

Un enfoque sistémico para el control preventivo del accionar gubernamental

A systemic approach to the preventive control of governmental action

Leticia Carolina Cortés López

Universidad Autónoma del estado de México, México

carocort@hotmail.com

Michael Esperanza Gasca Leyva

Universidad Autónoma del estado de México, México

michellegasley@yahoo.com.mx

Mayela Anita García Palmas

Universidad Autónoma del estado de México, México

Amemay53@gmail.com

Margarita Camacho Fernández

Universidad Autónoma del estado de México, México

margarita.camacho@gmail.com

Alejandro Hernández Suárez

Universidad Autónoma del estado de México, México

hrsalex80@hotmail.com

Resumen:

Durante años se ha relacionado estrechamente a los organismos gubernamentales con una palabra: burocracia. Al pensar en el gobierno, la mayoría, imaginamos un inmenso cuerpo ineficiente que no solo no da respuesta a muchas peticiones sino que además requiere de una serie de trámites que aparentemente carecen de todo sentido; largas filas, muchas formas, incompetencia y malos tratos es lo que no puede faltar en las descripciones del aparato gubernamental de cualquier ciudadano promedio.

La verdad detrás de todo esto es otra: en el Gobierno de Estado de México trabajan personas que además de poseer un alto grado de estudios reconocen las necesidades de la gente y tienen como prioridad dar plena satisfacción de éstas. Entonces ¿Por qué la percepción de las personas es otra? ¿Qué es lo que puede estar fallando? ¿Por qué si existe disposición para resolver los problemas hay tantas quejas con respecto al desempeño de los cuerpos gubernamentales?

Algunos autores afirman que la causa de todo esto es la forma en que se está ejerciendo el CONTROL. Koontz dice al respecto "...un sistema educativo deficiente no puede controlarse mediante la crítica de su producto, sus desafortunados egresados; una fábrica que genera productos inferiores no puede controlarse lanzando sus productos a la basura, y una empresa plagada de quejas de clientes no se puede controlar mediante el sencillo recurso de ignorar a los quejosos..."¹ (Koontz, Harold, Weihrich, Heinz, *Administración una perspectiva global*, Mc. Graw Hill, México, 1998, p, 732)

Este es el caso del gobierno del Estado de México-y de muchos más-, su desempeño no puede ser controlado en función de las demandas que se dejaron sin atender o los puentes peatonales que se dejaron sin hacer porque cada uno de esos casos se juega la vida (o al menos un aspecto importante de ésta) de las personas.

Para el gobierno cada petición sin cumplir no sólo equivale a un cliente perdido, trae consigo desprestigio que después puede convertirse en inconformidad social, la cual atenta contra la misión básica del gobierno: dar servicio a la población

Si en lugar de tener un enfoque reactivo ante la situación esperando a que las cosas ocurran para después buscar una solución a ellas, se tratan de evitar motivos de insatisfacción entonces habrá menos causas potenciales de queja y por lo tanto una menor posibilidad de que la gente se sienta inconforme con los servicios que se obtienen.

A esto es lo que se conoce como control preventivo y es lo que es necesario aplicar en el gobierno; no sólo porque permite dar un mejor servicio a la ciudadanía sino porque en un tiempo en el que los órganos gubernamentales cuentan con un gran desprestigio entre la población, esta parece una de las opciones para recuperar la confianza perdida.

¹ Koontz, Harold, Weihrich, Heinz, *Administración una perspectiva global*, Mc. Graw Hill, México, 1998, p, 732

Abstract

For years, government agencies have been closely associated with one word: bureaucracy. When thinking about the government, most of us imagine an immense inefficient body that not only does not respond to many requests, but also requires a series of procedures that apparently lack meaning; Long lines, many forms, incompetence and ill-treatment is what can not be lacking in the descriptions of the governmental apparatus of any average citizen.

The truth behind all this is another: in the State Government of Mexico, people work who, in addition to having a high degree of studies, recognize the needs of the people and have as their priority the full satisfaction of the latter. So why is the perception of people different? What can be failing? Why if there is willingness to solve the problems there are so many complaints about the performance of government bodies?

Some authors claim that the cause of all this is the way in which CONTROL is being exercised. Koontz says about it "... a poor educational system can not be controlled by the criticism of its product, it's unfortunate graduates; A factory that generates inferior products can not be controlled by throwing its products in the trash, and a company plagued by customer complaints can not be controlled by the simple means of ignoring complainants ...".

This is the case of the government of the State of Mexico-and many more-, its performance can not be controlled based on the demands left unattended or pedestrian bridges left unmade because each of these cases is played The life (or at least an important aspect of it) of the people.

For the government, every unfulfilled request not only equals a lost client, it brings with it a loss of prestige that can later become a social nonconformity, which undermines the basic mission of government: serving the population

If instead of having a reactive approach to the situation waiting for things to happen and then seeking a solution to them, they try to avoid motives of dissatisfaction then there will be less potential causes of complaint and therefore a lesser possibility that people. You feel uncomfortable with the services you get. This is what is known as preventive control and is what needs to be applied in government;

Not only because it allows a better service to the citizenship but because at a time when government bodies have a great discredit among the population, this seems one of the options to regain lost confidence.

Fecha recepción: Julio 2016

Fecha aceptación: Diciembre 2016

El Control Preventivo

El control, de cualquier tipo, es el proceso de implementación de patrones de acciones producidos mediante la planeación y el continuo mejoramiento de esos planes de acuerdo a las acciones realizadas² Wilson, Bryan, *a Systems Methodology*, Prentice Hall. USA. 1993. Pág. 160. La planeación incluye seleccionar misiones y objetivos, y las acciones para lograrlos; requiere la toma de decisiones, es decir, escoger entre diversos cursos de acción de futuros.³ Koontz, Harold, Weihrich, Heinz, *Administración una Perspectiva....*p.12

Continuamente se presentan desviaciones entre lo planeado y los resultados obtenidos. Una desviación negativa indica que el desempeño es inferior a lo aceptable, normal o estándar.

El control permite evitar las desviaciones; sin embargo muchas de éstas se deben a causas que son difíciles de detectar y más aun de controlar. Estas causas pueden ser incertidumbre, riesgos y falta de conocimiento y experiencia o juicio.

La palabra riesgo significa peligro o inconveniente posible. Un riesgo puede considerarse como cualquier acto o evento que puede afectar adversamente la habilidad de la organización para lograr sus objetivos o ejecutar exitosamente sus estrategias.

La incertidumbre incluye todo aquello de lo cual no hay nada seguro⁴ *Ibidem*.p.733; las condiciones mundiales futuras los avances tecnológicos o la existencia de alguna competencia son algunos ejemplos. La gran mayoría de factores inciertos no permiten siquiera un calculo de probabilidad, pero pueden hacer fracasar un plan. Los errores administrativos provocados por sucesos imprevisibles no pueden evitarse. La atribución de responsabilidad personal por medio del control tradicional no sirven de mucho en esas situaciones.

² Wilson, Bryan, *a Systems Methodology*, Prentice Hall. USA. 1993. Pág. 160

³ Koontz, Harold, Weihrich, Heinz, *Administración una Perspectiva....*p.12

⁴ *Ibidem*.p.733

Por otra parte, los planes también pueden ser incorrectos y ocurren por lo tanto desviaciones negativas entre lo deseado y lo obtenido. Muchas veces esto se debe a que las personas que ocupan puestos administrativos carecen de los antecedentes necesarios (experiencia o conocimiento). Si es esta la causa de error, los administradores pueden enriquecer sus conocimientos, ser transferidos para adquirir mas experiencia o ser prevenidos acerca de la necesidad de contar con mas elementos acerca de la situación decisiones.

La idea es evitar que estas fallas ocurran y por lo tanto generen desviaciones. Para ello de puede utilizar diversas formas de control. Actualmente los autores se han dado a la tarea de definir diferentes tipos de control; muchas clasificaciones pueden encontrarse. Iturria basado en lo propuesto por las asociaciones internacionales de contadores públicos propone la siguiente:

- Control Preventivo: Aquel que previene que ocurran eventos no deseados. Ejemplo: separación de responsabilidades, claves o password para programas de computo, autorizaciones y resguardos físicos.
- Control de Diagnostico: Permite detectar los eventos no deseados que ocurren. Ejemplos: revisiones, reportes de excepciones, conciliaciones, inventarios físicos y auditorias.
- Control Directivo: Control que encausa o alienta que ocurra un evento deseado. Ejemplos: políticas, lineamientos, programas de entrenamiento y planes de compensación.

Control Moderador o Compensador: Compensa, al menos parcialmente, la pérdida o el excesivo costo de un control. Ejemplo: supervisión cuando la separación de responsabilidades es poco practica.⁵ Iturria, Rafael, “Control Interno basado en riesgos”, En ejecutivos de finanzas, México, D.F., 1999

•

Aunque muchos autores proponen una clasificación al menos semejante a esta Koontz sugiere otra en la que solo existe el control directo (o tradicional) y el control preventivo. Koontz concibe el control preventivo desde el punto de vista administrativo. Su concepción se semeja más a lo que Iturria denomina control directivo. Su idea es que muchas de las

⁵ Iturria, Rafael, “Control Interno basado en riesgos”, En ejecutivos de finanzas, México, D.F., 1999

fallas pueden evitarse si las personas de una organización son capacitadas adecuadamente y además cuentan con cierto grado de lo que muchos a han denominado “empowerment”

Desde mi punto de vista, el control preventivo para el accionar gubernamental debe incluir tanto la perspectiva humana (sugerida por Koontz) como ciertos aspectos técnicos como los propuestos por Iturria.

Cabe resaltar que los aspectos técnicos que se propongan dependerán en gran medida de las circunstancias que se presenten; por ejemplo, tal vez sea necesario establecer que la persona encargada de supervisar el trabajo de otras sea externa (que no pertenezca a la misma dependencia) para evitar cualquier tipo de sesgo en los resultados de la evaluación; en este caso si las personas que trabajan en una dependencia son “proactivas” probablemente no allá necesidad siquiera de establecer supervisión, por el contrario si continuamente se observa poca cooperación de su parte y además sus evaluaciones son sorprendentemente buenas al grado de que impide tomar cualquier tipo de acción para remediar la situación entonces es necesario un control que provenga estas situaciones.

En otro contexto, quizá se requiera mantener actualizada una base de datos pero la computadora sufre de fallas continuamente por lo que entonces sería conveniente actualizar manualmente cada cierto periodo de tiempo; no obstante puede suceder que esta situación no se presente o ni siquiera se cuente con una base de datos por lo que ninguna de estas actividades sería necesaria.

En pocas palabras para establecer controles que tienen que ver más con el aspecto técnico se debe tomar en cuenta los factores que rodean a la situación, principalmente a los problemas o posibles fallas.

Los controles preventivos de tipo “técnico”, a pesar de que son ampliamente benéficos, no están exentos de desventajas, a continuación se describen los más usuales juntos con sus puntos débiles.

Separación de deberes: Consiste en separar las tareas que se realizan en un proceso. No involucra mediaciones, pretende prever acciones incorrectas, no es correctivo. ”No promueve la eficiencia ni el respeto a los límites de tiempo, en cambio puede incrementar los costos y añadir tiempos”⁶ Raaum, Ronell, “Control and controls: Is there a difference?” *The Government Accountants Journal* , Arlington, 1998

⁶ Raaum, Ronell, “Control and controls: Is there a difference?” *The Government Accountants Journal* , Arlington, 1998

- Este de control es usualmente utilizado para prevenir el robo; por ejemplo se separan las funciones de cobrar de las depositar o llevar registros del dinero

Compras Competitivas: Pretenden obtener el mejor precio y prevenir el soborno, favoritismo, tajadas u otras formas de corrupción, no promueve la adquisición de bienes de calidad o servicios que cumplan con requisitos de tiempo y eficiencia.

Códigos de acceso: Existen dentro de un sistema para limitar el acceso a ciertas áreas de éste. Pretenden prevenir la entrada de personas no autorizadas, pueden aumentar los costos y volver más lento el tiempo para acceder.

Inspección: Se utiliza para checar las desviaciones de un requerimiento o estándar usualmente se vale del juicio para realizar su función; pretende prevenir efectos colaterales deteniendo la realización de cierta acción incorrecta es encontrado. La inspección “no produce retroalimentación para corregir la causa del problema”⁷ Ídem..

De cualquier forma, aunque estos controles puedan evitar muchas de las fallas y permitir un mejor servicio al público, definitivamente es el enfoque de Koontz (control preventivo desde el punto de vista administrativo) el que puede traer mejoras sustanciales a la situación.

El control preventivo en materia administrativa, se apoya en la idea de que, en su mayor parte, la responsabilidad sobre desviaciones negativas respecto de las normas pueden remediarse mediante la aplicación de los fundamentos de administración. Lo que Koontz propone es desarrollar mejores administradores que apliquen hábilmente conceptos, técnicas y principios y conciban la administración en problemas administrativos desde un punto de vista de sistemas, para eliminar así los resultados indeseables provocados por una administración deficiente⁸ Koontz, Harold, Weihrich, Heinz, *Administración una perspectiva...*p.p.732-733

⁷ Ídem.

⁸⁸ Koontz, Harold, Weihrich, Heinz, *Administración una perspectiva...*p.p.732-733

. El control preventivo desde el punto de vista administrativo se sustenta ampliamente en la educación de los miembros de la organización: cuanto más alta se la calidad de los administradores y sus subordinados, menos necesidad habrá de controles directos⁹ *Íbidem*, pp.736; así como en proporcionar espacios adecuados para que la gente se desarrolle y emita sus opiniones de manera que las acciones de las personas sean lo que evite problemas futuros. El empowerment es la idea de bajo de todo esto.

El empowerment según Verduzco es definido como “una tendencia de la administración que [...] deja atrás la idea de trabajadores subordinados al puesto y a los requerimientos de la empresa para proponer una filosofía que reconcilie las necesidades e intereses de las personas y de la organización, a través del diseño de formas estructurales, procesos y políticas que estimulan un crecimiento genuino e integral de los individuos y, como consecuencia hacen a la organización mas productiva”¹⁰ Verduzco, Paulina, *Modelo de la administración de la mejora del proceso educativo dentro del salón de clases bajo una perspectiva de empowerment...un experimento de campo*, Tesis de maestría, ITESM campus monterrey, 1998

Para llevar a cabo el empowerment según Nido Quebin que se debe hacer lo siguiente:

- 1) Identificar los valores de la organización e inculcarlos. En el caso de gobierno, se debe inculcar el valor del servicio al público.

- 2) Ayudar a los empleados y la administración a comprometerse con la misión de la organización. En el gobierno los empleados deben sentirse comprometidos a servir a la población, los empleados deben sentir esta misión como suya y trabajar para que se cumpla. Muchas veces se cree que hacer esto en cualquier organización (y más en alguna dependencia estatal) es muy difícil, pero existen métodos para lograrlo. Algunos autores señalan que para que esto se logre, la misión de cualquier organización debe contener aspectos con los que los empleados están de acuerdo; la misión debe satisfacer las metas individuales y de la organización; para ello es útil que todos los miembros participen aportando ideas en la creación de la misión así

⁹ *Íbidem*, pp.736

¹⁰ Verduzco, Paulina, *Modelo de la administración de la mejora del proceso educativo dentro del salón de clases bajo una perspectiva de empowerment...un experimento de campo*, Tesis de maestría, ITESM campus monterrey, 1998

como el incluir al menos un enunciado en donde se tome en cuenta estas, como: proporcionar una vida de trabajo de alta calidad para que todos los empleados, independientemente de su rango o función; incluyendo oportunidades de desarrollo personal. Parece difícil expresar esto en una misión de una organización cuya función principal es dar un servicio público ya que podría parecer hasta cierto punto egoísta; sin embargo si se toma en cuenta que los empleados son parte de la sociedad, entonces nos podemos dar cuenta que no violamos la labor fundamental del gobierno.

- 3) Educar a los puestos altos de manera que desempeñen su labor como facilitadores y orientadores en lugar de ser transmisores de órdenes. Si lo que desea es agilizar los procesos y disminuir la burocracia, entonces se deben eliminar las largas cadenas de tramites y permisos por lo que muchas situaciones deben pasar, la mejor forma de hacer esto es cambiando la necesidad de supervisión en cada movimiento por la orientación de los empleados solo cuando estos la requieran.
- 4) Educar a los trabajadores de manera que se vean a ellos mismos como creadores de valor y no solo como simples encargados de una tarea. Se debe hacer sentir a las personas en gobierno que su trabajo va más allá de solo cumplir con trámites y que es un aspecto que puede mejorar la situación de las personas. Los métodos para lograr esto son de lo más variados, uno de los más populares consiste en imaginar que pasaría si ellos no estuvieran.
- 5) Proporcionar los conocimientos y el ambiente necesarios para que las personas realicen las funciones de planeación, establecimiento de metas, resolución de problemas, análisis de riesgos, solución de conflictos, negociación y formación de equipos por ellas mismas¹¹ Quebin, Nido. "Action takers", *Executive Excellence*, Provo, 1999,p.. Si se van a delegar funciones lo mejor es asegurar que las decisiones que se tomen sean lo mas acertadas posibles, en vista de que se tienen los conocimientos;

¹¹ Quebin, Nido. "Action takers", *Executive Excellence*, Provo, 1999,p.

las habilidades aquí descritas no solo dan independencia sino que permiten que estas sean mejores.

Taylor y Felten complementan los requisitos anteriores al afirmar que para aumentar la productividad de una organización también se necesita que las actividades que se desempeñan dispongan de información, capacidad de participación y mecanismos de autocontrol¹² Bores Enrique, Social cognitive factors in empowerment of mexican employees, Disertacion doctoral, ITESM Campus Ciudad de México, 1998 .

Lo anterior, si es canalizado correctamente lleva- según Bores- al incremento en la motivación, compromiso, iniciativa, esfuerzo y mejora en el desempeño. Según Nido Quebin los empleados serán transformados de grupos pasivos cumplidores de órdenes a tomadores de decisiones inteligentes. El mismo autor afirma que uno de los principales beneficios que se obtienen de educar a la gente y darle independencia radica en las mejoras que se pueden obtener a partir de ello, dice: si trabajan contigo, se unirán a ti en la búsqueda de nuevos métodos, mejores ideas y mayores beneficios para todos.

Las ideas del control preventivo desde el punto de vista administrativo pueden sintetizarse en dos palabras: educación y delegación. Henry Peter Brougham dice, la educación hace a la gente fácil de guiar pero difícil de manejar; fácil de gobernar pero difícil de esclavizar. Sus observaciones hoy en día son validas en cualquier organización, la idea no es educar a la gente para que cumpla mejor nuestras ordenes sino para que nos ayude a hacer de la organización algo mejor.

Anthony Balsamo dice somos tan buenos como nuestros empleados y nuestros empleados don tan buenos como dejamos que lo sean. La toma de decisiones compartida permite que los empleados brillantes y creativos contribuir de una manera inimaginable en la administración tradicional.¹³ Balsamo, Anthony, “The power of empowerment”, Management Review, New York, 1999.

Hoy el gobierno debe hacer lo que puede para aproximarse a esta forma de control preventivo y no buscar solo parches al problema.

¹² Bores Enrique, Social cognitive factors in empowerment of mexican employees, Disertacion doctoral, ITESM Campus Ciudad de México, 1998

¹³ Balsamo, Anthony, “The power of empowerment”, Management Review, New York, 1999.

No es un secreto para nadie en intento del gobierno por establecer mecanismos preventivos de control. La ley de Responsabilidad de Servidores Públicos lo marca así:

Custodia debidamente y cuidar la documentación e información que estén bajo tu cargo, impide el ocultamiento o uso indebido de dicha información.

L.R.S.P. Art.42 fracc I y IV

Cumple con máxima diligencia, el servicio que le ha sido encomendado.

L.R.S.P. Art.42 fracc. I, II, III, VII, VIII, XIV, XVIII, XX, XXI, XXII

Los recursos asignados deben ser aplicados correctamente, tratando que con el cumplimiento de tus funciones reflejes el interés puesto en cada acción, respondiendo así a tu ética profesional.

L.R.S.P. Art.42 fracc. III y XIV

Pero tampoco es un secreto que estos intentos han sido fallidos y poco efectivos, lo que se requiere son medidas mas profundas y sustentadas. Si se proporciona un ambiente de trabajo en donde la gente pueda desarrollar sus capacidades al máximo, asumir las responsabilidades de sus acciones y estar continuamente proponiendo nuevos cursos de acción se generan flujos de información que permitan tomar decisiones acertadas y se proporciona la infraestructura adecuada (aspectos propuestos por Iturra), entonces habrá más posibilidades de cumplir con el objetivo del gobierno y por ende de reducir el numero de quejas y luchar contra el desprestigio actual.

En la siguiente sección propongo una forma para crear este ambiente de trabajo y los flujos de información necesarios; por otra parte en vista de que los aspectos técnicos del control preventivo deben ser acordes con la situación me abstengo de hacer propuestas en ese sentido.

Un modelo sistemático para la aplicación del control preventivo.

El enfoque de sistemas, usado en los últimos tiempos, ha mostrado ser una herramienta efectiva para la solución de diferentes problemas. Ackoff, Checkland y Wilson entre otros han aplicado esta disciplina con éxito a innumerables casos.

Wilson propone la creación de un sistema de control mediante su metodología; el control que de aquí se deriva es un control preventivo ya que no solo toma en cuenta las medidas de desempeño que debe tener en cada área o a quien se debe de rendir cuentas sino que

considera los flujos de información que debe haber entre las diferentes actividades que se realizan y la forma en que estas se relacionan unas con otras para lograr el objetivo de todo el sistema, en este caso: servir a la población.

La metodología de Wilson resulta adecuada para el caso del gobierno porque parte de lo que el sistema “debe” hacer para cumplir con su objetivo, considera las actividades que para ello se realizan en una organización (no los puestos existentes) y a partir de ello genera las relaciones y flujos de información necesarios para el funcionamiento de la empresa. La metodología, permite además la reorganización adecuada de cualquier institución; al establecer las diferencias entre lo que “debe ser” y lo que “es” se pueden reagrupar funciones de manera que cada vez las estructuras se asemejen un poco más al diseño ideal.

Cabe aclarar que los resultados que se obtienen de la aplicación de esta metodología no son óptimos en el sentido de que no toda la gente estará conforme con los cambios propuestos, lo anterior se deriva del hecho de que estamos tratando directamente con una situación suave en la que existen muchas percepciones, la idea es tratar de conciliarlas.

A continuación se explica brevemente la metodología de Wilson.

La metodología parte de una “definición esencial” del sistema en donde se expresa quien es el que realiza las acciones necesarias para llevar a cabo la transformación (el objetivo) del sistema y que es lo que se debe hacerse para cumplir con esta. En este caso propone una definición esencial como esta:

El Gobierno del Estado de México es un sistema del Estado para procurar el beneficio de la población del Estado de México mediante la correcta administración de recursos y solución de demandas de la población, sujeto a que exista disposición de las personas que ahí trabajan así como que las personas acudan a expresar necesidades.

Esta definición esencial es lo que da pie a la construcción de un “sistema de actividades humanas”, en donde como su nombre lo dice, los miembros que lo forman no son partes, puestos o personas, sino las actividades necesarias para llevar a cabo la transformación.

El sistema que se forma es el llamado modelo conceptual en el que se expresan las relaciones entre actividades. Los modelos conceptuales pueden tener diferentes niveles de resolución, es decir una actividad puede contener otras actividades, las cuales solo podrán ser expresadas a un nivel de resolución superior.

En esta parte la que constituye el primer pasó de la metodología de Wilson que consiste básicamente en obtener el llamado modelo conceptual a partir de una definición esencial. El modelo, deberá contener actividades para a) planear el proceso de transformación b) operar el proceso de transformación c) controlar el proceso de transformación. Cabe resaltar que para realizar este paso se debe contar con un conocimiento pleno de la situación, de manera que las actividades que se propongan sean variables y adecuadas. En vista de que no poseo tal conocimiento, solo presento un modelo conceptual que surge de la aplicación de la metodología de Wilson a la manufactura de estructuras metálicas; de cualquier forma aclaro el procedimiento a seguir es exactamente lo mismo.

El modelo conceptual mostrado surgió a partir de la siguiente definición esencial:

La transformación de planos a estructuras metálicas es un sistema del dueño de XXX operado por coordinadores de proyecto, supervisores y empleados para construir y modificar estructuras metálicas de acuerdo a los planos proporcionados por el cliente, sujeto a que haya clientes y capacidad para satisfacer la demanda, bajo créditos de uso adecuado de información y calidad.

Las actividades propuestas en el modelo representan aquellos que es necesario hacer para llevar a cabo el propósito expresado en la definición esencial. Se debe recordar que hasta aquí solo pensamos en la situación como “lo que debería ser”. Este modelo debe ser expandido a mayores niveles de resolución a fin de que sea lo más completo posible. Para hacer eso debe pensarse en términos de que es aquello que involucra a realizar ciertas actividades; por ejemplo en el caso de la manufactura de estructuras metálicas el modelo conceptual a 2º nivel de resolución para la actividad codificada los planos proporcionados por el cliente a instrucciones individuales estaría compuesta de las siguientes actividades:

1. Descomponer los planos en partes que se puedan fabricar.
2. Elaborar detalle de cada pieza.
3. Verificar que la suma de las piezas corresponde a los planos.
4. Revisar que las medidas del plano sean las que utiliza la empresa.

5. Descomponer las partes que se puedan fabricar en partes para cada empleado.
6. Obtener retroalimentación del personal encargado de fabricar las piezas acerca de su experiencia al elaborarlas para después realizar mejoras en el proceso.

El modelo conceptual a 2º nivel para esta actividad quedaría como sigue:

Es suficiente con expandir el modelo conceptual a un 2º nivel de resolución, pero nunca debe dejarse a 1er nivel ya que ello no brinda los elementos necesarios para un análisis profundo.

Los pasos dos y tres de la metodología implican una definición de las posibles situaciones a las que las actividades deben dar respuesta y el proceso necesario para generar esa respuesta. El paso 4 involucra el revisar que existan los flujos adecuados (flechas) entre las actividades para que se puedan generar las respuestas definidas anteriormente. En caso de que no existieran, éstos deben generarse.

El propósito de los pasos 2, 3 y 4 es asegurar que una vez que el modelo se ha generado en términos de actividades se identifiquen los flujos que son esenciales para su funcionamiento. Estos flujos de información son definidos en términos de categorías de información que son tanto aquella información que se requiere para que se lleve a cabo la actividad como la información resultante

En el caso de un sistema de control, como es el nuestro, las posibles situaciones a las que las actividades deben dar respuesta pueden determinarse de acuerdo a la experiencia o hechos pasados. A partir de esta técnica es posible no solo derivar los flujos de información sino también obtener modelos para resolver un tipo específico de situación.

Una manera adecuada de realizar estos pasos, es la llamada cruz maltesa, la cual es un instrumento de comparación muy útil para fines de esta metodología. La cruz maltesa tiene la siguiente forma:

En la parte superior de la cruz maltesa se colocan las actividades a 2º nivel que forman parte del modelo conceptual; a la derecha y la izquierda se anotan las categorías de información, es decir la información necesaria para que la actividad se lleve a cabo y la resultante (ambos lados tiene la misma información). De acuerdo a los requerimientos de

información se completa la cruz maltesa tachando primero aquella categoría que es necesaria para la actividad y después la resultante. La cruz maltesa tiene otra dimensión en donde se colocan los IPP (Information Processing Procedures) es decir todo aquello que actualmente se realiza para generar la información necesaria. Esta parte será tratada con mayor profundidad más adelante.

El paso cinco de la metodología consiste en definir responsabilidad para cada una de las actividades. Lo anterior se realiza considerando los flujos de información y materiales. Las actividades que se relacionan más entre ellas son las que deberían ir juntas, es decir una persona o grupo deben estar a cargo de ellas. Para realizar esto se analizan cuidadosamente el modelo conceptual y la cruz maltesa, las actividades que tienen más fechas entre ellas en el modelo conceptual o más relaciones en la cruz maltesa se agrupan. Es importante de cualquier forma considerar que las agrupaciones sean lógicas, ya que muchas veces actividades tales como “soldar” o realizar la planeación pueden tener mucho flujo de información entre ellas pero es evidente que no las podrían realizar la misma persona (aunque esta restricción pierde sentido cuando tiene empleados dispuestos y capaces de realizar cualquier función).

A partir de esta definición de resultados se crea una estructura que puede ser comparada con la real, lo que permitirá una reorganización de los puestos. En este caso nuevamente es útil la cruz maltesa. En esta ocasión debe completarse la parte inferior (la correspondiente a los IPP) de acuerdo a aquellos procedimientos que sirven para generar o transformar información; un programa de algún lector óptico podría ser un ejemplo ya que a partir de datos escaneados se pueden generar datos estadísticos de algún tipo. Los IPP deben también ser sometidos al análisis de información, es decir se debe registrar la información que requieren y cual es la que generan. Es muy importante decir que en este caso se consideran los procedimientos actuales no los ideales o los que deberían ser. La parte inferior de la cruz maltesa es entontes comparada con la superior. Los IPP actuales deben generar la información necesaria para que las actividades ideales se lleven a cabo, de lo contrario hay un problema. De la misma forma informaciones repetidas generadas a partir de los IPP actuales indican una ineficiencia de los recursos ya que una misma información se está generando dos veces. Como se ve, la cruz maltesa permite definir los cambios necesarios en los procedimientos para generar información al mismo tiempo que

estructura la organización de manera que las actividades se lleven a cabo de la manera más adecuada. La metodología no exige una reorganización y en caso de que esta no sea factible ofrece la oportunidad de ajustar los flujos de información de manera que se alcancen los objetivos.

El paso seis convierte los flujos de información de actividad a actividad a rol a rol. Es decir ahora los flujos deben expresarse no en función de las actividades a las que llegan y de las que salen; sino mejor dicho del grupo o puesto encargado de esas actividades a otro grupo o persona. Lo anterior dejara más claro cuales son las funciones de cada parte dentro de la organización.

El paso siete únicamente agrupa todo lo hecho anteriormente al establecer de una manera formal cual es la nueva estructura de la empresa. Wilson dice que las responsabilidades se pueden asignar de acuerdo a los niveles de resolución; es decir las actividades de 1er nivel son aquellas que deberán realizar los administradores de los puestos superiores, mientras que la de 2º nivel de resolución serán realizadas por sus subordinados. Lo anterior tiene sentido si consideramos que las metas en 2º nivel de resolución son los controles que se establecen en el 1er nivel al que pertenecen.

Lo que la metodología de Wilson hacer puede resumirse de la siguiente manera: el paso 1 define qué actividades deben realizarse para que el sistema funcione adecuadamente. Los pasos 2-4 definen la información mínima necesaria para que estas actividades puedan realizarse. El paso 6 establece quien (qué rol) es responsable por cada conjunto de actividades (especificación de funciones por puesto). El paso 7 consiste en crear la nueva estructura de la empresa. A excepción del paso 7 todos los demás pueden considerarse como útiles para crear mecanismos de control preventivo (y una forma de tal) como lo describe Koontz.

Lo que se genera a partir de esta metodología es una organización estructural de manera que pueda dar respuesta a las situaciones que se le presentan; posee los roles adecuados y existe la información suficiente para que las actividades se puedan llevar a cabo sin ningún contratiempo.

1 CONCLUSIONES

El control preventivo es la forma más efectiva para evitar que el desprestigio del gobierno siga creciendo, en la medida en que se eviten los descontentos de la gente proporcionando un mejor servicio, la confianza hacia este órgano se verá restablecida.

La propuesta de Wilson es un medio adecuado para llegar a una organización más abierta y efectiva; sin embargo no debe olvidarse que la propuesta generada a partir de ella debe ser complementada con una infraestructura adecuada y otros mecanismos técnicos de control preventivo. Las ventajas que se pueden suscitar de aplicar lo propuesto (Wilson, empowerment, ecuación, infraestructura y controles preventivos técnicos adecuados a la situación) son innumerables, entre las principales se encuentran:

- Los índices de quejas podrían disminuir en gran medida.
- Se obtiene mayor precisión en la asignación de responsabilidades personales.
- Se aceleran las acciones correctivas y se hacen más eficaces.
- Se alimenta el autocontrol. “Conscientes de que sus errores saldrán a la luz en una evaluación, los propios administradores intentarán determinar su responsabilidad y efectuar correcciones voluntarias...probablemente los administradores que lleguen para sí a la conclusión de que cometieron un gran error hagan su mejor esfuerzo para evitar que este se repita puesto que se dan cuenta que fue su responsabilidad”.
- La prevención de los problemas suele requerir de menos esfuerzos que su corrección tras la detección de sus desviaciones.
- La ventaja psicológica del control preventivo es impresionante. Los administradores saben que se espera de ellos, comprenden la naturaleza de la administración y reconocen la estrecha relación entre desempeño y medición.

- Aumenta la productividad.
- Se incrementa la calidad de vida en el trabajo.
- Se promueve la cooperación, el compromiso, desarrollo de habilidades.
- Se promueve la creatividad, imaginación e inteligencia de las personas.
- Aumenta la satisfacción en el trabajo, crecimiento de las personas y de la organización.
- Se promueve el esfuerzo de las personas e involucramiento en tareas y logros de las mismas.
- Se cumplen los objetivos de calidad en la organización.
- Disminuye la supervisión y control en el desarrollo de tareas.

No obstante, debe decirse que los obstáculos que se vislumbran para la aplicación de estas ideas son grandes, los más importantes de ellos son:

- A muchas personas les cuesta trabajo el delegar y permitir tomar decisiones.
- La implantación de este tipo de control implica un cambio de paradigma lo que muchos no están dispuestos a hacer.
- El ritmo de trabajo puede verse afectado una vez que se implanten estas ideas, ya que la costumbre puede hacer que la gente no se adapte a la nueva forma de hacer las cosas.

Estos impedimentos pueden ser vencidos (no estoy pecando de optimista), pero incluso cuando no fuera así la metodología de Wilson puede generar procedimientos y estructuras adecuadas para que cualquier organización -incluyendo alguna en la que no exista empowerment ni educación- realice control preventivo. Si a esto se agrega la creación de los controles preventivos “técnicos” que jugarían el papel de restrictivos, entonces se mejoraría el desempeño, sólo que de una manera inferior a lo que se podría hacer mediante el empowerment y la educación.

Bibliografía

American Psychological Association (2010). Manual de publicaciones de la American Psychological Association (3a ed.). México: Manual Moderno. Silvestrini, M. (2011).

Atria, Fernando (2000): Revisión Judicial: El Síndrome de la Víctima Insatisfecha, [fecha de consulta: 21 de diciembre de 2009. Disponible en: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_1081.html

Balsamo, Anthony, “The power of empowerment”, Management Review, New York; Nov 1999

Bores, Enrique, Social Cognitive Factors in Empowerment of Mexican Employees, Diseración Doctoral, ITESM Campus Ciudad de México, 1998.

Favoreu, Louis (2001): "La Constitucionalización del Derecho", en Revista de Derecho (Valdivia), Vol. XII:

Favoreu, Louis (2001): "La Constitucionalización del Derecho", en Revista de Derecho (Valdivia), Vol. XII:

Hernández Fernández Baptista. Metodología de la Investigación. Mc Graw Hill.

Hernández Sampieri Roberto. Metodología de la Investigación. Mc Graw Hill.

Iturria, Rafael, Control Interno basado en Riesgos, Ejecutivos de Finanzas, México, D.F. 1999.

Koontz, Harold, Weihrich, Heinz, *Administración una Perspectiva Global*, Mc Graw Hill, México, 1998.

Quebin, Nido, “Action takers”, *Executive Excellence*, Provo, 1999

Raum, Ronell, “Control and controls: Is there a difference?” *The Government Accountants Journal*, Arlington, 1998

Verduzco, Paulina, *Modelo de la administración de la mejora del proceso educativo dentro del salón de clases bajo una perspectiva de empowerment...un experimento de campo*, Tesis de maestría, ITESM campus monterrey, 1998

Wilson, Bryan, *a Systems Methodology*, Prentice Hall. USA. 1993.