Alfred W. Klein y Nathan Grabinsky, publicado por el Departamento de Investigaciones del Banco de México, -- S. A.". (21)

2. CONCEPTO DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA

"El ritmo acelerado de progreso y cambios en que se desen-

(21) Síntesis del trabajo presentado por la Asociación -- Nacional de Licenciados en Administración, A. C., -- Mérida, Yuc., 1977, p. 5.

vuelve la industria y todo el sector empresarial de nuestros días ha planteado nuevos y grandes problemas; ha proyectado ya como una necesidad inminente la reorganización empresarial, el estudio detallado y consciente de sus actividades, es decir, se ha establecido la necesidad de la auditoría administrativa dentro de la empresa.

La auditoría administrativa, es el término con que se denomina a lo relativamente nueva técnica, con que cuenta la administración, y, en concreto la alta dirección, para evaluar, medir la ejecución y sugerir las medidas correctivas, mediante la aplicación de métodos científicos en el análisis particular o general de un organismo social, en su estructura y en los individuos que lo integran. Es una herramienta de control en la que la objetividad y la sistemática aplicación del método científico proporciona a la dirección los elementos necesarios para la toma de decisiones y nace como una necesidad de la administración de medir, evaluar y controlar los planes trazados.

Referido a su más clara expresión, indica una revisión o análisis de las etapas del proceso administrativo, como son: planeación, integración, dirección y control". (22)

(22) Reyes Ponce, Agustín, Administración de empresas, 2a. parte, Ed. Limusa Wily, S.A., p. 63

Existen diversos autores que han definido a la Auditoría Administrativa; cada uno aporta su opinión al respecto, - pero todos coinciden en que mediante la aplicación de ésta se puede conocer la situación de una empresa o de una institución a través de la revisión de sus estructuras, - objetivos y métodos de trabajo.

Para ampliar nuestra observación, a continuación veremos las definiciones de algunos autores:

William P. Leonard:

"La auditoría administrativa puede definirse como el examen comprensivo y constructivo de la estructura de una empresa, de una institución, una sección del gobierno, o cualquier parte de un organismo, en cuanto a sus planes y objetivos, sus métodos y controles, su forma de operación y sus facilidades humanas y físicas.

Alfonso Mejía Fernández:

La medición de la actuación de la gerencia está en la justificación de sus operaciones y ésta no quiere decir simplemente que todas las operaciones estén respaldadas completamente por documentos, sino que la operación en su origen haya obedecido a una finalidad específica para solucionar un problema de la administración, con relación a

Los objetivos.

Determinar si la gerencia se apega a cumplir los objetivos señalados es una labor que puede hacerse si se examinan -- las operaciones realizadas en lapsos definidos y se busca su justificación por medio de un juicio racional.

Para poder contestar todas estas preguntas y formarse un juicio de la actuación de la gerencia, es necesario analizar cada una de las funciones que realiza la gerencia, así como sus propósitos definidos y después, el resultado conjunto del negocio, mediante una auditoría de las funciones de la gerencia.

Roberto Maclas Pineda:

Es necesaria una continua verificación y un control cuidadoso para asegurarse de que las prácticas y programas de la negociación alcanzan los resultados para los que se crearon y siguen manteniendo. Las políticas deben considerarse cuidadosamente, deben ser consistentes con los objetivos básicos de la empresa y deben ser apropiadas en términos de política pública corriente.

La auditoría administrativa constituye una oportunidad para mostrar qué es lo que un negocio está logrando. Es una 'audiencia' en la cual los asistentes pueden enterarse de

lo que se ha logrado con respecto a las políticas y programas sobre los que se hace la auditoría. La Auditoría administrativa suministra una oportunidad específica para el examen de todas las partes, o de determinadas partes, de las actividades de las relaciones de empleados en el negocio". (23)

Si observamos estas definiciones, podemos deducir que la auditoría administrativa es la técnica más eficaz para evaluar el funcionamiento de una empresa o de una institución.

3. IMPORTANCIA.

"La técnica denominada auditoría administrativa es la más moderna y práctica para diagnosticar el estado en que se encuentra en cuanto a su organización una empresa o una entidad pública, su precursor es: William P. Leonard,

En épocas anteriores el examen de una empresa se limitaba

(23) Fernández Arena, José Antonio. La Auditoría Administrativa, Editorial Diana, México 1973, pp. 11, 12 y 13

al análisis de su situación financiera, por este motivo la auditoría estuvo muchos años considerada como una parte de la contabilidad, empero en la actualidad la dimensión de la empresa y sus variadas y complejas funciones, requiere de sistemas de control y evaluación que determinen además de su curso financiero los aspectos en cuanto a recursos humanos y el uso y aplicación de técnicas, lo cual implica revisar métodos de trabajo, programas, planes, objetivos, políticas, niveles jerárquicos, estructuras en fin. Y quien proporciona los instrumentos para realizar este examen es la administración, que contiene técnicas para el caso, como es la auditoría administrativa que se considera la herramienta básica en este campo.

La auditoría administrativa es el instrumento más completo ya que permite conocer la situación de la empresa porque revisa el pasado, el presente y el futuro de ésta, mediante la confrontación periódica de la planeación, organización, y control administrativo de la misma. Los beneficios derivados de este tipo de auditorías son múltiples e incluyen; identificación de las principales áreas que requieren apuntalarse, promoción del mejor uso de las unidades de personal, crea sistemas acordes a sus programas de trabajo, establece los canales de comunicación para dar fluidez a la información, entre otros. Y su importancia radica en el hecho de que para su realización deben vencer

se los imponderables, deben crearse conceptos y marcar nuevas rutas administrativas". (24)

Hay, sin embargo, enfoques diversos en relación a su contenido y límites. Precisamente se enunciaron algunos puntos de vista o clasificaciones que de esta técnica se hacen -- por algunos autores simplemente para precisar que existen otros tipos de auditorías.

4. DIFERENTES CLASES DE AUDITORIA.

A continuación veremos las distintas auditorías y sus campos de actuación:

Auditoría Financiera

Auditoría Fiscal

Auditoría de Operaciones

Auditoría Administrativa

[24] Lazzaro, Victor. *Sistemas y Procedimientos*, 2a. Edición. Edt. Diana. México 1974. pág. 133

"La auditoría de estados financieros o auditoría financiera es el examen de los estados financieros de las empresas, a base de pruebas selectivas con el objeto de informar sobre si presentan o no razonablemente, la situación financiera y los resultados de las operaciones de la unidad económica a que se refieren.

Este tipo de auditoría, dependiendo del personal que la lleve a cabo se puede dividir en:

Auditoría Financiera	{	Interna
		Externa

La auditoría financiera externa, es aquella que es realizada por licenciados en contaduría que no pertenecen a la empresa, sino que generalmente realizan sus actividades en forma independiente. El objetivo final que persigue el trabajo de auditoría externa es el de emitir un dictamen en el que se hace constar si los estados financieros de una empresa presentan o no razonablemente la situación financiera y el resultado de sus operaciones de conformidad con principios de contabilidad generalmente aceptados, aplicados sobre bases consistentes. Dicha opinión la funda el auditor en el examen de los estados financieros que lleva a cabo.

La auditoría financiera interna, es realizada por personal de la propia empresa. El objetivo del trabajo de auditoría interna es proporcionar ayuda a la administración para comprobar el correcto control y contabilización de las operaciones observando y sugiriendo mejoras en los sistemas de control interno y contabilidad'.

Tanto el auditor interno como el externo basan su trabajo en los mismos registros financieros de la empresa (aunque en dimensiones diferentes debido a que el auditor externo con frecuencia usa el muestreo estadístico para llevar a cabo sus pruebas, en cambio el auditor interno hace sus revisiones con mayor amplitud; sin embargo la auditoría interna y externa no deben confundirse ya que las responsabilidades y terrenos de cada una son diferentes, aún cuando la auditoría interna puede servir de apoyo a la externa". (25)

Otro tipo de auditoría existente es la Fiscal, cuya definición veremos a continuación:

"Es la vigilancia mediante la práctica de auditorías directas, con objeto de determinar la veracidad de los estados

(25) Alvarez Anguiano, Jorge, Auditoría Administrativa, Fac. de Contaduría y Administración, UNAM, 1970, pp. 14 y 15

financieros y del correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales de los causantes verificando además la determinación de las bases para el reparto de utilidades a los trabajadores, tomando en cuenta las inconformidades de los mismos que les sean proporcionadas. Ultimamente se está poniendo además especial atención en vigilar que aquellos sectores que gocen de subsidios o incentivos fiscales, cumplan con los requisitos que tienen marcados para tener derecho a dichos estímulos.

La auditoría de operaciones es aquella que se asegura de que las otras auditorías realizadas hayan registrado todas sus operaciones y de que los documentos que las acreditan satisfagan los requisitos legales y administrativos que los legitiman. Estas auditorías producen elementos para evaluar la eficacia y la eficiencia con que se realizaron las operaciones". (26)

Por último, presentamos un cuadro que clasifica a las auditorías financieras y no financieras, para enseguida con

(26) Lozano Nieva, Jorge. Tesis: Auditoría Interna, su enfoque operacional, administrativo y de relaciones humanas. Fac. de Contaduría y Administración, UNAM - 1976, pp. 40, 43

tinuar con el análisis específico de la auditoría adminis
trativa.

Auditorías Financieras

Externa

Interna

Fiscal

Auditorías no Financieras

Interna

Administrativa

Externa

Operacional

5. FINES DE LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA

"Los fines de la auditoría administrativa son: determinar la situación en que se encuentra la empresa o entidad ha auditar, para ello se hacen interrogantes que a continuación planteamos:

_____ ¿Cuáles son sus debilidades?

_____ ¿En qué podemos mejorar?

_____ ¿Cuáles son sus deficiencias?

_____ ¿Sus causas?

_____ ¿Cuáles son sus aciertos?

_____ ¿En qué medida?

_____ ¿Cuál es la situación de la empresa u organismo social frente a otras similares?

_____ ¿En qué áreas podemos introducir mejoras?

_____ ¿Cuáles?

Las respuestas a las preguntas anteriores, implican un estudio que tiene como finalidad primordial la determinación del grado de eficiencia de una empresa, organismo político, religioso, etc., por lo anterior podemos afirmar que la auditoría administrativa trata de precisar el estado de salud administrativa del organismo auditado, utilizando los estándares de buena administración comunmente aceptados". (27)

6. ALCANCE DE LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA.

A continuación, vamos a describir en términos generales, los diversos aspectos que debe cubrir la auditoría administrativa.

(27) Alvarez Anguiano, Jorge, Auditoría Administrativa, -
Fac. de Contaduría y Administración, UNAM, 1976, - -
p. 19

- a) "Estudio del entorno o medio ambiente en que se mueve la entidad auditada; este estudio debe realizarse dentro de un marco jurídico que tome como referencia la legislación que le sea aplicable como organismo económico en cuanto a sus funciones concretas. Este estudio es determinante puesto que el derecho norma la conducta del individuo en el seno de la sociedad y por lo tanto, su función tiene como límite la Ley y las disposiciones reglamentarias.

En cuanto a su profundidad, es necesario analizar a fondo cada una de esas Leyes y reglamentaciones, para de esto desprender la forma en que debe desarrollarse la auditoría administrativa.

- b) El estudio del marco económico; resulta determinante para establecer y situar a la empresa en relación a sus posibilidades económicas de participación en el mercado; volúmenes de producción, organización, financiamiento, etc., y para conocer cual es el lugar en que se encuentra la empresa dentro de la comunidad económica a que pertenece.
- c) El estudio de la entidad como empleador; es conocer qué fuente de trabajo es, y cuáles son sus proyecciones hacia el bienestar de los trabajadores. Como consumidor, qué medida se le puede asignar para determinar si la empresa es satisfactor de necesidades primarias o secundarias.

d) Como pagadora de impuestos; la entidad debe analizarse desde el punto de vista de la tributación, para conocer su participación en los gastos públicos.

También como retribuidor de accionistas; cuáles son los rendimientos de inversión y su posición en el mercado de valores y dinero.

e) Estudio de los objetivos económicos y sociales; deben ser estudiados los objetivos económicos y sociales de la entidad auditada para conocer cuáles son las metas que se han fijado, que deben tener relación con el resultado obtenido del estudio del medio ambiente y del estudio general de la empresa auditada. Esos objetivos deben ser analizados desde un punto de vista económico y social.

f) Es necesario conocer cuáles son los medios, utilizados para alcanzar los objetivos; y qué función han tenido. No siempre los fines justifican los medios; es por esto que es necesario analizarlos y evaluarlos conforme a las políticas generales de acción, emanadas de la máxima jerarquía para que, una vez disueltas en políticas particulares, se pueda conocer si los medios utilizados para lograr los objetivos fijados se encuentran dentro de los límites que marcan dichas políticas.

- g) Estudio de la función de planeación; es indispensable este estudio ya que deberá estar concordante con los objetivos fijados y las políticas implantadas para lograrlos. Esta planeación debe reflejarse en la estructura integral de la entidad y en las funciones productivas y de comercialización para lograr los objetivos fijados en función de la capacidad productiva de la entidad y la posibilidad de desarrollar mercados reales y absorber mercados potenciales.
- h) Deberá estudiarse cuál ha sido el desarrollo de la entidad; que debe estar estructurado sobre las bases de planeación financiera a largo plazo y a la existencia de un adecuado control presupuestal sobre sus operaciones.
- i) Se recomienda un estudio cuidadoso; para conocer si los datos aportados en el proceso de auditoría puede recomendarse la técnica de la investigación de operaciones, con el propósito de minimizar los costos, maximizar la eficiencia y los ingresos, y optimizar los resultados.
- j) Estudio de la organización; el auditor administrativo debe cubrir todos los niveles jerárquicos haciendo una crítica sana pura que sea constructiva y reportando, en su opinión las deficiencias que determine desde su punto de vista técnico en cualquiera de los niveles que forman la estructura

de la entidad. De aquí surge la posibilidad de conocer -- la congruencia o incongruencia de la organización misma, -- con los objetivos fijados y la planeación desarrollada.

- k) Serán los manuales de organización; los que incluyan en la parte correspondiente al capítulo de análisis de puestos, -- que debe formar parte de todo manual de organización, -- así -- como la relación entre la autoridad otorgada y la responsa -- bilidad compartida.
- l) Estudio de sistemas y procedimientos; debe comprender la -- problemática integral, ya sea en un enfoque horizontal o -- un enfoque vertical, dependiendo en cada caso de las situa -- ciones particulares que se presenten y las metas que se -- deseen alcanzar. Como resultado del estudio de estos sis -- temas deberán determinarse evaluaciones cualitativas prin -- cipalmente y cuantitativas según lo requieran las circuns -- tancias.
- ll) Estudio del control; a diferencia de los enfoques limita -- dos que adoptan otros tipos de exámenes, la auditoría admi -- nistrativa está interesada en todos los controles de la en -- tidad auditada; tanto en los controles de calidad, como en los controles cuantitativos de producción, comercializa -- ción, horas-hombre, horas-máquinas, etc., si bien el audi -- tor administrativo está interesado en la efectividad de --

los controles como medio para proteger los bienes de la entidad, su enfoque normalmente, ejercita su juicio profesional al hacer recomendaciones que optimizan eficiencia -- mientras no rebasan el límite del riesgo tolerable.

- m) Estudio de la información; deberá estudiarse cuáles son -- las necesidades reales de la entidad auditada, aislando -- aquellas necesidades aparentes de información que únicamente complican los datos y su interpretación, para canalizar la información hacia datos que sirvan para tomar decisiones de magnitud trascendental. La información debe satisfacer las necesidades propias de la entidad y estudiar -- la periodicidad necesaria con que ésta debe ser obtenida; -- el momento oportuno en que sirva para tomar una decisión, -- y sobre todo, la confiabilidad de la misma.
- n) Estudio de la comunicación; debe ser estudiada desde el -- punto de vista formal, considerando lo comentado en el punto anterior como la esencia de la información; y estudiar -- dentro de una auditoría administrativa, cómo y en qué forma se desarrolla la comunicación informal para determinar -- la trascendencia de ésta en el espíritu del trabajador.
- ñ) Estudio de los recursos humanos; comprende en la auditoría administrativa, el estudio de los sistemas implantados en -- los procesos de reclutamiento, selección, introducción y -- desarrollo, estudiando y analizando los manuales correspon

dientes y evaluando, mediante pruebas selectivas, la bondad de la aplicación de las técnicas así como el resultado que se ha obtenido por el personal a través del sinnúmero de funciones desarrolladas, haciendo uso de las estadísticas que establezcan los manuales y procediendo a la evaluación del personal". (28)

En resumen la auditoría administrativa puede realizarse -- parcial o integralmente. En este último caso, debe abarcar el estudio general de la entidad auditada y del entorno en que opera; de sus objetivos económicos y sociales; de sus recursos humanos y físicos, y de los elementos que constituyen su proceso administrativo; planeación, organización, sistemas y procedimientos, control, información y comunicación.

(28) Síntesis del trabajo presentado por la Asociación Nacional de Licenciados en Administración, A. C., sobre Auditoría Administrativa, Mérida, Yuc., 1977, - - - p.p. 15, 19

7. PLANEACION DE LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA.

7.1 PROGRAMA.-

"Se establecen los principios que sirven para orientar y - marcar la secuencia de las operaciones necesarias, determi nando las actividades indispensables de investigación para la planeación de la auditoría administrativa, presentándolas en el orden más lógico.

7.2 INVESTIGACION PRELIMINAR.-

El método a seguir será la observación directa de balan- ces, gráficas, documentos, la estructura formal de la em- presa; para completar este contacto se aconseja visitar ca da uno de los departamentos, conocer los productos de la - empresa, procesos productivos, los principales mercados, - etc.

7.3 ENTREVISTAS PREVIAS.-

Se recomienda entrevistar a personas directamente relacio- nadas con la empresa, mismas que deben ser cuidadosamente selecc ionadas entre trabajadores (probablemente de estas - entrevistas surjan algunas medidas o sugerencias acerca de problemas fundamentales que se deban contemplar durante la

auditoría), algunas veces esta clase de reuniones dan la posibilidad de plantear problemas, descubrir deficiencias en operaciones, funciones o departamentos que están originando alguna dificultad, para que posteriormente en la preparación de cuestionarios se ponga especial cuidado en - - ello.

8. PROCEDIMIENTO DE LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA

8.1. EXAMEN.-

Trata de obtener toda la información posible, mediante la aplicación de entrevistas y cuestionarios, analizando también la documentación clave de la empresa.

8.2. EVALUACION.-

Una vez obtenida la información; se hará el estudio reflexivo y analítico de esa información, contestando al qué, - cómo, dónde, con qué.

8.3 PRESENTACION.-

Es el informe sobre los resultados de la auditoría administrativa, debe presentarse de manera que permita a la empresa llegar de inmediato a la acción correctiva.

8.4 PERSECUCION.-

Es completar cualquier asunto planteado y que la empresa no ha llevado a cabo, es decir la implantación". (29)

9. DETERMINACION DEL TIEMPO DISPONIBLE PARA REALIZAR LA AUDITORIA.

"El tiempo requerido variará de acuerdo con la amplitud y profundidad de la investigación y dependiendo del área a investigar, si es un departamento posiblemente será de pocas semanas, pero si es de la empresa en conjunto se llevarán varios meses, se consideran también las facilidades y cooperación del personal. En la actualidad se cuenta con

(29) Alvarez Angulano, Jorge, Auditoría Administrativa, op. cit. p.p. 24, 26

una técnica muy apropiada para esa determinación del tiempo, se le denomina 'ruta crítica'.

10. SELECCION DEL PERSONAL PARA EFECTUAR LA AUDITORIA.

Siendo las áreas y detalles a estudiar tan diversos, que resulta imposible que un sólo profesional ó un grupo de profesionales de la misma rama tenga la capacidad técnica para llevar a cabo eficientemente una auditoria completa. Para tal efecto consideramos, que es necesaria la constitución de un equipo formado por especialistas en cada una de las áreas a investigar. Pero siempre sus investigaciones estarán coordinadas por un jefe o director.

El auditor en jefe deberá ser una persona con amplios conocimientos administrativos, espíritu científico y grandes cualidades de organizador, con lo cual podrá adquirir autoridad moral y técnica para poder conducir acertadamente al grupo.

Para los colaboradores que forman el equipo serán requisitos básicos una preparación académica en el área a la que

se han asignado, experiencia en la implantación de sistemas y procedimientos, habilidad para realizar exámenes en su área correspondiente y evaluar las condiciones existentes. Además deberán ser imparciales discretos y honestos.

11. ASPECTOS QUE EL PERSONAL DEBERA CONSIDERAR DURANTE EL DESARROLLO DE LA AUDITORIA.

El Director.-

- a) Tratará de ganarse la confianza de sus colaboradores y la de los miembros de la empresa para eliminar el natural hermetismo y hostilidad por parte de ellos.
- b) Al iniciarse el trabajo reunirá a sus colaboradores -- para explicarles exactamente las metas de la auditoría, -- así como los métodos y la utilización de los instrumentos con los que se contará.
- c) Periódicamente procederá a reuniones de control y -- coordinación.
- d) En cualquier momento deberá encontrarse a disposición de sus colaboradores para proporcionarles todas las expli

caciones solicitadas.

e) Vigilará de cerca que no se olvide ningún detalle.

Los Colaboradores.-

a) Evitarán actitudes de superioridad, en cualquier nivel jerárquico de la empresa, se pueden obtener informaciones y sugerencias valiosas.

b) Se evitarán las indiscreciones, se debe estar consciente de lo que puede preguntar y revelar a cada persona.

c) Deberán tener en cuenta la necesidad de colaborar y la posible utilización colectiva de sus indagaciones. Como miembros de un equipo, deberán sentirse animados por el espíritu del grupo.

Para cerrar este capítulo en el que hemos visto la auditoría administrativa en todos sus aspectos, desde sus antecedentes hasta su planeación, y aunque ya se definió su campo de actuación, queremos insistir en la diferencia -- entre ésta y la financiera o contable para lo cual a continuación presentamos un resumen de sus principales diferencias; 'para la realización de las auditorías financieras existen normas y principios generalmente aceptados: - se ocupan tan sólo de aspectos financieros y de la evaluación del control interno para efectuarlas, existen dispo-

siciones de carácter legal; su fin primordial es el dictamen de los estados financieros y verificar que las decisiones de los directivos hayan quedado correctamente registradas en la contabilidad; le interesa a la institución y al fisco; se refiere a hechos pasados y sólo pueden ser practicadas por el contador público. Para las auditorías no financieras no existen normas y principios generalmente -- aceptados; se refieren a cualquier área de la administración; no hay disposiciones referentes a la personalidad legal de quien las practica; su fin primordial es evaluar -- cualquier actividad o función de la institución; evalúa -- las decisiones y los sistemas; resulta sólo de uso interno en la institución y se proyecta hacia el futuro". (30)

Estas son en resumen las principales diferencias de estos -- dos tipos de auditorías.

(30) Alvarez Angulano, Jorge, op. cit., p.p. 15, 16, 17.

CAPITULO III

ANALISIS Y DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL

Si vemos el esquema metodológico de la Reforma Administrativa encontraremos lo siguiente: 1).- Se establecieron a través de iniciativas de ley, los reglamentos, acuerdos y lineamientos generales, así como los marcos y directrices que permitieran que las acciones o medidas específicas de reforma se llevaran a cabo en los distintos ámbitos o niveles de la Administración Pública Federal, es decir contar con una base legal que respaldara estas acciones; a esta etapa se le denominó de "Reorganización Institucional", y se apoya en la Ley Orgánica de la Administración Pública.

2).- El siguiente paso o etapa consistió en organizar tanto a las instituciones centrales como a las empresas descentralizadas y paraestatales en sectores de acuerdo a sus actividades, éstos sectores son: El agropecuario y Forestal, el industrial, comercial y pesquero, el de comunicaciones y obras públicas, el financiero, el de beneficio social y el de servicios, a esta integración de la estructuración administrativa por sectores se le denominó "Reorganización Sectorial".

3).- La tercera etapa consistió en establecer las bases para obtener la adecuada coordinación entre las actividades de los diferentes sectores a esta etapa se le llamó de "Coordinación Intersectorial".

4).- La cuarta etapa puesta en marcha en abril de 1978, cuyo objeto es promover y garantizar la participación ciudadana en la programación de las acciones de Reforma Administrativa.

va, está orientada específicamente a la simplificación de trámites, atención y orientación al público, denominada "Reforma de Ventanillas", para llegar a esta última fue necesario contar con órganos que estudiaran, analizaran y propusieran las medidas correctivas para alcanzar los objetivos propuestos, pero no sólo para ésta trabajaron estos órganos, sino desde el principio fueron escalando paso a paso hasta llegar a la etapa actual de Reforma Administrativa, que podríamos denominar como de "Implantación", los órganos a que nos referimos son las unidades de organización y métodos que desde su creación han sido el mecanismo de participación y de apoyo de la Reforma Administrativa.

El esquema metodológico antes presentado se complementa con el proceso de Reforma Administrativa, el cual ha seguido estas etapas: A).- Planeación primeramente, en ésta se trazó el curso a seguir, es decir, se fijaron los principios que la habrán de presidir y orientar, se plantearon los objetivos, se programaron las acciones con la secuencia de operaciones que habrán de llevarse a cabo. B).- La otra etapa de este proceso, que es la actual, denominada de Ejecución, diremos que contando con una infraestructura legal y habiendo sido realizada la reorganización del Gobierno Federal en macro, se han hecho los ajus

tes necesarios para su ejecución en micro, como son; Reorganizar internamente a las dependencias, mediante la elaboración de sus manuales de organización, modificando sus estructuras, elaborando sus manuales de procedimientos, estudiando y analizando sus programas de trabajo, en fin, se están ejecutando las acciones de reforma, mediante su instrumentación administrativa, que en cada una de las dependencias se está llevando a cabo, así podemos concluir que la situación actual es de implantación y ejecución de las mejoras administrativas para dar eficiencia y eficacia a las acciones del Gobierno, que finalmente es el objetivo principal de la Reforma Administrativa.

No queremos pasar por alto el hecho de que dentro del proceso de reforma administrativa, su última etapa es el control y éste consiste en el establecimiento de sistemas que nos permitan medir los resultados actuales y pasados en relación a los esperados, con el fin de saber si se ha obtenido lo que se esperaba o de no ser así, formular nuevos planes. Una herramienta para evaluar las medidas adoptadas, es la auditoría administrativa que consideramos será de mucha utilidad en un futuro próximo ya que contiene los elementos necesarios para diagnosticar el estado en que se encuentre una dependencia pública.

Las avocadas para llevar a cabo estas acciones son las unidades de organización y métodos, las cuales han participa-

do actualmente a nivel micro en la actual Reforma Administrativa.

Como apreciación teórica resultante del análisis anterior_ podemos concluir que: I.- La poca utilización de la auditoría administrativa en las dependencias públicas se debe a_ que en la mayoría de éstas no cuentan con los instrumentos tanto técnicos como humanos para su aplicación, los instrumentos a que hacemos referencia en cuanto a los técnicos - son los manuales, métodos de trabajo, sistemas de información, y los humanos los profesionistas como son los administradores públicos, o administradores de empresas. II.- En este punto podríamos decir que en aquellas donde todavía no se realizan auditorías administrativas, y que son la gran mayoría de las instituciones, se está preparando el material para el momento en que se presente un caso de auditoría administrativa, mediante su instrumentación que consiste en la elaboración, diseño y utilización de técnicas administrativas como son: los manuales de organización, de procedimientos, de políticas, los cuestionarios, organigramas, etc., finalmente concluimos de este análisis y diagnóstico de la situación actual que un mínimo porcentaje del sector público cuenta con los instrumentos antes mencionados para que se le aplique auditorías administrativas, sin embargo, podemos decir que se está avanzando ya que las unidades de organización y métodos están trabajan-

do casi en la totalidad del sector público, no en la práctica de auditorías pero si en dar apoyo administrativo a las instituciones públicas.

CAPITULO IV

PERSPECTIVAS EN EL SECTOR PUBLICO

INTRODUCCION.

Antes de entrar al tema que hemos dedicado para este capítulo, queremos aclarar un punto para evitar una errónea -- interpretación del trabajo, nos referimos a los capítulos I y II, el primero contiene información sobre la Reforma Administrativa, pero ésta se expuso de manera general con la única intención de mostrar que ésta ha sido para la administración pública mexicana el instrumento u objeto que ha abierto las posibilidades al cambio, a modificar tanto las estructuras de una institución como sus políticas y -- métodos de trabajo, pero para los fines de nuestro trabajo no pretendemos entrar en su análisis, en la evaluación de las medidas adoptadas, ni tampoco cuestionar su funcionamiento. En lo que respecta a la Auditoría Administrativa (segundo capítulo) la intención es la misma, es decir, no pretendemos cuestionarla sino simplemente hacer una descripción general de ésta, por los motivos antes expuestos no se hizo una conexión de éstos dos temas. Para finalizar queremos hacer un último comentario, es con respecto a que la auditoría administrativa para este trabajo está enfocada a la organización únicamente.

Nuestro objetivo principal es el de contar con un instrumento para evaluar los aspectos en cuanto a organización de una dependencia en general o específicamente de alguna

area de la misma, con este fin se diseñó el trabajo estudiando primeramente dentro del contexto de la Reforma Administrativa (por ser éste un trabajo enfocado al Sector Público), cuáles serían los sistemas de apoyo administrativo que nos pudieran proporcionar los elementos para - - llevar a cabo nuestro objetivo y de éste desprendimos que las avocadas son las unidades de organización y métodos, ya que las funciones de éstas se orientan al nivel micro que es el que a nosotros nos interesa, nuestro estudio - - también abarcó la búsqueda de una técnica que nos ayudará a evaluar los aspectos antes mencionados y encontramos que ésta es la auditoría administrativa cuyo ámbito de aplicación puede abarcar el estudio de objetivos económicos y sociales, de la comunicación, de recursos humanos, de sistemas y procedimientos, entre otros, pero para nuestros fines nos orientaremos al estudio de la organización; esta técnica a su vez, cuenta con instrumentos para llevar a cabo sus fines, los que serían en este caso - - diagnosticar o detectar las fallas de una institución con respecto a su organización, para lo cual proponemos la - - entrevista y el cuestionario principalmente, ya que pensamos que la utilización de éstos facilita al auditor la recopilación de información, por lo siguiente: en el caso de la entrevista, porque el auditor puede crear el ambiente entre él y el entrevistado haciéndolo cordial y agradable, además tiene la ventaja de dirigir sus preguntas - -

dándole la orientación hacia los tópicos que interesan especialmente, otra ventaja de la entrevista es que en el momento se pueden aclarar las dudas (en caso de existir).

Por las características antes expuestas formulamos dos reglas para entrevista, la primera a nivel dirección y la segunda para un departamento de personal específicamente, tomamos estas dos áreas porque, primeramente, en cualquier institución existe una dirección (desde el punto de vista del nivel, no de la denominación), y un departamento o área de personal y, segundo, porque en estas áreas se presentan con mayor frecuencia fallas en cuestiones de organización las cuales se manifiestan en todo el organismo.

En lo que respecta al cuestionario, que finalmente el diseño de éstos es el tema principal de nuestro trabajo, pensamos que su uso durante la realización de una auditoría administrativa es muy útil para la etapa de la recopilación de información, ya que mediante su aplicación se puede obtener información valiosa para su análisis.

Las ventajas que pensamos ofrece el cuestionario pueden ser: su formulación, es posible enfocarla a puntos específicos lo que probablemente daría respuestas específicas, el número de preguntas está limitado, puede abarcar varios temas a la vez, una pregunta puede contener al mismo tiempo varias respuestas, en fin, por sus ventajas y porque pueden aplicarse a cualquier persona, nivel, así como formularse -

para cualquier área, proponemos al cuestionario.

De acuerdo con nuestro objetivo, diseñamos cuatro cuestionarios para las áreas que a continuación presentamos:

_____ Dirección General

_____ Subdirección General

_____ Departamento de Personal

_____ Departamento de Capacitación

y dos para Jefes de Departamento (en general) y empleados en general, mismos que denominamos:

_____ Para Ejecutivos

_____ Para Empleados

Se clasificaron las áreas antes mencionadas como muestra para nuestro trabajo, porque pensamos que a través de éstas se puede obtener la información más representativa para la evaluación de la organización en una dependencia, -- por las características de cada una (mismas que se especi-

fican en la introducción de cada cuestionario).

Nuestros indicadores generales para la formulación de los cuestionarios, son los que a continuación presentamos:

- _____ **Determinar el objetivo de la dependencia**

- _____ **Estudiar y en su caso, establecer las funciones en general de la dependencia ó de las áreas clasificadas.**

- _____ **Revisar las políticas de la dependencia**

- _____ **Detectar mediante la revisión de los objetivos y las funciones, si existe duplicidad de funciones entre las áreas de la dependencia.**

- _____ **Determinar la estructura mediante la revisión y análisis de los organigramas existentes.**

- _____ **Conocer a través de los titulares de la dependencia el grado de organización de la misma.**

- _____ **Conocer los sistemas de apoyo administrativo de la dependencia.**

Conocer los canales de comunicación y la delegación de autoridad.

- Con estos indicadores, pensamos, que el diseño de cuestionarios enfocados a la revisión de la organización, facilitaría al auditor su formulación.

- Para finalizar hemos estructurado algunas proposiciones que el auditor pudiera sugerir como resultado de su evaluación, mismas que a continuación presentamos:

_____ Precisar claramente los objetivos.

_____ Elaborar organigramas.

_____ Elaborar manuales de organización.

_____ Elaborar manuales de procedimientos.

_____ Precisar claramente las políticas.

_____ Elaborar instructivos de los servicios que preste al público.

_____ Elaborar cartas de autoridad.

_____ *Elaborar manual de bienvenida de la institución.*

_____ *Elaborar manuales de descripción de puestos.*

Aunque no se pueden establecer resultados precisos de este trabajo, creemos que nuestras proposiciones podrían ser - - útiles en las dependencias públicas para evaluar su organización y funcionamiento.

1. MEDIDAS PREVIAS A LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA.

"Antes de dar principio a una auditoría administrativa es conveniente estudiar y delinear con brevedad un programa -- que se relacione con el área a estudiar. Esto se reducirá a hacer una lista de los distintos puntos a cubrirse y los procedimientos que se seguirán para llevar a cabo la tarea que se trate, es muy importante que los puntos se dirijan hacia los objetivos principales.

La aplicación de la auditoría puede reducirse a un cierto número de pasos importantes; el conocer estos pasos representa para el auditor la determinación de la factibilidad de la aplicación de la auditoría administrativa; a continuación enumeramos estos pasos:

- Estudiar la estructura de organización, mediante la revisión de los manuales de organización existentes.

- Revisar y establecer, en su caso, cuáles son las actividades que le son necesarias para cumplir los objetivos y las funciones que le han sido encomendadas.

- Comparar la estructura existente, con la que aparece en el organograma de la dependencia.

----- Revisar los contenidos correspondientes al reglamento interior de la dependencia.

----- Revisar los manuales de procedimientos y los de servicios al público.

----- Revisar las Leyes, los Reglamentos y las Disposiciones administrativas de la dependencia.

----- Estudiar si las políticas se dirigen a un objetivo definitivo, si son precisas, claras y comprensibles.

----- De los trámites administrativos que se realizan en la dependencia, estudiar su seguimiento.

Si la dependencia u organismo cuenta con los elementos antes mencionados, se podrá aplicar la auditoría en caso de que carezca de alguno, el auditor procederá a su instrumentación.

2. CONTENIDO DE LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA.

Entre los principales factores determinantes de la estructu

ra adecuada de una organización se encuentran su magnitud, la extensión del territorio que sirva y la naturaleza, complejidad y volúmen de sus operaciones. Los extremos que -- puede adoptar en el aspecto funcional son la centralización absoluta y la especialización excesiva; en el de delegación de autoridad, la concentración del mando y su dilución hasta niveles mínimos de funcionamiento. En los límites de la centralización y de la concentración se entorpece el flujo de las operaciones, en los de especialización y dilución se pierden la coherencia y el control de las actividades, la cual debe tenerse presente al diseñar la formula de organización que permita operar en condiciones óptimas de dirección, de fluidéz y de control". (31)

Con el objeto de conocer los objetivos, la estructura y los mecanismos de coordinación de la dependencia, la difusión - de sus políticas y normas de actividad, así como de sus reglamentos, disposiciones legales o administrativas, con el fin de poder identificar o detectar, si existe cualquier -- anomalía, ya sea de características como las antes descritas o de cualquier índole, que tengan relación con la orga-

(31) Isoard A. Carlos, Jiménez de Sandi, Auditoría de las Operaciones del Gobierno, FCE, 1979, p.p. 85, 86 y 87.

nización de la dependencia, para poder aplicar las medidas correctivas que para el caso se requieran, (este trabajo - contempla solamente a la organización), presentamos una -- guía que consideramos el auditor puede utilizar para preparar el material para aplicar la auditoría, esta contiene - una serie de preguntas que el auditor se puede plantear al hacer la investigación preliminar.

3. GUIA PARA LA INVESTIGACION PRELIMINAR DE LA AUDITORIA.

Tomando como base el modelo de Carlos Isuard en su libro - Auditoría de las Operaciones del Gobierno, Pág. 77.:

- 1.- "Conocer el objeto de la dependencia.
- 2.- Estudiar el objetivo general de la dependencia.
- 3.- Analizar la estructura general de la dependencia.
- 4.- Revisar las funciones generales de la dependencia.
- 5.- Investigar si se han imprimido las políticas, los reglamentos y los procedimientos de la dependencia.
- 6.- Estudiar los objetivos generales de las distintas unidades de la dependencia, con la mira de descubrir - - aquellas que pudieran fusionarse con otras cuyos fines sean semejantes, o eliminarse porque estos hayan

dejado de tener interés.

- 7.- Revisar si existe una estructura jerárquica adecuada.
- 8.- Revisar si están claramente definidas las responsabilidades en la estructura jerárquica dentro de las -- distintas divisiones.
- 9.- Solicitar los manuales de organización con que cuenta la dependencia.
- 10.- Analizar las formas o formatos con que cuenta la dependencia para los trámites administrativos que en ella se realizan.
- 11.- Analizar si los planes y programas indican claramente las estrategias alternativas que pueden adoptarse para su cumplimiento.
- 12.- Investigar, qué órganos de Gobierno y de Administración tienen a su cargo el señalamiento de prioridades y la coordinación y aprobación de los planes, -- presupuestos y programas.
- 13.- Investigar si los distintos niveles de responsabilidad tienen acceso a la información que necesitan.
- 14.- Investigar con qué servicios de asesoría técnica -- cuenta la dependencia, en particular, si existen servicios de asesoramiento legal, de sistemas, y de -- otros.
- 15.- Investigar si cuenta la dependencia con una biblioteca general o con varias divisiones de obras técnicas y revistas que puedan ser consultadas por los directivos, supervisores, jefes de departamento y perso--

nal.

16.- Investigar si la dirección tiene programas formales para las siguientes funciones:

- a) Dictar los reglamentos y procedimientos generales.
- b) Definir los criterios funcionales o regionales para asignar responsabilidades de operación y delegar la autoridad concordante.
- c) Seleccionar a los principales funcionarios, evaluar su desempeño y fijar sus emolumentos.
- d) Coordinar todas las actividades de la dependencia, tomando en cuenta la estructura de delegación de autoridad".

Si bien esto es una guía, no la tomemos como tal, no creamos que es el todo, ya que mediante ésta se obtendrá la información adecuada y pudiera ser suficiente, pero habrán cosas específicas que no estén contempladas en esta guía que el auditor podrá preguntarse.

4. TECNICAS PARA AUDITAR EN EL SECTOR PUBLICO.

El avance de la tecnología administrativa ha permitido contar con técnicas específicas para resolver cualquier tipo

de problema, no importando la índole o magnitud. La dimensión y complejidad del sector público ha requerido de técnicas efectivas para la solución de los problemas a los -- que se enfrenta; nuestro propósito en este trabajo es presentar aquellas técnicas que habrán de utilizarse en la -- realización de auditorías administrativas en el sector público, mismas que a continuación enumeramos.

4.1 Los Organogramas

"Los organogramas deben convertirse en el instrumento que proporcione una representación gráfica de los aspectos fundamentales de una estructura de la organización, y permitan entender su esquema general, así como el grado de diferenciación e integración funcional de los elementos que la componen. En un organograma se localiza: el tipo de unidades que conforman una estructura, sus relaciones; las características de la dependencia o entidad y sus funciones básicas entre otros, de donde se infiere que los organogramas:

- Proporcionan una imagen formal de la organización, -- constituyéndose en una fuente autorizada de consulta con fines de información.
- Indica las relaciones de jerarquía que guardan entre si los principales órganos de una institución o de -- una de sus áreas.
- Facilitan al personal el conocimiento de su ubicación

y relaciones dentro de la estructura orgánica.

--- Ayudan a descubrir posibles duplicaciones, dispersiones o lagunas, múltiples relaciones de dependencia y de niveles y tramos insuficientes o excesivos de supervisión y control.

En general, auxilian en el análisis, conocimiento y diseño de la organización.

Pueden ser clasificados en tres grandes grupos, de acuerdo con suⁿ: (32)

- 1) Contenido
- 2) Ambito de aplicación
- 3) Presentación

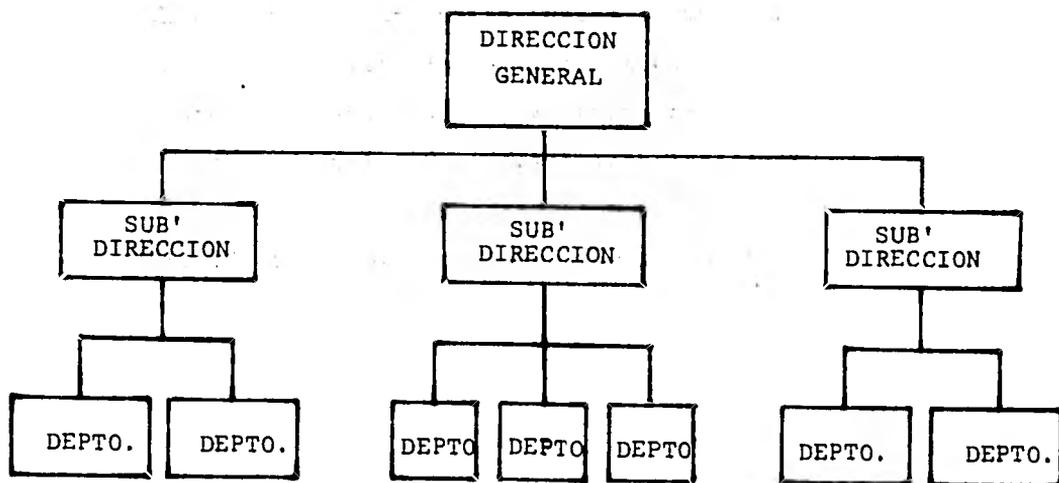
(32) Organogramas Guía para su Elaboración. Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, México 1977, Pág. 3

4.1.1 Estructural

"Tienen por objeto la representación gráfica de los órganos (unidades administrativas) que integran una Institución, así como sus relaciones de jerarquía o dependencia. Su importancia radica en que sirven de base para el diseño de otros gráficos. Este tipo de organogramas debe aparecer como parte integrante de los manuales generales de organización de las dependencias y entidades de la administración pública a que se refiere el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". (33)

(33) Organogramas, Guía para su elaboración, op. cit. p. 11

ORGANOGRAMA ESTRUCTURAL

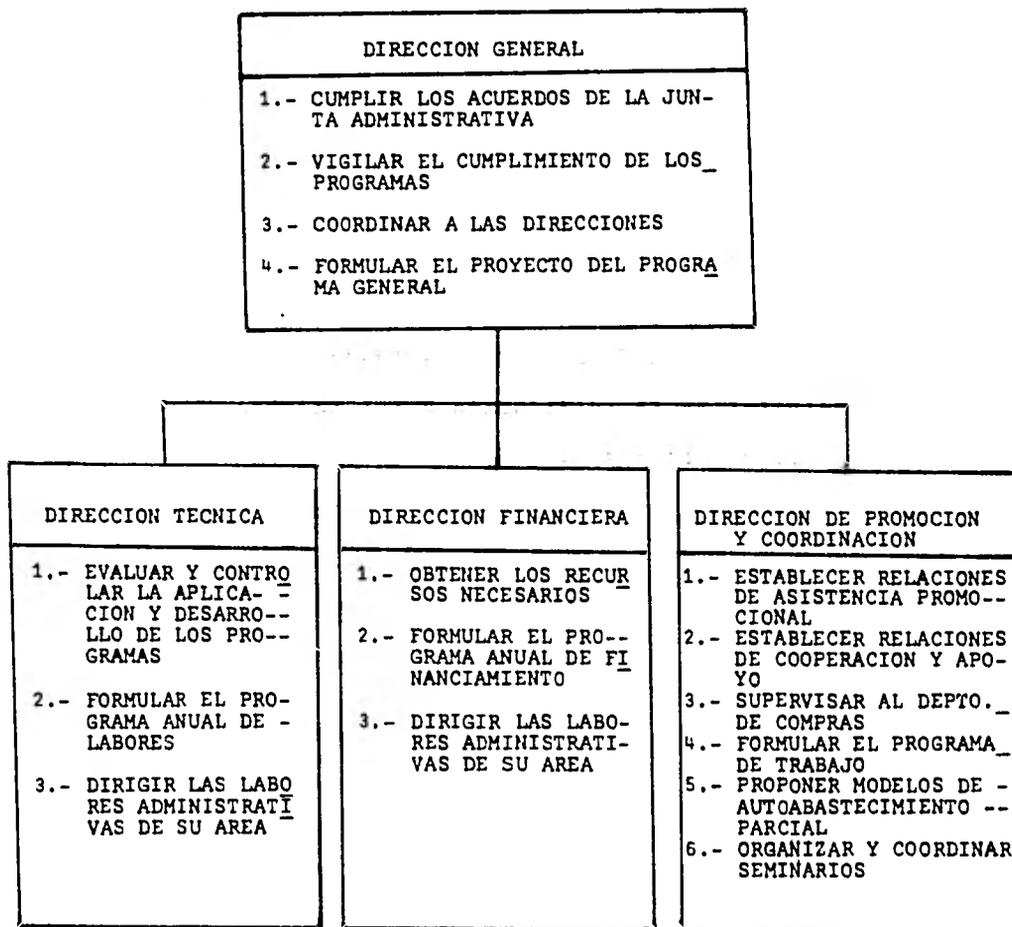


4.1.2 Funcionales.

"Indican el cuerpo de la gráfica, además de las unidades y sus interrelaciones, las funciones principales que realizan los órganos representados; Estas pueden transcribirse con arreglo a su orden de importancia o al lugar que ocupan dentro de un proceso". (34)

(34) Organogramas, Guía para su elaboración, *ibidem*.

ORGANOGRAMA FUNCIONAL

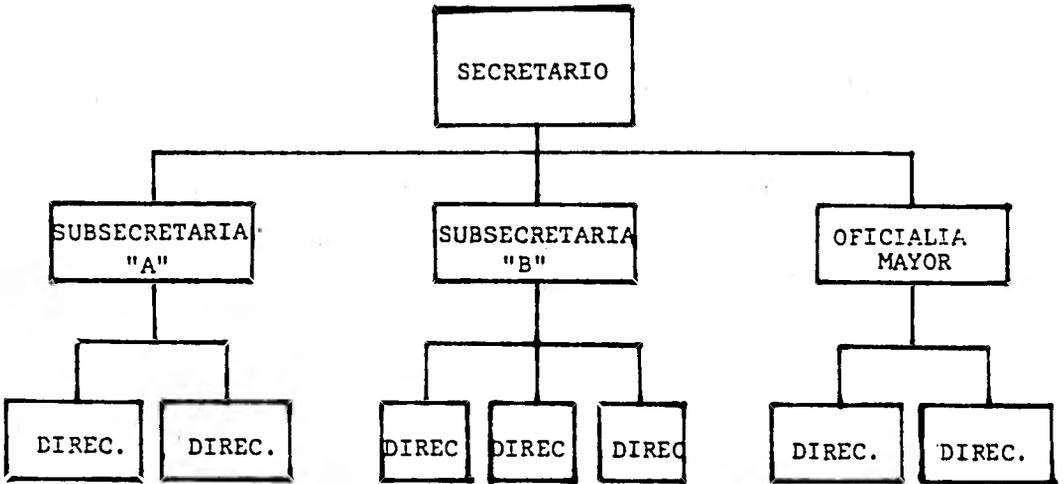


4.1.3 Generales.

"Representan únicamente los órganos principales de la institución y sus interrelaciones básicas". (35)

(35) Organogramas, Guía para su elaboración, *idem*.

ORGANOGRAMA GENERAL

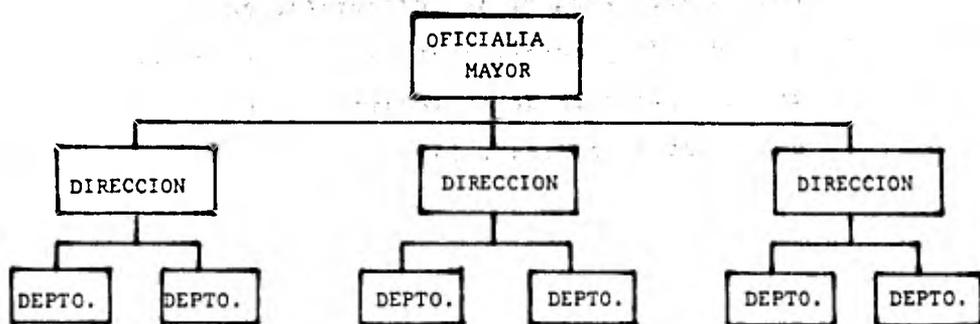
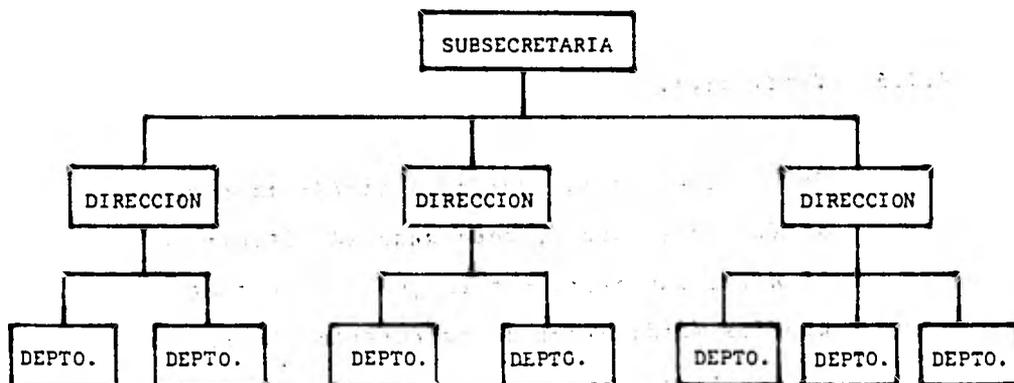


4.1.4 Específicos.

"Ofrecen mayor detalle sobre determinados aspectos de la organización de una unidad o área de la institución". (36)

(36) Organogramas, Guía para su elaboración, idem.

ORGANOGRAMA ESPECIFICO



4.1.5 Verticales.

"Se presenta a las unidades ramificadas de -- arriba hacia abajo, colocando al titular en el nivel superior, por lo que los distintos niveles jerárquicos de la institución se ubican en renglones.

La líneas que representan las relaciones entre las unidades, se disponen verticalmente, por la facilidad de su interpretación y por ser los más generalizados, se recomienda el uso de este tipo de organograma en los manuales de organización". (37)

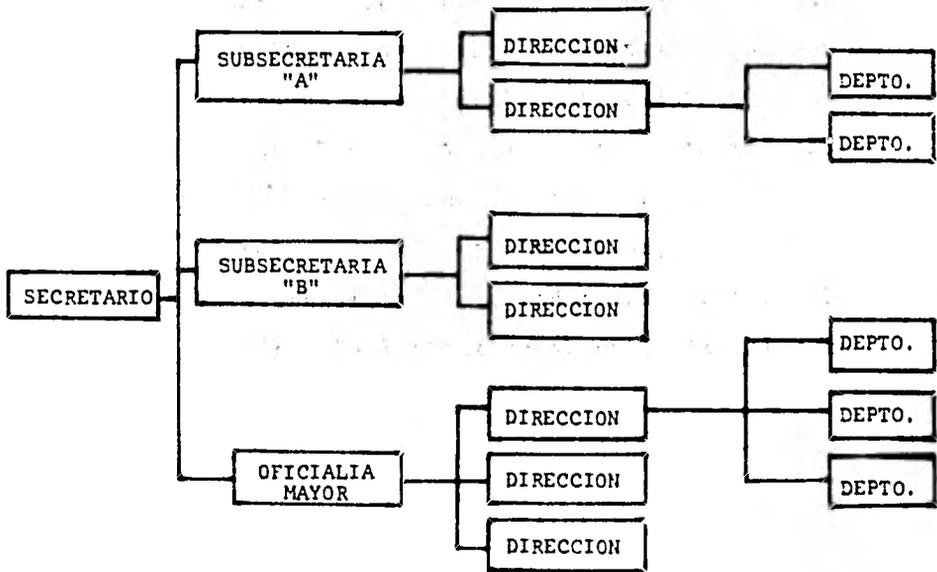
(37) Organogramas, Guía para su elaboración, idem.

4.1.6 Horizontales.

"Representan las unidades ramificadas de izquierda a derecha, colocando al órgano superior a la extrema izquierda, los niveles jerárquicos se ubican en columnas y las relaciones entre las unidades se representan -- por líneas dispuestas horizontalmente. Este tipo de organograma resulta de utilidad en el caso de estructuras con un gran número de órganos de igual jerarquía en la base". (38)

(38) Organogramas, Guía para su elaboración, op. cit. p. 12.

ORGANOGRAMA HORIZONTAL

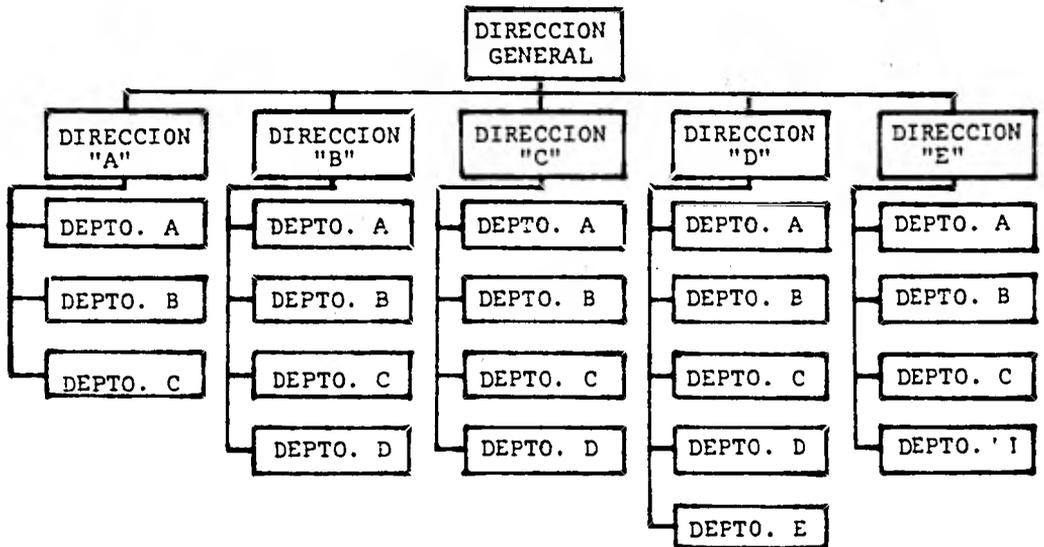


4.1.7 Mixtos.

"Se representa la estructura de una organización utilizando combinaciones verticales y horizontales, con el objeto de superar -- las limitaciones que la utilización de un sólo tipo trae consigo. En el caso de organizaciones que cuentan con un gran número de unidades en la base, es recomendable el uso de este tipo de presentación". (39)

(39) Organogramas, Guía para su elaboración, *ibidem*.

ORGANOGRAMA MIXTO
VERTICAL HORIZONTAL

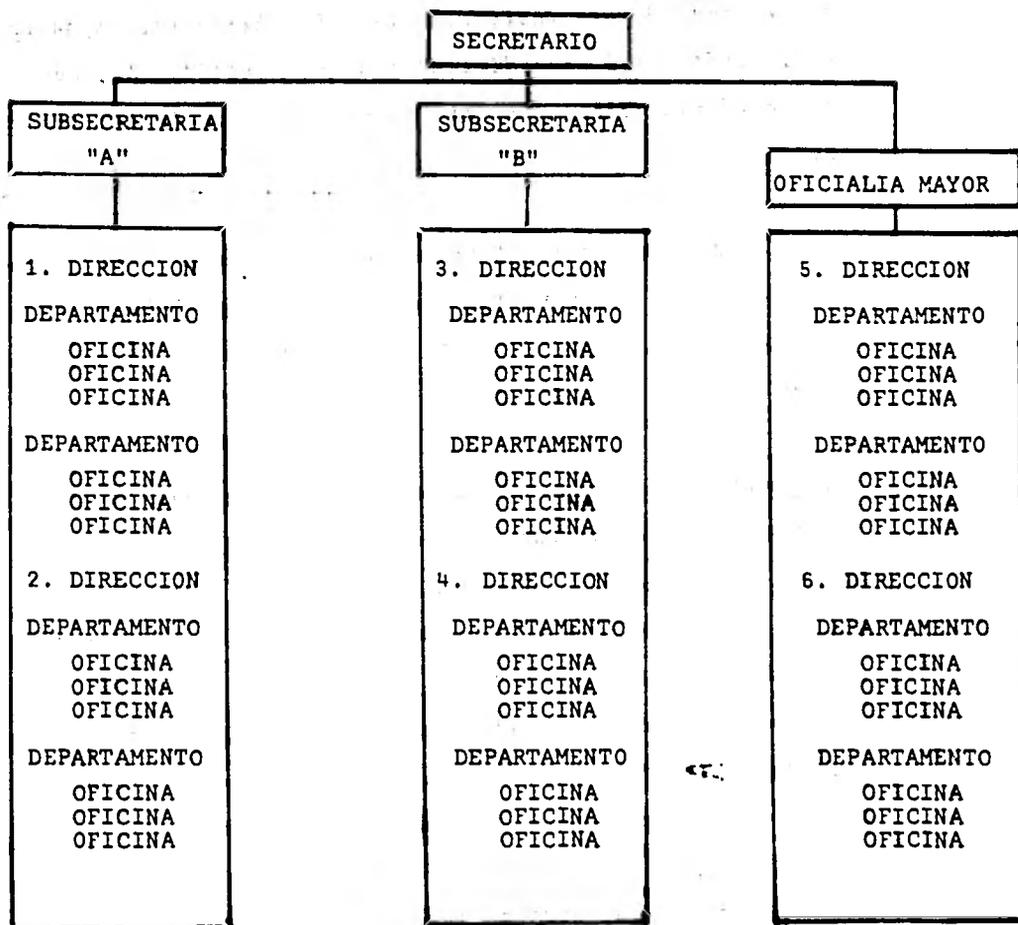


4.1.8 De Bloque.

"Son una variante de los verticales que tienen la particularidad de representar un mayor número de unidades en espacios más reducidos, permitiendo así la aparición en el gráfico de las unidades ubicadas en los últimos niveles". (40)

(40) Organogramas Gula para su elaboración, *idem*.

ORGANOGRAMA DE BLOQUE



4.2 Los Manuales.

"Otra técnica también muy útil para el desarrollo de la auditoría son los manuales, los cuales podemos definir como documentos que contienen, en forma ordenada y sistemática, información y/o instrucciones sobre historia, organización, políticas o procedimientos de una institución, que se consideran necesarias para la mejor ejecución del trabajo.

Para el caso de una auditoría administrativa los manuales más utilizados son los de organización, de políticas, y de procedimientos, a continuación describiremos a cada uno de éstos:

4.2.1 Los manuales de organización, exponen con detalle la estructura de la organización y señalan los puestos y la relación que existe entre ellos, explican la jerarquía, los grados de autoridad y responsabilidad, las funciones y actividades de los órganos de la institución. Generalmente contienen gráficas de organización, descripciones de trabajo, cartas límite de autoridad, etc. Este tipo de manuales se dividen en dos: departamentales, que se ocupan de un departamento en particular o de una función específica; y los generales que abarcan toda la institución.

4.2.2 Los manuales de políticas, también llamados de normas, - - George A. Terry dice: "un manual de políticas de una empresa". Una política es una guía básica para la acción; prescribe los límites generales dentro de los cuales han de realizarse las actividades. El conocer las políticas de una institución proporciona el marco principal sobre el cual se basan todas las acciones, de aquí la importancia de este tipo de manuales.

4.2.3 Los manuales de procedimientos, también llamados de operación, de prácticas estándar, de introducción sobre el trabajo, de rutinas de trabajo, de trámites y métodos de trabajo, Kellogg explica que "el manual de procedimientos presenta sistemas y técnicas específicas". Estos señalan el procedimiento preciso a seguir para lograr el trabajo de todo el personal de oficina o de cualquier otro grupo que trabaje o desempeñe responsabilidades específicas, este tipo de manuales ilustran la secuencia de etapas para llevar a cabo un determinado trabajo".

Por último veremos la técnica que consideramos más importante para la realización de la auditoría administrativa, nos referimos a los cuestionarios que serán el elemento clave para obtener la información que se requiere, la aplicación de éstos facilitan y simplifican el trabajo del auditor a través de una serie de preguntas previamente dise-

ñadas y orientadas en relación al órgano o área a examinar". (41)

4.3 Los Cuestionarios.

Objetivos.- "El cuestionario es una de los instrumentos más importantes para perfeccionar el poder de observación:

- a) Define los puntos pertinentes de la encuesta.
- b) Procura la respuesta a dichos puntos.
- c) Permite uniformar la cantidad de información solicitada y recopilada.

4.3.1 Clases. - De acuerdo con el propósito que persigue la encuesta, podemos distinguir entre cuestionarios de hechos, de actitudes y opiniones.

De acuerdo con la forma del cuestionario, podemos distinguir entre cuestionarios estructurados y libres. En el --

(41) Duhalt Krauss, Miguel, Los Manuales de Procedimiento en Las Oficinas Públicas, Fac. Ciencias Políticas y Sociales, México, 1977. p.p. 21-22

cuestionario estructurado, tanto las preguntas como las -- respuestas se encuentran predeterminadas. En este caso -- las preguntas pueden ser abiertas o cerradas. Las preguntas abiertas pueden ser respuestas en la forma preferida -- por el informante. Las preguntas cerradas, denominadas -- también fijas-alternativas, pueden ser dicotómicas (cuando admiten solamente una respuesta, afirmativa o negativa) o -- en abanico (cuando permiten la elección entre varias categorías).

Las formas más usuales del cuestionario estructurado son -- la del cuestionario en sentido estricto, el cual es un for -- mulario redactado en forma interrogativa, en oposición a -- los que suelen redactarse en forma afirmativa. También se emplea para designar los formularios que deben ser llenados por la misma persona que proporciona la información.

Requisitos. - Para que los cuestionarios sean útiles en el acopio de la información, deben llenar tres condiciones: -- validez, seguridad y comparabilidad.

La Primera se refiere al grado de coincidencia de los resultados obtenidos con los obtenidos por otros medios reco -- nocidos como idóneos para el efecto. La seguridad se obtiene cuando, al -- aplicarse el cuestionario, nuevamente a -- los mismos resultados. La comparabilidad se refiere a la

naturaleza de las respuestas que permite su agrupación en categorías generales.

4.3.2 Procedimiento. -

- 1.- Realización de un estudio piloto, con base en una - - lista de categorías, si es necesario para definir las materias de estudio.
- 2.- Preparación del cuestionario.
- 3.- Impresión provisional del cuestionario con una apa - - riencia agradable, amplios márgenes para su encuadernación y número de serie para su identificación.

4.3.3. Formulación. - Es necesario evitar palabras obscuras ó con más de un significado; se requiere que la redacción transmita con la mayor fidelidad posible la idea, es decir, redactar las preguntas y pedir a algunas personas que las - - contesten a fin de apreciar las respuestas, realizando después una pequeña entrevista para ver si captaron la idea, si les pareció interesante. No es una cosa fácil elaborar un cuestionario; requiere de una atención concentrada y estudiar palabra por palabra.

Por último, proponemos la técnica de la entrevista, la - - cual combinada con el cuestionario hace más completa la recopilación de información para el auditor.

4.4 La Entrevista

Objeto.- La entrevista es un contacto interpersonal que tiene por objeto el acopio de testimonios orales.

Clases.- De acuerdo con el propósito que persigue la encuesta, podemos distinguir, como en los cuestionarios: entrevistas de hechos, actitudes y opiniones. La entrevista de hechos se denomina entrevista documental. Sirve para averiguar lo que la persona sabe. Las otras sirven para averiguar lo que la persona piensa o siente. En la primera debe calificarse la capacidad y la imparcialidad del entrevistado, para medir el grado de fidelidad de su testimonio. En la segunda, la capacidad y la imparcialidad son importantes en sí mismas.

De acuerdo con el número de las personas entrevistadas la entrevista puede ser considerada como individual o colectiva. La entrevista colectiva puede tener por objeto el contacto con todas las personas afectadas por una situación o con un número representativo de ellas.

De acuerdo con el número de las personas entrevistadas, en una misma sesión, las entrevistas pueden dividirse en personales o de grupo. Las primeras son más útiles para el acopio de información confidencial, que el informante no

no proporcionarla en público. La segunda puede ser más -- útil cuando el informante se siente obligado a decir la -- verdad frente a testigos.

De acuerdo con la estructuración de la entrevista, ésta po drá clasificarse como libre o dirigida. En el primer caso, el entrevistador conduce la entrevista en una forma -- más espontánea para el entrevistado. En la segunda el -- cuestionario propone el número fijo de preguntas.

La primera permite profundizar más en la mente del entre-
vistado. La segunda facilita la comparabilidad de las res
puestas.

En relación con el número de veces que una misma persona -
puede ser entrevistada, las entrevistas pueden considerarse
como únicas y repetidas. Las primeras representan la -
ventaja del ahorro que implican, y la posibilidad de redu-
cir al mínimo las molestias ocasionadas al entrevistado.
Las segundas permiten mayor posibilidad de verificación, -
así como la observación de cambios en el desarrollo de las
situaciones.

4.4.1 Requisitos.

Algunos de los requisitos que debe satisfacer el entrevistador son los siguientes:

- 1.- Autoridad para realizar la entrevista o apoyo (de líderes, autoridades, etc.) para llevarla a cabo.
- 2.- Agudeza en la observación.
- 3.- Capacidad para escuchar, transcribir, seleccionar y -- condensar la información obtenida.
- 4.- Adaptabilidad a circunstancias previstas e imprevistas.
- 5.- Don de gentes.
- 6.- Cortesía
- 7.- Tacto.

Cuando las entrevistas son numerosas y se requiere de los servicios de un equipo, éste debe ser seleccionado además de acuerdo con su experiencia y su habilidad para seguir instrucciones. El equipo debe ser entrenado y controlado, con objeto de que los resultados sean comparables.

Entre los requisitos que debe satisfacer el entrevistado, destacan los siguientes:

- 1.- Interés.
- 2.- Deseo de cooperar.
- 3.- Capacidad de observación.
- 4.- Sinceridad.
- 5.- Memoria.
- 6.- Imparcialidad
- 7.- Habilidad para comunicarse oralmente.
- 8.- Tipicidad.

El interés y el deseo de cooperar pueden estimularse desde la preparación de la entrevista, cuando se pide la cita para celebrarla, ó cuando se recurre a los medios masivos de difusión para informar sobre sus objetivos e importancia.

Las cualidades a que se refieren los requisitos del 3 al 6 pueden ser medidas, en el momento mismo de la entrevista, por medio de preguntas indirectas.

La falta de habilidad para comunicarse, por parte del entrevistado, puede suplirla el entrevistador con su propia habilidad para manejar distintos tipos de lenguaje.

Procedimiento.-

Es difícil establecer recomendaciones generales en rela-

ción con las entrevistas, dada la variedad de objetivos -- que éstas pueden perseguir, y la heterogeneidad de los grupos y situaciones a que pueden aplicarse. Algunas de las reglas más generales, que conviene por lo menos revisar antes de proceder a realizar las entrevistas, son las siguientes:

4.4.2 Preparación:

- 1.- Realizar, en lo aplicable, las etapas numeradas del 1 al 7 en relación con el procedimiento propio del cuestionario.
- 2.- Entrenar al entrevistador por medio de literatura, conferencias o sesiones de mesa redonda, que lo familiaricen con el plan de trabajo y con la psicología de las personas que entrevistará.
- 3.- Arreglar una cita con las personas que se entrevistarán, cuando su número lo permita. De lo contrario: - dar publicidad a los objetivos y la importancia del trabajo, en demanda de cooperación, utilizando los medios de difusión más apropiados.

4.4.3 Iniciación:

- 4.- Identificarse verbalmente. Mostrar en caso necesario, las credenciales que acrediten al entrevistador.
- 5.- "Romper el hielo", con frases incidentales que puedan

ganar la atención del entrevistado.

- 6.- Dar las explicaciones posibles, que sean solicitadas, sobre los objetivos y la importancia del trabajo.
- 7.- Solicitar la cooperación del entrevistado, haciéndole advertir que no está obligado a proporcionar la información, pero que desde luego puede rendir un servicio importante si la proporciona.
- 8.- Asegurar al entrevistado, cuando se trate de información que él pueda considerar confidencial, de que se guardará absoluto secreto, y de que su nombre no figurará en el estudio.
- 9.- Destruir la posible hostilidad del entrevistado, ante el extraño que es el entrevistador, haciendo que la presentación y la conducta del segundo sean aceptables para el primero.
- 10.- Iniciar el interrogatorio con preguntas fáciles, que disminuyan la tensión.
- 11.- Entrar en materia tan rápidamente como lo permita la satisfacción de los requisitos anteriores.

4.4.4 Desarrollo:

- 12.- Hacer todos los interrogatorios en el mismo orden.
- 13.- Formular las preguntas en la forma prevista por el cuestionario. Repetirlas cuando sea necesario para mayor claridad.

- 14.- No inducir las respuestas, ni demostrar sorpresa o -- reprobación por las mismas.
- 15.- Escuchar pacientemente, utilizando todo el tacto posible para invitar al entrevistado a hablar con mayor exactitud sobre los tópicos que interesan especialmente.
- 16.- Dar oportunidad inteligente para la precisión o la -- rectificación de respuestas, sin que, desde el punto de vista del entrevistado, esto signifique una humillación o una molestia innecesaria.
- 17.- Adaptar el ritmo de la entrevista a cada situación específica.

4.4.5 Registro:

- 18.- Transcribir con fidelidad y exactitud, de ser posible textualmente.
- 19.- Anotar en el acto mismo de la expresión, cuando ello no inhíba al entrevistado.
- 20.- Utilizar instrumentos tales como las grabadoras portátiles, bajo la condición arriba mencionada.
- 21.- Revisar la entrevista para llenar lagunas, o corregir transcripciones equivocadas en el momento de la misma.

- 22.- Pedir, cuando lo permita el número de entrevistados y lo justifique la importancia de la entrevista, una -- confirmación por escrito". (42).

Consideramos que con el material proporcionado en este último capítulo, la posibilidad de aplicar auditorías administrativas será más amplia ya que después de analizar los objetivos de este sector y estudiar su problemática, propusimos una metodología y vimos algunas técnicas, las que -- por sus características consideramos facilitan al auditor -- la aplicación de auditorías administrativas, nos referimos principalmente a los cuestionarios.

Como la técnica del cuestionario debe seguir un procedimiento fijado de antemano, esto es una serie de preguntas, fue necesario diseñar varios cuestionarios de prueba, los -- cuales se formularon considerando aspectos tales como:

- 1.- Objetivo de la dependencia (análisis)
- 2.- Análisis de las funciones
- 3.- Análisis de la estructura
- 4.- Funciones principales por área (descripción)
- 5.- Descripción del puesto (análisis)

(42) Garza, Mercado Ario. Manual de Técnicas de Investigación, El Colegio de México A.C. México 1978, p.p. 110 117.

5.- DIRECCION

"La misión de la Dirección consiste en diseñar las estrategias para el alcance de las finalidades, en lograr una coherencia lógica entre los planes, los objetivos, los programas y los medios de que dispone, y en coordinar y controlar las acciones que persigue el cumplimiento de los objetivos.

Opera, frecuentemente, a través de un sistema de asignación de responsabilidades y de delegación de la autoridad congruente con ellas, y coordina la acción mediante mecanismos de comunicación entre las unidades descentralizadas de control y evaluación de las actividades. Para dar luz a sus decisiones necesita apoyarse en información pertinente acerca de las condiciones internas y de las circunstancias del entorno, así como en las opiniones de los directivos y funcionarios de la Organización", (43) el enfoque alternativo mencionado con anterioridad, trata a la Dirección como una área o parte de una Organización, que siendo la cabeza debe mantener la estructura organizativa en con-

(43) Isoard A. Carlos. Jiménez de Sandi. Auditoría de las Operaciones del Gobierno. F.C.E. 1979, pág. 74

Los cuestionarios elaborados para este trabajo fueron los siguientes:

- 1).- Dirección General.
- 2).- Subdirección General.
- 3).- Departamento de personal.
- 4).- Departamento de capacitación.
- 5).- Ejecutivos.
- 6).- Empleados (en general).

Por último queremos hacer mención de la entrevista misma - que vimos en las páginas anteriores; de esta técnica elaboramos dos guías enfocadas una para la función de dirección y la otra para la función de personal, tanto los cuestionarios como las entrevistas formuladas y diseñadas para este trabajo se presentan a continuación.

diciones eficientes para que el contexto de la Organización garantice la instrumentación de las tareas encomendadas, a partir de este criterio diseñamos un cuestionario orientado a evaluar en en primera instancia el objeto de la dependencia, su objetivo principal, su estructura, los servicios que presta, y su responsabilidad hacia el medio económico en que se desenvuelve, entre otros, asimismo para conocer si sus actividades y metas se avocan a sus planes y programas de trabajo en relación a la responsabilidad pública de la Dependencia.

CUESTIONARIO PARA LA DIRECCION GENERAL

1. *Describase suscintamente el objeto de la Dependencia.*

2. *Diga cuál es la verdadera vocación de la Dependencia y hacia qué servicios se encuentra orientada?*

3. *El objetivo de la Dependencia esta perfectamente definido y por escrito?*

SI ()

NO ()

Por qué? _____

4. Enumere los niveles jerárquicos que existen en la Dependencia:

5. El Organograma de la Dependencia es realmente la Representación gráfica de la Organización?

SI ()

NO ()

Por qué? _____

6. La Departamentalización ó la Creación de nuevos Departamentos se lleva a cabo mediante un estudio formal de las funciones y actividades a realizar?

SI () NO ()

Por qué? _____

7. Se tiene descripción por escrito de las funciones -- que deben realizar los Departamentos?

SI () NO ()

8. Existe un manual de Organización de la Dependencia?

SI () NO ()

9. Existe un manual de Organización para cada Area?

SI () NO ()

10. Se ha definido claramente y por escrito los límites

12. Diga si contribuyen los planes y los que de ellos -- se derivan, a la consecución de los objetivos de la Dependencia?

SI ()

NO ()

Por qué? _____

13. Son definidos con la precisión necesaria los problemas que requieren la formulación de planes y programas?

SI ()

NO ()

Por qué? _____

14. Constan por escrito los principios básicos de las actividades del servicio que presta la Dependencia?

SI ()

NO ()

Por qué? _____

15. Dlgase si se celebran reuniones de alta Dirección - cuando menos una vez al año. (que tengan como propósito revisar las actividades que imponen los objetivos de la Dependencia).

SI ()

NO ()

Por qué? _____

6.- SUBDIRECCION GENERAL

Entre las principales funciones de una Subdirección General, podemos considerar las siguientes: auxiliar a la Dirección General en la Coordinación de las actividades de esta, analizar sus programas, prever las necesidades de información a todos los niveles y representar al Director General en los aspectos que le sean encomendados, entre otras.

De esta manera vemos que esta Area ó Unidad funge esencialmente por una Delegación de Autoridad de parte de la Dirección General y su objetivo es principalmente apoyar a Esta para mantener su estabilidad en todos sus aspectos y a todos sus niveles.

Con la finalidad de poder evaluar su funcionamiento como unidad, primeramente, así como el grado de concordancia, de la Organización de la Dependencia en relación a su estructura jerárquica, la Coordinación de sus planes y programas, sus objetivos a plazos mediano y corto, y sus normas escritas; diseñamos un cuestionario que está enfocado a conocer los aspectos mencionados anteriormente.

CUESTIONARIO PARA LA SUBDIRECCION GENERAL

1. *Diga cuál es el objetivo general de la Dependencia?*

2. *Diga si la Dependencia tiene definidos claramente - sus objetivos a plazos mediano y corto.*

SI ()

NO ()

Por qué?

3. *Son congruentes con las metas a largo plazo?*

SI ()

NO ()

Por qué?

4. Diga si estos objetivos se comunican con claridad a las personas encargadas de su Ejecución?

SI ()

NO ()

Por qué?

5. Diga si se indica con precisión el término de su -- cumplimiento.

SI ()

NO ()

Por qué?

6. Diga si la Dirección, revisa periódicamente durante el año los objetivos de los planes y programas para adaptarlos a la realidad.

SI ()

NO ()

Por qué?

-
-
7. Diga si los planes y programas indican claramente - las estrategias que pueden adoptarse para su cumplimiento.

SI ()

NO ()

Por qué?

8. Indique los niveles que participan en la fijación - de objetivos.
-
-
-

9. Indique los niveles que participan en la formulación de planes, programas y presupuestos.
-

10. Diga en relación con la Dependencia ¿Qué Organos de Gobierno tienen a su cargo la aprobación de los planes, presupuestos y programas?

11. Diga si se revisa periódicamente durante el año el desarrollo de los programas.

SI ()

NO ()

Por qué?

12. Se elaboran informes de estas revisiones?

SI ()

NO ()

Por qué? _____

13. Estos informes son comparativos de lo realizado con lo previsto?

SI ()

NO ()

Por qué? _____

14. Señale con cuál de los servicios de Asesoría Técnica cuenta la Dependencia.

Auditoría Externa ()

Asesoramiento Legal ()

Asesoramiento de Sistemas ()

Otros ()

Menciónelos. _____

15. Los asesores técnicos ¿Son solamente consejeros o también tienen facultades de operación?
En este caso indique en qué consisten.

SI ()

NO ()

16. Describanse brevemente sus funciones.

17. Describanse brevemente las funciones de los principales cargos ejecutivos.

18. *Se sigue la práctica de Reuniones de trabajo a distintos niveles?*

SI ()

NO ()

Por qué?

19. *Indíquese la periodicidad con que se celebran las reuniones de trabajo y los niveles que participan.*

20. ... *Digase sí, para las reuniones se entrega previamente a los participantes una lista de los temas a tratar.*

SI ()

NO ()

21. *Digase si después de celebrada la reunión se hace una minuta de los temas tratados.*

SI ()

NO ()

22. *¿Cuenta la Dependencia con una Biblioteca General - de obras técnicas que puedan ser consultadas por -- los Directivos y Personal en General?*

SI ()

NO ()

7.- DEPARTAMENTO DE PERSONAL

"Entre las medidas que contribuyen a aumentar la eficiencia del trabajo de los empleados se encuentran las siguientes: Que sus responsabilidades y facultades se asignen de manera clara y precisa; que las labores especializadas se integren en un conjunto ordenado al logro de la finalidad general, y que se tomen providencias para el mejoramiento profesional del personal". (44)

Por la importancia que tiene la administración de los Recursos Humanos para el buen funcionamiento de cualquier Area o Entidad, se ha diseñado este cuestionario con la finalidad de conocer las funciones y responsabilidades de un Departamento de Personal.

(44) Isoard A. Carlos. Jiménez de Sandi. Auditoría de las Operaciones del gobierno F.C.E. 1979, Pág. 79.

CUESTIONARIO PARA EL DEPARTAMENTO DE PERSONAL

- DEPARTAMENTO DE PERSONAL*
1. Haga una breve descripción de las actividades que se realizan en su Departamento.

2. Haga una breve descripción de su Departamento indicando Jerarquías, su ubicación dentro de la Dependencia y las Oficinas y Secciones que comprende.

3. Indíquese si el Departamento cuenta con Areas especializadas para atender los siguientes asuntos?

a) Diseñar Políticas de Personal

SI () NO ()

b) Diseñar Políticas de Sueldos

SI () NO ()

c) Diseñar Políticas de Prestaciones

SI () NO ()

4. De no ser así, Indique cómo manejan estos asuntos?

Existe algún documento?

SI () NO ()

Quién lo elaboró?

Su Departamento ()

Un Area de Organización ()

Un Area de la Dependencia ()

5. Cuentan con manuales para su Departamento?

SI ()

NO ()

De qué tipo?

Organización ()

Procedimientos ()

Otros ()

6. Diga si se requiere la participación de su Departamento para la atención de asuntos de Administración y manejo del Personal de las demás Unidades de la Dependencia.

SI ()

NO ()

Explique de qué manera?

7. En su Departamento, se entrevista a los solicitantes de Empleo?

SI ()

NO ()

8. Existe un Area especifica en su Departamento que se encargue de entrevistar a los solicitantes?

SI ()

NO ()

9. Cual? mencionela.

10. Cuenta su Departamento con un documento guia para realizar entrevistas a los solicitantes?

SI ()

NO ()

Por qué? _____

11. Cuenta la Dependencia con un tabulador de sueldos?

SI ()

NO ()

12. Este tabulador está actualizado?

SI ()

NO ()

13. Es función de su Departamento actualizar el tabulador de sueldos?

SI ()

NO ()

Por qué? _____

14. Además de su Departamento ¿Qué otras áreas intervienen en la actualización del tabulador? Mencíonelas.

15. Existe en su Departamento un Area específica para solucionar los problemas laborales con el Sindicato?

SI ()

NO ()

Por qué? _____

16. Tiene su Departamento formalmente establecido un -- programa de reclutamiento y selección de personal? Describalo suscintamente.

17. Llenan los aspirantes una solicitud de empleo que consigne sus datos personales, y los relativos a la escolaridad, especialización, experiencia y referencia de trabajo?

SI () NO ()

Por qué?

18. Dlgase si antes de contratar a un nuevo empleado:

- A) Se verifican los datos de la solicitud. ()
- B) Verifican los datos de empleos anteriores. ()
- C) Se practica exámen médico. ()

D) Se hacen pruebas Psicométricas. ()

19. Diga que funcionarios están facultados para

A) Contratar nuevos empleados y asignarles su --
sueldo.

B) Aumentar el sueldo del personal.

C) Autorizar labores en tiempo extraordinario.

Especifique puesto y nivel jerárquico.

20. Diga si se instruye al personal de nuevo ingreso --
acerca de las funciones y objetivos generales de la
Dependencia.

SI ()

NO ()

Por qué? _____

8.- DEPARTAMENTO DE CAPACITACION

"Para elevar el nivel de eficiencia, además de que exista un buen procedimiento de reclutamiento y selección, deben tenerse Programas formales de Capacitación y desarrollo - que busquen la superación Académica, Cultural y Práctica - de los empleados, las Políticas y Procedimientos darán -- una orientación básica al Personal, pero conviene que además se implanten mecanismos de adiestramiento y educación permanente. El adiestramiento sistemático general es - - más efectivo que la capacitación ocasional indivi- - -- dual". (45)

Con la finalidad de conocer y evaluar el funcionamiento - de un departamento de capacitación en cuanto a los objetivos generales de la Dependencia, así como de los servi- - cios que este presta a la misma, se ha diseñado este cues- - tionario.

(45) Isoard, A. Carlos. Jiménez Sandi. Ibidem. p. 91

CUESTIONARIO PARA EL DEPARTAMENTO DE CAPACITACION

1. Conoce el objetivo de la Dependencia?
Menciónelo.

2. Haga una breve descripción de las actividades que desempeña el Departamento.

3. Indicar si tienen establecidos algunos de los programas de capacitación que a continuación se mencionan:

- a) Cursos, seminarios, conferencias relacionados con el objeto de la Dependencia. ()
- b) Cursos sobre medidas de higiene y seguridad. ()
- c) Enseñanza extraescolar académica y cultural útil para el desempeño de las funciones y para la superación del personal. ()
4. Dígase si se tienen Programas continuos de entrenamiento para los siguientes niveles?
- a) Empleados ()
- b) Personal en General ()
- c) Supervisores ()
- d) Ejecutivos ()
5. ¿Se dan cursos de entrenamiento específico a los -- empleados susceptibles de ocupar un puesto de mayor nivel cuando éste vaya a crearse o desocuparse?

SI ()

NO ()

6. De acuerdo al objeto de la Dependencia, los cursos están enfocados a aspectos:

--- Técnicos ()

--- Operativos ()

--- Otros ()

7. Existe algún documento guía para impartir cursos - específicos?

SI ()

NO ()

Cuál es su enfoque? menciónelo

8. Los Programas de capacitación se realizan con alguna Institución Externa?

SI ()

NO ()

Con cuál? especifique

¿De qué manera trabajan?

--- En coordinación ()

--- Bajo su mando ()

--- Otros ()

Especifique. _____

9. Es sabido que por Ley debe establecerse en las Dependencias Públicas una Comisión Mixta de Capacitación, ¿Se ha establecido dicha Comisión en su Departamento?

SI ()

NO ()

Por qué? Especifique

10. Cuentan con cuestionarios para detectar la capacitación del Personal?

SI ()

NO ()

11. Cada cuándo se aplican estos cuestionarios?

--- a) mensualmente ()

--- b) cada seis meses ()

--- c) anualmente ()

--- d) otros ()

Especifique. _____

12. Quién elabora dichos cuestionarios?

--- a) su departamento ()

--- b) la Comisión Mixta de Capacitación. ()

--- c) Otro Departamento de la Dependencia, menciónelo. ()

Por qué? especifique

13. Quién aplica estos cuestionarios?

Personal de su Departamento ()

Personal de Otro Departamento ()

Otros. Especifique ()

14. ¿A qué nivel se aplican estos cuestionarios?

a) Ejecutivos ()

b) Supervisores ()

c) Personal en General ()

d) Principiantes ()

15. Además de Programas de Capacitación, realiza el Departamento otras actividades como:

a) Exámenes Psicométricos para personal solicitante de empleo ()

b) Entrevistar al personal solicitante de empleo ()

c) Otros ()

Especificar. _____

16. Se tiene un Programa formal de entrevistas, reuniones, evaluaciones y Pruebas que permitan conocer las capacidades, inclinaciones, aspiraciones y especializaciones del Personal?

a) SI () NO ()

Describalo brevemente.

b) Por qué? Específico.

9.- CUESTIONARIO PARA EJECUTIVOS

1. *Qué área tiene a su cargo?*

2. *Cuál es la denominación de su puesto?*

3. *Cuál es su jefe inmediato superior?*

4. Puede darnos una descripción general de sus actividades?

5. Qué requisitos necesita usted para desempeñar este puesto?

a.- Grado de escolaridad _____

b.- Experiencia _____

c.- Edad _____

d.- Idioma _____

6. Como entró usted a prestar sus servicios a esta dependencia?

a.- Por un conocido _____

b.- Por un familiar _____

c.- Otros _____

7. *Cuales son los objetivos de su departamento?*

8. *Planea usted el trabajo de los demás?*

9. *En coordinación con quien?*

10. *Se llevan a cabo los objetivos del departamento?*

SI ()

NO ()

11. De qué forma?

12. Son concisos, claros y logrables?

SI () NO ()

13. Se los explica a sus subordinados?

SI () NO ()

14. Existe algún documento donde se plasma?

SI () NO ()

15. Existen políticas para la realización de los objetivos?

SI () NO ()

Quién los fija? _____

Cuales son? _____

16. Existen manuales?

SI ()

NO ()

Cuales son? _____

17. Por qué no hay manuales de procedimientos?

18. Conocen sus subordinados las distintas jerarquías?

SI ()

NO ()

19. Tiene poder de decisión?

SI ()

NO ()

20. A qué nivel? _____

21. Delega usted autoridad en sus subordinados?

SI ()

NO ()

22. Por que? _____

Promueve usted la participación de sus subordinados?

SI ()

NO ()

23. Observa a sus subordinados?

SI ()

NO ()

24. Se reúne periódicamente con sus subordinados?

SI ()

NO ()

Para qué?

25. Cuáles son los problemas más comunes a los que se enfrenta?

26. Plantea alternativas para su solución?

SI ()

NO ()

27. Se las informa a sus superiores?

SI ()

NO ()

28. Qué resultados se obtienen? _____

29. Las modificaciones, evalúan y aprueban

30. Existe alguna motivación para sus subordinados?

SI ()

NO ()

31. Se mantiene informado sobre políticas y planes que afecten la realización del trabajo?

SI ()

NO ()

32. Permite usted un buen acercamiento de sus subordinados?

SI ()

NO ()

33. A quién envía o turna los documentos finales de --
cualquier operación que se realice en el departa--
mento?

Para qué?

-
-
34. Puede usted dar alguna sugerencia para mejorar el_
funcionamiento del Departamento?

10.- CUESTIONARIO PARA EMPLEADOS

1. En qué departamento presta sus servicios?

2. Cuál es el nivel de su puesto?

3. Conoce usted los planes del departamento?

SI ()

NO ()

4. Le dan a conocer a usted cuando hay algún nuevo - -
plan?

SI ()

NO ()

5. Hay algún plan actual?

SI ()

NO ()

6. Sabe en qué consiste? _____

Lo puede explicar? _____

7. Se está llevando a cabo?

SI ()

NO ()

8. Conoce usted los objetivos que persigue el departamento en el que labora?

SI ()

NO ()

Cuáles son? Enúncielos. _____

9. Quien se los comunicó?

10. Se cumplen?

SI ()

NO ()

Por qué? _____

11. *Quién es su jefe inmediato superior? (mencione el puesto que ocupa).*

12. *Usted le reporta a él o hay alguna otra persona?*

13. *Si la hay, mencione su puesto.*

14. *Le han explicado las responsabilidades que afectan su función dentro del Departamento?*

SI ()

NO ()

15. *Cuales son?* _____

16. *Quién le informó de sus responsabilidades? (Mencione el puesto de la persona).*

17. *De qué manera?*

VERBAL ()

ESCRITA ()

18. *Sabe usted de algún folleto o documento donde las puedan consultar cuando se le olviden?*

SI ()

NO ()

19. *Conoce usted el reglamento interior de trabajo?*

SI ()

NO ()

20. Quién lo elaboró? (dé el nombre del puesto de la persona)

21. Cree usted que todos cooperan en el trabajo para la realización de los servicios que presta el departamento?

SI () NO ()

22. Si, en qué forma _____

No, por qué _____

23. Tiene usted reuniones o juntas con sus jefes?

SI () NO ()

24. Cada cuándo? _____

25. De qué tratan? _____

26. Hay opiniones de parte de usted?

SI ()

NO ()

27. De qué tipo? _____

28. Se resuelven los problemas tratados?

SI ()

NO ()

29. Cree usted que es bueno tener este tipo de reuniones?

SI ()

NO ()

30. Qué hace usted en su puesto ?

31. Se le indicó que lo haría de esa forma?

SI ()

NO ()

32. A quién turna los documentos?

33. Sabe usted para qué?

34. Qué problemas encuentra al realizar su trabajo?

35. Los comunica?

SI ()

NO ()

36. A quién? _____

37. Los resuelven?

SI () NO ()

38. Por qué cree que se originan?

39. Qué haría usted para resolverlos?

40. Son cambiantes los procedimientos en su trabajo?

41. Tiene trato con el público?

SI ()

NO ()

42. A quién consulta usted?

43. Conoce algún lineamiento para efectuar el trabajo?

SI ()

NO ()

Cuáles? _____

44. Cada cuándo le supervisan?

45. Qué trato tienen para usted sus jefes?

46. *Cuánto tiempo tiene usted en su puesto?*

47. *Cómo entró a trabajar aquí?*

a.- *Por un amigo* ()

b.- *Por un familiar* ()

c.- *Por un anuncio* ()

48. *Le hicieron algún examen?*

SI () NO ()

49. *Asistió a algún entrenamiento?*

SI () NO ()

50. *Le gusta el trabajo?*

SI () NO ()

51. *Cómo es el ambiente de sus compañeros de trabajo?*

52. *Con sus Jefes?*

53. *Alguna vez le han pedido sugerencias para mejorar el trabajo?*

SI ()

NO ()

54. *Le gustaría estar y ocupar otro puesto dentro del mismo departamento?*

SI ()

NO ()

55. Sabe cuáles son las prestaciones que otorga la depen-
dencia?

SI ()

NO ()

En qué forma tuvo conocimiento de ellas?

56. Existe algún documento donde se encuentren enuncia-
das?

SI ()

NO ()

57. Quién elaboró ese documento?

58. Se revisa periódicamente su contrato para efecto -
de ajuste de salario por cuota diaria?

SI ()

NO ()

Cada cuándo?

11.- GUÍA DE ENTREVISTA PARA LA FUNCIÓN DIRECCIÓN.

1. *Cuál es la verdadera vocación de la dependencia y hacia qué servicios se encuentra orientada?*
2. *El objetivo de la organización está perfectamente definido y por escrito?*
3. *Para la redacción del objetivo, se tomó en cuenta el origen, el estado actual y el desarrollo futuro de la dependencia?*
4. *Cuál piensa la dependencia que debe ser su orientación y cuáles son las necesidades que piensa satisfacer?*
5. *Cómo se provee la dependencia de los medios tanto físicos como financieros para alcanzar sus objetivos?*
6. *Cómo piensa la dependencia asegurar una efectiva armonización de trabajo de grupo y desarrollar buenas relaciones con su personal?*

7. Se ha definido cuál es la responsabilidad pública de la dependencia hacia el medio económico en que se desenvuelve?
8. Se han establecido políticas por escrito que muestren claramente el camino a seguir para alcanzar los objetivos?
9. Se ha tomado la opinión personal de los individuos afectados por las políticas generales establecidas?
10. Las políticas generales han permitido el establecimiento de políticas departamentales y éstas a su vez fijación de normas de trabajo?
11. El organograma de la dependencia es realmente la representación gráfica de la organización.
12. La departamentalización o la creación de nuevos departamentos se lleva a cabo mediante un estudio formal de las funciones y actividades a realizar?
13. Cuántos niveles jerárquicos existen en la dependencia?

14. Se tiene una descripción del trabajo que debe realizar cada individuo en la dependencia?
15. Cada uno de los hombres que están colaborando con la dependencia saben a ciencia cierta qué es lo -- que se espera de ellos?
16. Se tiene descripción por escrito de las funciones que deben realizar los departamentos?
17. Las descripciones de labores (Por departamento y puestos) se complementan periódicamente con indicaciones de metas a corto, mediano u largo plazo?
18. Existe un manual de organización?
19. Con qué frecuencia se revisa este manual?
20. La delegación de autoridad se ha llevado a cabo mediante un análisis cuidadoso de la preparación, antecedentes, valores y personalidad de los individuos a quienes se ha dado facultades?
21. Se han exigido responsabilidades al personal de -- acuerdo con la autoridad que se les ha otorgado?

22. Se ha definido claramente y por escrito los límites de autoridad que tiene cada persona?
23. Se ha procurado evitar el problema de que una persona esté bajo las órdenes de más de un jefe?
24. Dispone la institución de elementos de juicio suficiente y oportuno que le permita prever situaciones futuras?
25. La organización de la dependencia está dispuesta - de tal manera que la comunicación entre la dirección y los jefes y éstos con sus subalternos fluya sin retraso?
26. El grado de autoridad que tienen los jefes les permite resolver los problemas de sus subalternos sin que tengan éstos que acudir al jefe de la dependencia?
27. Qué medios se utilizan para lograr la coordinación de las actividades interdepartamentales?
28. Como resultado de la comunicación de las políticas y metas, la cooperación dentro de la dependencia - se logra sin obstáculos?

29. **Dispone la dirección de elementos de control que le permitan vigilar la marcha de la dependencia en función de las metas?**

12.- GUIA DE ENTREVISTA PARA LA FUNCION PERSONAL.

1. Existe un departamento de personal?
2. Cuáles son sus objetivos, quien los determina?
3. Con cuántos empleados cuenta el departamento?
4. Cuáles son las funciones de este departamento?
5. Qué tipo de sistemas de remuneración existen?
 - Por día
 - A destajo
 - Por nómina
 - Por honorarios, otros (especificar)
6. Además de su sueldo, qué otras prestaciones tiene el personal?
7. Cómo seleccionan al personal de nuevo ingreso?
8. El personal administrativo tiene contrato? Qué tipo de contrato?

9. *Cómo son las relaciones de trabajo?*
10. *Cuáles son los problemas más frecuentes a los que se enfrenta en el manejo de personal?*
11. *Cuáles son los problemas más frecuentes a los que se enfrenta para realizar sus funciones?*
12. *Qué tipo de programas, quién los formula?*
13. *Existen registros de asistencias, retardos y ausentismo?*
14. *Existe un reglamento interior de trabajo? Quién lo elaboró?*
15. *Conoce el personal en general ese reglamento? Quién se los dió a conocer?*
16. *Existen análisis de puestos? Por qué si o por qué no?*
17. *Qué políticas se siguen para que el personal de nuevo ingreso se incorpore rápidamente?*
18. *Cree usted que todo el personal colabora ampliamente para conseguir los objetivos que se le han encomendado.*

C O N C L U S I O N E S

El instrumento que ha adoptado el Sector Público para modificar sus estructuras de organización, métodos de trabajo, procedimientos, en fin, todos los elementos con que se alimenta la administración pública mexicana para cumplir con sus objetivos, ha sido la Reforma Administrativa. Esta a seguido un proceso lento y permanente, ya que se inicia -- desde el momento en que México logra su independencia y se considera así porque es cuando comienza el país a estructurar la organización de su gobierno para darle dirección a la nueva nación. Sin embargo, los constantes cambios de gobierno, los problemas políticos, la revolución social de 1910, no podían dejar de producir efectos sustanciales en la administración pública, y gran parte del sistema administrativo actual es consecuencia de lo anterior. El hecho de que hallamos tocado este punto es porque consideramos que para hablar de reforma administrativa es necesario contemplar sus antecedentes, aunque realmente la que nos ocupa para los fines de este trabajo es la etapa actual de la reforma administrativa. Considerada por nosotros a partir de 1971, año en que se instrumentan jurídica y administrativamente a nivel micro a los sistemas de apoyo administrativo (UOM's).

La mayor parte de los proyectos de Reforma Administrativa de las dependencias están enfocados hacia la implantación

de mejoras en la estructura de la organización, a la adecuación de los procedimientos de trabajo que permitan dar una mejor atención al público, al estudio e implantación del método de presupuesto por programa, así como a la descentralización de las funciones técnico-administrativas de las dependencias. Si bien esto confirma que se están realizando actividades concordantes con los objetivos, la gran mayoría de éstos han nacido o han sido planteados por los altos niveles de las dependencias, entre los que destacan, el titular del Ramo, Subsecretarios o Directores. En la formulación de planes pensamos que debe aprovecharse todo el conocimiento, la experiencia y el trabajo de todos los niveles; las tareas de la reforma no deben ser solamente responsabilidad de las unidades de Organización y Métodos, sino de todos los órganos que integran cada dependencia y de todas las entidades que integran al Sector Público, más aún, de todos los funcionarios y personal en general que prestan sus servicios en éstas, siempre bajo la dirección de las unidades de Organización y Métodos que promuevan, coordinen y apoyen técnicamente a todos los funcionarios de las dependencias. Lo anterior debe tener especial importancia en aquellas instituciones en que se están instrumentando los mecanismos de reforma y que por lo tanto, suelen ser débiles, administrativamente hablando, y carecen de personal adecuado, ya que uno de los problemas más importantes que consideramos es que los niveles operativos (jefes de Departamento y empleados) no están participando en la formulación de planes de mejoramiento adminis-

trativo.

No es tarea exclusiva del titular de una dependencia el -- plantear y realizar las reformas de su ámbito interno, sino que compete además, a los responsables de cada uno de los órganos que tienen encomendadas las funciones sustantivas, de apoyo o de servicios el determinar y diagnosticar los problemas administrativos que obstaculizan el eficaz desarrollo de sus actividades; programar las reformas internas conducentes y realizar dichas reformas bajo la dirección de las unidades de Organización y Métodos, que son las que manejan las técnicas y procedimientos para impulsar los programas de Reforma Administrativa en el ámbito interno de cada dependencia, y son además, la parte activa de ésta.

Consideramos importante en la Reforma Administrativa a los elementos con que cuenta ésta para mejorar los mecanismos de reforma, entre otros:

- Una más amplia participación de los distintos niveles en el proceso de la reforma.
- Una más clara definición de las funciones de los diversos órganos.
- Una buena planeación de los proyectos, que tienda a vigilar más eficazmente sus resultados.
- Eliminar la escasez de personal técnico calificado o --

mal aprovechado, sobre todo de administradores y dar me
jor difusión a los conocimientos administrativos entre
 todos los funcionarios.

- Designar funcionarios y comisiones en cada dependencia encargados de formular e inspeccionar la ejecución de los proyectos relativos a la misma.
- Definir más claramente las funciones respectivas.
- Llevar a cabo un programa intensivo de capacitación en el empleo para funcionarios administrativos y técnicos, que se refiera especialmente a la administración general, control financiero, organización y métodos y a la reforma administrativa.
- Establecer un mejor sistema de informes sobre la marcha de los proyectos a fin de poner más de relieve los progresos efectuados en la realización de los objetivos.
- Intentar aprovechar y remunerar mejor al personal técnico.

El efecto de las medidas indicadas debe incrementarse mediante otros procedimientos complementarios.

En el proceso administrativo de la reforma, es preciso concebir una gestión administrativa dinámica y flexible capaz de adaptarse a situaciones cambiantes, para su ejecución. Para ello es urgente que las CIDAP y las UOM's de cada de-

pendencia precisen dentro de éstas, mecanismos adecuados - de acción y de comunicación y un sistema eficiente de control que asegure la marcha del Programa de Reforma Administrativa.

Para la etapa en que se encuentra actualmente la Reforma Administrativa que es la de implantación, pensamos que para poder evaluar los sistemas, procedimientos y métodos -- que se están estableciendo en las dependencias, es necesario contar con un sistema de control que asegure que éstos sean los adecuados y que además verifique si realmente han sido implantados. Este control, sugerimos, podría llevarse a cabo mediante la auditoría administrativa, ya que consideramos es la técnica más completa para diagnosticar tanto el estado de una dependencia como los medios de que se sirve para su administración.

Durante el desarrollo de nuestro trabajo hemos intentado - mostrar a la Auditoría Administrativa en todos sus aspectos, también hemos tratado de enfocarla hacia la problemática del Sector Público, haciendo un análisis de las características de este sector y proponiendo las técnicas que - solamente pueden utilizarse en éste y, además, adecuando - dichas técnicas a sus características. De nuestras hipótesis que consistían en saber si eran aplicables auditorías -

administrativas en las dependencias públicas, desprendemos que no sólo son aplicables sino necesarias para que, como lo dijimos anteriormente, poder evaluar los cambios y modificaciones hechas a los sistemas administrativos de las dependencias.

Dentro de la auditoría administrativa, la técnica que consideramos más completa para utilizarla en la aplicación de auditorías, es el cuestionario y la entrevista, ya que son los instrumentos más eficaces para la captación de información, y de una buena recopilación de ésta pueden surgir datos que establezcan o determinen claramente las deficiencias de carácter administrativo de una institución. Propusimos el cuestionario por ser éste un documento que puede ser elaborado previamente para captar toda clase de información sin que el informante se cohiba, y también porque puede diseñarse de tal manera que se obtenga toda o casi toda la información que se requiera. También propusimos la entrevista en la que, aunque no siempre es posible captar toda la información que se requiera, puede ayudarnos a descubrir dudas o a definir claramente cualquier problema que haya quedado sin precisar.

Finalmente, pensamos que sería de mucha utilidad para el Sector Público, específicamente para las dependencias, eva

luar su funcionamiento mediante la técnica de la Auditoría Administrativa, la que creemos que en un futuro será de gran utilidad el que se implante este tipo de técnicas_ en el Sector Público.

B I B L I O G R A F I A

Alvarez Anguiano, Jorge, 1970, *Auditoría Administrativa*, - México, UNAM, Tesis Profesional, FCA, 121 pp.

Auditoría Administrativa, 1977, Síntesis del trabajo presentado por la Asociación Nacional de Licenciados en Administración, A.C. Mérida, Yuc., 32 pp.

Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal (1971-1976), 1971 Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México.

Boletín de Estudios Administrativos No. 1, 1977, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México, 39 pp.

Boletín de Estudios Administrativos No. 2, 1977, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México 41 pp.

Boletín Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, 1977, Comisión de Administración Pública - 1967, Presidencia de la República, Coordinación General de

Estudios Administrativos, México, 61 pp.

Boletín la Comisión Interna de Administración y Programación, guía para su integración y funcionamiento, 1979, -- Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 29 pp.

Boletín Organogramas guía para su elaboración, 1977, Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, México, 45 pp.

Carrillo Castro, Alejandro, 1975, *la Reforma Administrativa en México*, INAP, México, 155 pp.

Duhalt Krauss, Miguel, 1968, *los Manuales de Procedimiento en las Oficinas Pùblicas*, México, UNAM, FCPyS, 126 pp.

Fernández Arena, José Antonio, 1973, *la Auditoría Administrativa*, Edit. Diana, México, 227 pp.

Garza Mercado, Ario, 1978, *Manual de Técnicas de Investigación*, México, El Colegio de México A.C., 187 pp.

Isoard A. Carlos, Jiménez de Sandí, 1979, *Auditoría de las Operaciones del Gobierno*, FCE, México, 149 pp.

Lazzaro, Victor, 1974, *Sistemas y Procedimientos*, 2a. Edición, Edit. Diana, México, pp. 677.

Lozano Nieva, Jorge, 1976, *Auditoría Interna, su enfoque - operacional administrativo y de relaciones humanas*, México - UNAM, Tesis Profesional, FCA, 123 pp.

Mosher y Cimmino, 1961, *Ciencia de la Administración*, Edit. Rialp, Madrid, 193 pp.

Reyes Ponce, Agustín, 1973, *Administración de Empresas*, -- 2a. Parte, Edit. Limusa Wily, México, 171 pp.