

METODOLOGÍA PARA LAS INTERVENCIONES DE CONTROL*

ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN EL CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO EDUCATIVO

Introducción

El presente artículo presenta una propuesta de la "Metodología para las Intervenciones de Control", la cual nace de la necesidad de contar con un método que permitiera llevar a cabo las intervenciones de control.

El criterio bajo el cual fue desarrollada, está enfocado a la mejora de procesos y a la prevención de prácticas de corrupción e impunidad, en sus distintas vertientes y consiste en asegurar que los objetivos y metas establecidos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se cumplan.

La propuesta fue diseñada bajo el método naturalista cualitativo, ya que por su flexibilidad, es uno de los más adecuados, toda vez que:

- Parte de la observación natural.
- Se fundamenta en la realidad y se orienta a descubrimientos.
- Es de tipo exploratorio, expansionista, holista, descriptivo e inductivo.
- Está orientado al proceso, permitiendo lograr datos reales, ricos y profundos.

**Práctica ganadora en la Categoría G2,
Premio Anual de Transparencia 2002.*

*Recibido: 24 feb 03
Dictaminado: 28 feb 03*

- No mide al hombre por la cantidad de conocer, producir o crear, sino por su capacidad y respuesta a determinadas situaciones.

Esperando que sea de utilidad a todas aquellas personas interesadas en la mejora de procesos, la búsqueda de la mejora continua y el cumplimiento eficaz de los objetivos organizacionales.

Objetivo

El objetivo de la propuesta de la "Metodología para las Intervenciones de Control" es brindar una herramienta a los Órganos Internos de Control para:

- Eficientar procesos burocráticos, obsoletos e ineficientes.
- Evaluar los sistemas de control interno.
- Identificar y prevenir las causas generadoras de corrupción en los procesos.

Este esquema busca reducir tiempos y costos, simplificar formatos y/o formalizar, sistematizar procedimientos, actualizar y/o generar normatividad interna y mejorar el ambiente de control, en beneficio de la sociedad.

Desarrollo

1. ESTUDIO PRELIMINAR

1.1 Conocimiento del área

- *Integrar el marco normativo aplicable al proceso.*- Se debe conocer la Normatividad externa: leyes, reglamentos, circulares, entre otras; así como la Normatividad interna: estatuto orgánico, reglas de operación, manual general de organización, manual de procedimientos.
- *Establecer la estructura autorizada y funcional.*- Se deben obtener organigramas de las áreas que participan en el proceso, identificando a los servidores públicos responsables de cada procedimiento.
- Investigar en la carta de sugerencias de los auditores externos y en los informes de auditoría interna las observaciones realizadas al proceso, con el propósito de identificar sus riesgos y debilidades.

- Aplicar un cuestionario para el diagnóstico del proceso, a efecto de identificar los procedimientos de mayor impacto en el proceso y por tanto sujetos de mejora.
- Elaborar una solicitud de documentación de la normatividad interna que regula el proceso, plantilla de personal, relación de funciones, entre otros.
- Elaborar y enviar oficio de presentación dirigido a las áreas relacionadas con el proceso.

1.2 Reunión de apertura

- Realizar una reunión con las autoridades de las áreas involucradas en el proceso, en la cual se den a conocer el objetivo de la intervención, el personal participante y el apoyo que se requiere de ellos; asimismo se les proyecta alguna película de sensibilización al cambio, explicando brevemente la metodología en el trabajo a desarrollar.
- Exponer a los responsables del proceso los procedimientos detectados para mejorar y llegar a un consenso para definir cuáles de estos procedimientos serán analizados.
- Solicitar la información referente a la normatividad interna que regula el proceso, plantilla de personal, relación de funciones, entre otros.

1.3 Investigación detallada

Con base en la documentación proporcionada por las áreas que operan el proceso, identificar los siguientes aspectos del procedimiento:

- Describir la relevancia del procedimiento en relación con el logro del objetivo del proceso.
- Identificar a los servidores públicos que participan en los procedimientos, determinando las actividades que realizan cada uno de ellos.
- Utilizar como herramienta el Diagrama de bloque PEPSU (proveedores, entradas, proceso, salidas, usuarios) el cual sirve para delimitar el

procedimiento, identificando el inicio y el fin de éste, así como la manera en que opera con relación a sus proveedores, entradas, procesos, salidas y usuarios, con el fin de determinar:

- a) Las personas que proveen de documentos, registros, informes, entre otros insumos, para llevar a cabo el proceso.
 - b) Los documentos, registros, informes y estadísticas que se obtienen de los proveedores, solicitando un ejemplar de éstos.
 - c) El conjunto de sistemas y procedimientos para la transformación de los insumos.
 - d) Los bienes o servicios que resultan del proceso de transformación, identificando si satisfacen las necesidades de los usuarios.
 - e) Todos aquellos que se benefician de los bienes o servicios que resultan del proceso de transformación.
- Confirmar con las áreas responsables el marco normativo identificado por el área de control y evaluación.

2. EXAMEN Y EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE CONTROL

2.1 Ambiente de control

Para obtener los elementos relativos al ambiente de control, se realizó un taller de fomento a la mejora con el personal operativo y entrevistas con los mandos medios y superiores.

2.1.1. Taller de fomento a la mejora

Este taller consiste en el desarrollo de cuatro etapas las cuales se mencionan a continuación:

Primera: Encuesta de opinión para evaluar factores relativos al ambiente de control.

Ésta se realiza principalmente bajo tres premisas:

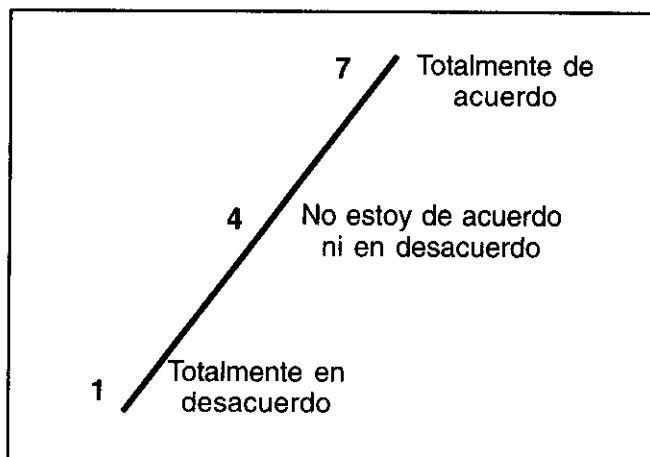
- Actitud de la dirección ante el control.
- Competencia e integridad del personal.

- Vigilancia y evaluación de los sistemas de control.

En esta fase, para evaluar los diversos factores que constituyen el ambiente de control, debe considerarse que algunos son aplicables al personal operativo y otros a los mandos medios y superiores. No obstante, el taller sólo se realizará con personal operativo y los demás factores se evaluarán mediante entrevistas con los directivos del área. Las encuestas serán anónimas y no se les dará a conocer el factor a evaluar, a efecto de no influir en sus respuestas. A continuación se enuncian los factores evaluados:

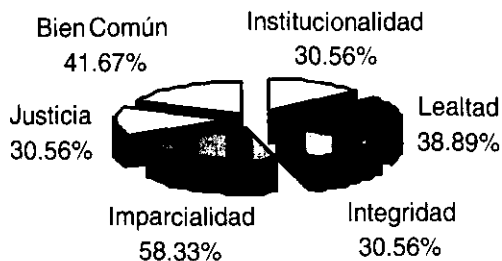
1. Actitud para aceptar el control.
2. Capacidad del personal.
3. Sistemas de evaluación.
4. Programas de capacitación.
5. Sistemas de estímulos.
6. Establecimiento de controles por escrito.
7. Niveles de autoridad y responsabilidad.
8. Lineamientos específicos para la documentación.
9. Fomento a las aportaciones del personal.
10. Establecimiento de los sistemas de comunicación.
11. Valores éticos.
12. Liderazgo.

Con una escala de respuestas de 1-7, la interpretación es:



Segunda: Se plantea un dilema ético.

En este apartado se propone presentar un dilema en el cual se pueda visualizar el nivel de desarrollo de cada uno de los valores éticos del personal del área, obteniendo gráficas de resultados como se muestra a continuación:



Tercera: Lluvia de ideas

Se detectan aquellas preguntas en las cuales más del 50% del personal encuestado se ubique en el rango del 1 a 4 y se considerará como área de oportunidad.

Ejemplo:

¿Has recibido algún incentivo por el buen desempeño de tus actividades?

Se determina según el resultado del cuestionario que en 7 de 10 respuestas, se menciona que no han recibido incentivos de ningún tipo por el desempeño sobresaliente de sus actividades.

Posteriormente se realiza una lluvia de ideas respecto a las áreas de oportunidad para fortalecer los factores del

ambiente de control siendo el personal del área quien propone las posibles soluciones, con lo cual se refuerza la apertura de los mismos para la implantación de las acciones de mejora, ya que se sienten parte del cambio.

Cuarta: Sensibilización

Proyectar un cortometraje destinado a motivar la reflexión del personal y en su caso un cambio de actitud.

2.1.2. Entrevistas con el personal directivo

Posteriormente se realizan entrevistas con el personal directivo del área, a efecto de analizar y evaluar los aspectos que por su naturaleza no fue posible hacer con el personal operativo, así como se corrobora o descarta, en su caso, las deficiencias detectadas con el personal operativo.

2.2 ANÁLISIS DE RIESGOS Y CONTROLES

Se definieron los riesgos y controles existentes de la siguiente forma:

2.2.1. Análisis de riesgos

Primero definir los riesgos, para lo cual se utilizarán encuestas, entrevistas, estadísticas o cualquier técnica que permita detectar las situaciones indeseables, peligrosas o adversas que se hayan presentado o exista la posibilidad de que ocurran y los posibles impactos o consecuencias si ocurren. Asimismo, se detectan los recursos amenazados definiéndose las actividades en las que se podían presentar dichos eventos.

2.2.2. Análisis de controles

Analizar cada una de las actividades de los procedimientos, identificándose cuáles de éstas funcionan como un control.

Como resultado del análisis de riesgos y controles, se elabora la matriz de riesgos y controles, a través de una gráfica de gantt, en la cual se determina si existen controles que administren los riesgos y en que proporción.

Con los elementos obtenidos en esta etapa identificar los procedimientos clave que se revisarán en la siguiente etapa.

3. ANÁLISIS DE PROCEDIMIENTOS Y DETERMINACIÓN DE SOLUCIONES A PROBLEMAS.

Análisis de Procedimientos

Con base en los descriptivos y diagramas de flujo de los procedimientos clave y en las entrevistas con los responsables de los mismos se deberá:

- Detectar los factores que limitan la eficiencia del proceso prioritario.
- Identificar las causas que originan la ineficiencia de los procesos, así como la frecuencia.
- Facilitar el análisis de los problemas percibidos.

Para llevar a cabo los puntos anteriores, se sugiere utilizar las siguientes herramientas:

1. Cédula para evaluar fuerzas y debilidades de los procedimientos; la cual abarca aspectos como políticas y procedimientos, recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales, así como la valoración de la información.

CÉDULA PARA EVALUAR FUERZAS Y DEBILIDADES

POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS

1.- Los manuales contienen reglas de operación precisas y procedimientos estandarizados	1.- Los manuales en general no están actualizados
---	---

RECURSOS HUMANOS

1.- El personal es joven dispuesto a trabajar en comunidades apartadas, pequeñas y pobres	1.- La experiencia que tienen es escasa y débil
---	---

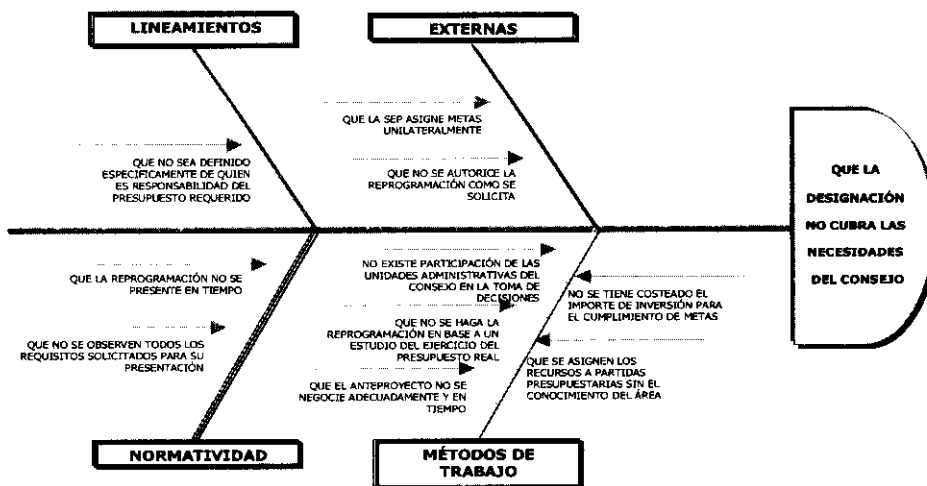
RECURSOS FINANCIEROS

1.- El Gobierno Federal y estatal aportan recursos para la ejecución de los programas	1.- Los recursos son otorgados tardíamente
---	--

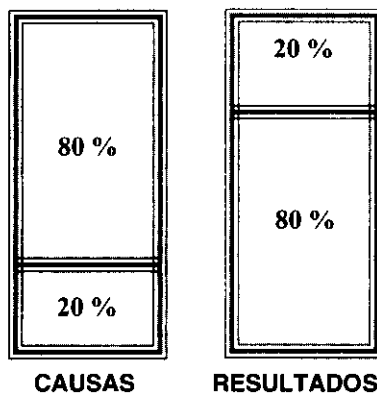
2. Hoja de trabajo para análisis de procesos cuyo propósito es identificar de manera gráfica aquellas actividades del proceso que no agregan valor y las áreas susceptibles de mejora.

	ACTIVIDAD	TIEMPO	●	➔	☾	■	▼	R
1	Asigna trabajo al personal	2 horas	●					
2	Corrige la designación	1 hora						●
3	Verifica la designación	2 horas						●
4	Demora	2 horas			●			

3. Diagrama de causa-efecto cuya finalidad es detectar los diferentes tipos de causas que influyen en un problema, seleccionar los principales y jerarquizarlos.



4. Diagrama de Pareto. Identifica las causas que pueden ser controlables de las que no, así como distingue de las controlables cuáles son las que impactan en el 80% de los resultados.



A partir de lo anterior se elaboran comentarios y conclusiones respecto a las soluciones de los problemas.

- Que las operaciones tengan una secuencia lógica y continuidad, que se dé seguimiento a los documentos que manejan hasta su archivo, envío a otra área o destrucción.
- Concordancia con el marco normativo.
- Análisis de documentos, registros, informes y estadísticas.
- Que existan políticas o lineamientos internos que delimiten las responsabilidades y niveles jerárquicos de los participantes.
- Análisis de los resultados cualitativos y cuantitativos.
- Determinación de los requerimientos de los clientes.
- Verificación del procedimiento, que sea efectivo, atendiendo los requerimientos de los clientes.

De todos los puntos anteriores, determinar los problemas existentes en los procedimientos.

3.2 DETERMINACIÓN DE CAUSAS

Una vez detectados los problemas potenciales elaborar diagramas de Ishi-kawua que permitan esclarecer y determinar las causas de los problemas, mismos que se confirmaron con las áreas intervenidas.

3.3 DETERMINACIÓN DE POSIBLES SOLUCIONES AL PROBLEMA

El equipo de análisis con participación de los responsables del procedimiento realizarán la determinación de las posibles soluciones.

4.- ELABORACIÓN DE DIAGNÓSTICO

Se preparó un borrador de las acciones de mejora efectuadas por el Área de Control y Evaluación, identificando e indicando los beneficios de las mejoras sugeridas; asimismo se presentaron los flujos de los procedimientos ("debe ser") y se comentó con las autoridades responsables, a efecto de recibir sus comentarios estableciendo fecha y hora de la firma del compromiso de mejora correspondiente.

5.- ESTABLECIMIENTO DE COMPROMISOS DE MEJORA

Se elaboraron compromisos de mejora en los cuales se especificaron los objetivos generales y específicos, los compromisos que contraería el área y los plazos para la atención de los mismos, procediéndose a recabar la firma de los responsables del proceso, así como del grupo responsable del Área de Control y Evaluación que será el encargado de verificar la implantación de las acciones.

6.- SEGUIMIENTO

Se deberá realizar un seguimiento físico y documental de las acciones de mejora implementadas y en su caso replantearlas de acuerdo a los resultados del piloteo realizado.

Resultados

Dentro del Programa Anual de Control y Auditoría, se encuentran planeadas las Intervenciones de Control a las áreas de Inventarios y Almacenes, Adquisiciones, Presupuesto, Planeación y Obra Pública, de las cuales, al tercer trimestre, se llevaron a cabo las tres primeras firmándose el compromiso de mejora correspondiente.

Las tres intervenciones enunciadas, fueron desarrolladas de conformidad con la propuesta de la "Metodología para las Intervenciones de Control", con la finalidad de realizar reingeniería y mejoras en los procesos, fomentando en los responsables y operativos de los procedimientos una cultura de autoevaluación y autocontrol.

Enseguida, se muestran los resultados obtenidos.

ADQUISICIONES

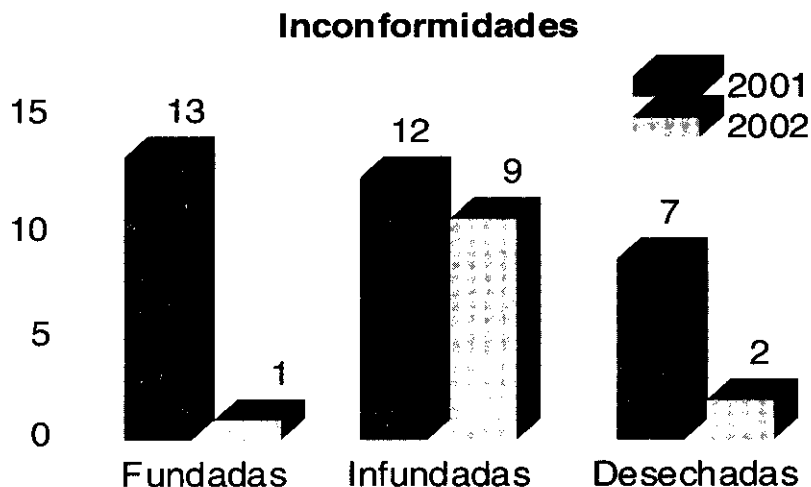
Se propusieron mejoras a 7 procedimientos concernientes a Programa Regular.

- *Planeación de adquisiciones y formalización de compra.*- La mejora se enfocó a la planeación de las adquisiciones realizándose un procedimiento para bienes consolidables y otro para bienes no consolidables.
- *Licitación Pública, Invitación a cuando menos tres personas y Adjudicación directa.*- Se propusieron acciones para fortalecer el control interno.
- *Comité de normalización.*- Se propuso la formación de un comité encargado de establecer y vigilar el cumplimiento de las especificaciones técnicas de los bienes o productos a adquirir por la entidad.
- *Compra entre entidades.*- Se propuso el procedimiento, ya que no estaba establecido ni formalizado en los manuales del área.

En relación a los Programas Compensatorios: En el manual de recursos materiales no se contemplaban los procedimientos relativos a estos programas, por lo que se propusieron 6 nuevos procedimientos, quedando de la siguiente manera:

- Procedimiento General de Adquisiciones, Licitación Pública, Licitación Pública Nacional, Licitación Pública Internacional, Invitación a cuando menos tres personas y Adjudicación directa.

Como resultado de las compras centralizadas de bienes consolidables, se han materializado los resultados generándose en el ejercicio ahorros presupuestarios por \$ 41.2 mdp y un posible ahorro por \$ 12.5 mdp de procedimientos en trámite. Así mismo se han disminuido considerablemente las inconformidades por parte de los proveedores como se muestra a continuación:



INVENTARIOS Y ALMACENES

Se rediseñaron los procedimientos haciendo énfasis en la eliminación de todas las actividades que no agregan valor y la mejora de aquellas actividades centrales que si lo agregan. Asimismo se observó que el manual de procedimientos había sido editado en el mes de octubre de 1988 y que resultaba inoperante, por lo tanto se elaboraron 5 acciones de mejora (Entradas al Almacén, Salidas de Almacén, Levantamiento de inventario, Registro de bienes muebles instrumentales y Control de bienes bajo resguardo por baja de servidores públicos) cuyos aspectos más sobresalientes son:

- Propuestas para que el almacén solo fuera utilizado de tránsito.
- Que el control de bienes instrumentales se lleve a través de un sistema de código de barras.
- Se distribuyeran las funciones a efecto de definir tramos de responsabilidad.
- Se propusieron medidas a efecto de controlar el acceso de personal al almacén.
- Se sugiere incorporar un sistema integral compatible con el área de adquisiciones con la finalidad de que el pedido emitido por esta última área sea respetado en forma íntegra al momento de su recepción en el almacén; así como en el momento de la recepción de los bienes y que invariablemente se encuentre presente un miembro del Comité de normalización para verificar que dichos bienes cuentan con las características técnicas solicitadas.
- Que antes de la distribución de los bienes a las diferentes Unidades Administrativas del Consejo, se asigne número de inventario a los artículos para tener el control de los mismos desde su asignación.

PRESUPUESTO

De la implantación de la metodología en el proceso de presupuesto se recomendaron 9 acciones de mejora:

- Ambiente de Control
- Biblioteca electrónica
- Simplificación de formatos
- Adecuaciones al sistema de control presupuestal
- Conclusión de un sistema informático para el Área de Planeación
- Modificaciones a los descriptivos y diagramas de flujo

- Gestiones para la obtención de recursos en los primeros meses del año
- Elaboración y actualización de manuales de procedimientos para el área de Programas Compensatorios
- Asesoría a las Delegaciones y Unidades Coordinadoras Estatales, sobre la elaboración del anteproyecto, reprogramación y manejo del presupuesto.

Por tanto, se pudo observar que los indicadores de resultados (Compromisos de mejora, Implantación de compromisos de mejora y Cumplimiento del Programa Anual de Control y auditoría) se han cumplido de conformidad con las metas y objetivos planteados.