

Las auditorías administrativas en el sector público: experiencias en la administración regional de Cataluña

Carles Ramió

A pesar de los tópicos difundidos en ocasiones, mejorar la competitividad es *también* una preocupación fundamental de la administración pública y no sólo una espada de Damocles que pende sobre el sector privado.

¿Por qué es una preocupación? Intentaremos explicarlo brevemente. En primer lugar, y ésta sería una aclaración externa, la administración pública es una variable que influye en las cuatro determinantes de las empresas: las condiciones de los factores, las condiciones de la demanda y los sectores conexos y de apoyo (Porter, 1990). La influencia se concreta en las políticas que sigue el gobierno en cada legislatura: educativa, de los mercados de capital, de subvenciones, fiscal, de compras, los reglamentos concernientes a los productos, etc. Desde esta perspectiva, la administración pública ha de promover un tipo de intervención que consiga elevar el nivel de competitividad de la nación que administra o que, al menos, la deje como estaba antes y no la empeore, cosa que también puede suceder. Por tanto, la administración pública ha de conocer los mecanismos de la competitividad, interiorizarlos y adaptar sus intervenciones en consecuencia.

En segundo lugar, y ésta sería la aclaración interna, la propia administración pública está sometida a la presión de las fuerzas competitivas. La lucha entre administraciones de distintos niveles por

Profesor de Ciencia de la Administración en la Universidad Autónoma de Barcelona. Colaborador del Comité director para la organización de la administración del gobierno regional de Cataluña (España).

unos recursos cada vez más escasos y más caros, la introducción de innovaciones tecnológicas y las demandas crecientes y variadas de la administración pública conducen a un replanteamiento de su papel y de su estructura interna. Los estímulos para el cambio y las respuestas que se dan no difieren en demasía de las que pueden dar las organizaciones privadas.

¿Qué hacer ante esta situación de incremento de la competitividad? Dotarse de aquellos instrumentos que permitan mejorarla. Y uno de ellos es la auditoría interna, que en el caso del gobierno regional de Cataluña recibe el nombre específico de auditoría administrativa.

En efecto, la aparición de las unidades de auditoría administrativa en las administraciones públicas es una de las estrategias que forman parte de los ambiciosos programas de modernización que han impulsado estas organizaciones en la década de los ochenta (y que van reforzando selectivamente en la década de los noventa). Tales programas, que nacen de la difícil combinación entre la certeza de un estancamiento en el volumen de los recursos económicos con las exigencias sociales de mayores niveles de bienestar, buscan una mayor adecuación de las unidades administrativas a la naturaleza de las demandas de la ciudadanía. La aplicación de las diversas técnicas de auditoría han de permitir una gestión más económica, eficaz y eficiente. Veremos a continuación cómo ha evolucionado una de estas unidades.

El Comité director para la organización de la administración de la Generalidad de Cataluña

En 1986 se creó el Comité asesor para el estudio de la organización de la administración, dependiente del Departamento de la presidencia, como un instrumento de análisis y asesoramiento sobre la propia organización administrativa.¹ Había el convencimiento de que para responder a los constantes y renovados requerimientos de la ciudadanía era necesario conocer a fondo la propia administración y detectar aquellos puntos que podían ser mejorados.

En el momento de la creación del comité, el entorno correspondía a una etapa de crecimiento económico y el planteamiento político se realizaba desde una perspectiva genérica de mejora de servicio, enten-

¹ Las funciones exactas de esta unidad se pueden encontrar en el *Diario Oficial de la Generalidad* (DOGC), núm. 651, del 19 de febrero de 1986, en el Decreto 23/1986.

dida como tal tanto la simplificación de la burocracia como el aumento de la calidad de las prestaciones, entre otras cosas.

El comité asesor era, como su nombre lo indica, solamente un órgano asesor de la alta dirección. No obstante, era un asesor privilegiado en cuanto se encontraba en un rango jerárquico muy elevado, al nivel de los secretarios generales (los “segundos de abordaje” de los departamentos en que se divide la administración de la Generalidad). De manera puntual se actuaba en cada uno de los departamentos de que se compone esta administración a petición de los responsables respectivos.

Su preeminente posición en el organigrama y la significativa composición de su dirección son algunas de las características de su relativo éxito en las tareas encomendadas. El comité estaba ubicado dentro del Departamento de la presidencia, pero no integrado en la línea jerárquica. El órgano colegiado de la dirección, el pleno del comité asesor, estaba encabezado por el presidente del gobierno de la Generalidad y formado por los secretarios generales de los departamentos, los directores generales de la función pública, de presupuestos y tesoro de los servicios informáticos respectivamente, así como el interventor general y el director de la escuela de administración pública.

Desde un punto de vista técnico no se podía considerar una unidad de auditoría en sentido estricto, ya que auditar presupone que existe una serie de normas y sistemas concretos cuyo funcionamiento hay que verificar. En el caso que nos ocupa, no siempre los había. Se trataba de estudiar primero el funcionamiento habitual, después proponer sistemas alternativos y, con posterioridad, verificar si se habían puesto en marcha. En realidad, el papel del comité asesor era más parecido al de una unidad de estudios y consultoría, con gran similitud a una unidad de organización, aunque sin llegar a la minuciosidad de esta última. La diversidad de servicios y productos ofrecidos dan fe de dicho papel múltiple: manuales de procedimiento, estudios de estructura, racionalización de circuitos administrativos, etc. (Comité asesor, 1988, 1992). La evolución natural de la unidad y del entorno en el que se movía fue marcando las diferencias entre los papeles que jugaba y fue así como se perfiló la función auditora. En efecto, tras un periodo de estudio de la administración y de difusión de las recomendaciones propias de la “cultura de mejora organizativa” había que pasar a una fase posterior, en la cual se verificara el nivel de cumplimiento de lo sugerido y/o el nivel de ciertas variables organizativas que se consideraban clave para la mejora competitiva interna de la administración (Mas, Ramió,

1992). Esta es la etapa en que se encuentra inmerso ahora el comité: la de la aplicación de la auditoría administrativa o de gestión.

El propio nombre y funciones del comité han cambiado con esta evolución. Sin perder el rango jerárquico elevado que poseía, y con algunos cambios en el órgano colegiado que han potenciado su importancia, ha pasado a denominarse Comité director para la organización de la administración y ha adoptado funciones más ejecutivas.² También ha ampliado su campo de influencia al obtener, en cada departamento, una red de colaboradores que aplican metodologías análogas a las de los técnicos del comité director. Finalmente, y no menos importante, la obligación por ley de realizar auditorías administrativas³ supone un paso decisivo para su institucionalización.

Problemas y deficiencias tradicionales de las auditorías administrativas o de gestión en la administración pública

Antes de exponer las estrategias técnicas originales impulsadas por esta unidad de auditoría interna debemos hacer algunas consideraciones sobre los problemas y deficiencias que tradicionalmente ha padecido su implantación en la administración pública. La insatisfacción por los resultados de estas técnicas ha perseguido, precisamente, la elaboración de una nueva estrategia y metodología que se expondrá en el siguiente apartado.

Reflexiones sobre el papel de las auditorías administrativas impulsadas por actores externos

Uno de los puntos polémicos sobre el despliegue de las auditorías administrativas en las administraciones públicas es la elección entre la implantación de una unidad de auditoría interna o la contratación puntual de los servicios de unidades de auditoría externa (normalmente consultoras privadas). Desde nuestro punto de vista, y atendiendo a distintas experiencias en diversas administraciones regionales y locales de España, la participación de las consultoras privadas en los

² Pueden consultarse en el Decreto 172/1993, publicado el 12 de julio en el DOGC.

³ Ley 13/1989 de organización, procedimiento y régimen jurídico de la administración de la Generalidad de Cataluña.

procesos de cambio organizativo de las unidades públicas tiene varios inconvenientes:

1) Las especificidades propias de las organizaciones públicas suelen ser mal comprendidas por las consultoras externas.

2) Los agentes externos pueden generar una mayor resistencia en los empleados públicos a ser investigados y a modificar sus pautas de trabajo.

3) Existe una mayor dificultad técnica para que las consultoras externas puedan abarcar el circuito auditor completo (especialmente para participar en el proceso de implementación del nuevo modelo propuesto).

4) Los servicios de las consultoras externas suelen ser muy caros.

5) El principal problema que se percibe en la intervención de las consultoras privadas en este proceso es la discutible objetividad de sus análisis y conclusiones. La tendencia general es que sus diagnósticos y propuestas sean elaborados "a la medida del cliente", entendiendo como cliente no a la administración pública a la que prestan sus servicios, sino al órgano o persona que les ha contratado. Éste tiene intereses propios y específicos que no necesariamente coinciden con los del complejo administrativo auditado (Ramíó, 1991, p. 468).

Las consultoras, como empresas privadas que son, buscan la satisfacción de su cliente (que siempre es en la práctica una/s persona/s) para que éste les encargue nuevos estudios o, al menos, muestre su satisfacción por los resultados obtenidos al resto de los actores administrativos, los cuales son también clientes potenciales.

La participación de este nuevo agente origina que las instancias que tengan un análisis organizativo elaborado por una consultora privada (y más si ésta posee renombre y prestigio) estén en mejor situación para negociar o imponer sus criterios, sin que esta circunstancia vaya unida necesariamente a mejores garantías técnicas.

El debate auditoría interna *versus* auditoría externa sólo se puede producir en aquellas administraciones públicas con un volumen orgánico que permita tal elección. En muchos casos, las pequeñas dimensiones de algunos aparatos administrativos obligan a contratar los servicios de consultoras externas (este es el caso de la mayoría de las administraciones municipales).

Los problemas de legitimidad de las unidades de auditoría interna

Las unidades de auditoría administrativa insertas en las organizaciones (unidades de auditoría interna) tienen una posición conflictiva y débil, la cual puede proceder no sólo de su ubicación en el organigrama, más o menos alejada del núcleo central del poder, sino de una debilidad *natural* derivada de su propia actividad.

El objeto fundamental de las unidades de auditoría interna especializadas en temas organizativos es mejorar la eficacia y la eficiencia de las diferentes administraciones. Para conseguirlo, sus dos estrategias básicas son el control y el cambio. Ambas actividades tienen una gran repercusión social en el seno de las organizaciones, ya que las actividades de control y de mejora organizativa no sólo tienen una dimensión técnica que se pueda formular de forma incontestable, sino que van acompañadas de una importante dimensión sociopolítica. Y es en las estructuras, en los procedimientos, en los sistemas de información y en la tecnología donde se manifiestan de manera más o menos poderosa las aspiraciones personales o grupales de los empleados públicos, donde conviven complicados tejidos de relaciones de poder entre los diferentes miembros. La actividad de una unidad de auditoría interna ataca consciente o inconscientemente tales aspiraciones y situaciones de poder *de hecho*. En este sentido, la confrontación y el conflicto entre los auditores y las unidades auditadas y los miembros de éstas son casi siempre inevitables.

Esta postura puede generar graves distorsiones en las actividades desarrolladas por una unidad de auditoría interna de naturaleza organizativa. Hay elementos que pueden impedir que consiga su objetivo final (la mejora, la economía, la racionalización o la búsqueda de la eficacia y la eficiencia). Las unidades auditadas y los miembros de las mismas pueden recibir con recelo la presencia de los auditores y pueden entorpecer considerablemente su trabajo. Se pueden resistir a entregar la información necesaria para elaborar la auditoría, o bien pueden alterarla. Sin estos datos, o con ellos pero incorrectos, los analistas organizativos jamás conseguirán sus objetivos. Por otra parte, cualquier actividad de una unidad de auditoría administrativa genera un coste organizativo importante que se traduce en tensión y conflicto social.

Si se toman en consideración estas circunstancias llegamos a una conclusión desoladora: puede que las unidades de auditoría interna no obtengan resultados positivos (ya que no poseen la información nece-

saria) y que generen un considerable conflicto social en el seno de la organización. Con el tiempo, la dirección se puede cansar de los problemas y de los escasos resultados obtenidos. Además, los máximos responsables administrativos pueden verse presionados por determinados órganos y cargos intermedios clave, dentro de un clima organizativo propicio, para que supriman este tipo de unidades.

La debilidad *política* de las unidades de auditoría sólo puede superarse mediante el impulso de una sólida contraestrategia orientada a crear la confianza y el consenso de las distintas unidades y empleados de los complejos organizativos. Por esta razón, tiene mucho que ver con su legitimidad o aceptación social, además de su posición en el organigrama, su forma de entender la actividad o el circuito de auditoría.

La necesidad de ampliar las fases de diagnóstico y de propuesta

Las fases de la auditoría administrativa tradicional se centran en la dicotomía diagnóstico-propuesta. El diagnóstico consiste en analizar la situación presente de las distintas variables organizativas que se decide estudiar, con el objetivo de localizar los elementos disfuncionales que impulsan al sistema organizativo a dar una respuesta inconveniente a sus demandas y necesidades objetivas. Del mismo modo, se intenta localizar los elementos funcionales (los puntos fuertes del modelo de organización presente) a fin de preservarlos y, en la medida de lo posible, maximizarlos para conseguir un mayor rendimiento. El proceso de diagnóstico se encarga de estudiar el cómo, el quién y el porqué de la situación actual para encontrar las pautas que permitan mejorar el sistema organizativo. Es en esta fase inicial donde tienen cabida una serie de etapas inherentes a cualquier proceso de investigación, por ejemplo: definición precisa del objeto de estudio, formulación de un programa de actividades, establecimiento de hipótesis de trabajo, recopilación de datos, análisis de los datos y conclusiones (Rodríguez Valencia, 1988, p. 113). Especial atención merecen las técnicas más importantes para la recolección de los datos: la investigación documental, la observación, el cuestionario y la entrevista.

Una vez superada la etapa del diagnóstico se inicia la de propuesta que, en función del marco definido en la primera fase, diseña estrategias orientadas a superar las deficiencias que fueron detectadas en el diagnóstico y a reforzar los elementos positivos del sistema organizativo analizado.

De esta forma, la dicotomía diagnóstico-propuesta es el sistema de trabajo más corriente utilizado por las unidades de auditoría administrativa. La mayor parte de las consultoras privadas (unidades de auditoría externa) recurren a este esquema básico de trabajo,⁴ mecanismo que también siguen en algunas ocasiones las de auditoría interna.⁵

Pero hay circunstancias que impulsan a pensar que la sencilla y mecánica dicotomía diagnóstico-propuesta no es suficiente para que las aportaciones de las unidades de auditoría administrativa sean significativas. Hay síntomas que corroboran esta afirmación: una buena parte de las organizaciones que han solicitado sus servicios, y que han recibido un diagnóstico y unas propuestas, no ha obtenido mucha utilidad de los *informes organizativos*. De hecho, está muy generalizada la opinión, en las organizaciones públicas, de que los análisis organizativos "sólo sirven para guardar polvo en las estanterías de los despachos de los altos cargos". De esta forma, cada vez es más usual que las unidades administrativas, ante la inminencia de una necesidad de reorganización, se abstengan de solicitar los servicios a las unidades o empresas particulares. ¿Qué es lo que está ocurriendo? En este sentido, parece ser que la literatura especializada ha detectado que la dualidad diagnóstico-propuesta no resuelve la mayoría de los problemas de las organizaciones analizadas (Beckhard, Harris, 1987; Greiner, Shein, 1988; Martínez Chávez, 1989; Blake, Srygley, Adams, 1989; Mas, Ramió, 1992).

Las razones aducidas por estos autores, para justificar la relativa inoperancia de la actividad auditora reducida a la elaboración de un diagnóstico y una propuesta, son las siguientes:

1) La necesidad de incrementar las actividades de los auditores. Es decir, una vez definidas las propuestas, los auditores también deberían participar en la implementación de las mismas. El hecho de que una vez presentada la propuesta el auditor dé por acabada su tarea y deje el proceso posterior al órgano auditado repercute negativamente en dos aspectos (Mas, Ramió, 1992, p. 26):

⁴ Este hecho se ha podido comprobar mediante el análisis directo de las propuestas de servicio y de los informes finales elaborados por diversas consultoras privadas. Esta circunstancia también se ha puesto de manifiesto en numerosas entrevistas a responsables administrativos que habían solicitado servicios a este tipo de unidades de auditoría.

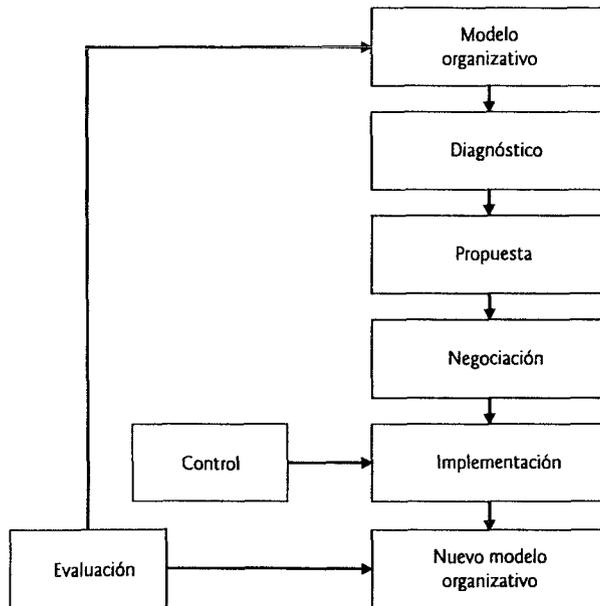
⁵ En este sentido, la sección de organización de la Diputación de Barcelona, en sus estudios sobre los procesos administrativos de esta institución, sigue el esquema diagnóstico-propuesta. El Comité asesor de la Generalidad de Cataluña también ha recurrido a este modelo en algunas ocasiones, sobre todo antes de 1992.

- Las propuestas son interpretadas libremente, o incluso ignoradas, por el órgano auditado.
- Las propuestas elaboradas por los auditores tienen una considerable carga idealista ya que, al no hacerse cargo de la implementación del nuevo sistema, no tienen en cuenta su necesaria *aplicabilidad*. De esta manera surgen proposiciones técnicamente muy correctas y acabadas pero de escasa operatividad en la realidad y en el contexto del órgano auditado.

2) La necesidad de ampliar el campo sobre el que se elaboran el diagnóstico y las propuestas. Con independencia del objetivo central del análisis de la auditoría organizativa (sea la estructura, los procedimientos, los recursos, etc.), éste debe combinarse con el análisis paralelo del resto de las variables, ya que los elementos organizativos están muy interrelacionados y un cambio en cualquiera de ellos produce efectos en el resto. En todo caso, hay un elemento que siempre debe tenerse en cuenta: los recursos humanos. Y a éste hay que contemplarlo también de manera amplia, tanto en su dimensión psicosocial como política (fuentes y equilibrios de poder). En este sentido, tal y como ya se ha destacado con anterioridad, hay que tener en cuenta que la actividad del analista organizativo no sólo tiene una repercusión técnica sino también social, ya que cualquier cambio organizativo modifica los mecanismos psicosociales y los sistemas de poder y sus fórmulas de interacción.

3) La auditoría administrativa no puede ser el resultado del diálogo entre los auditores y los jefes administrativos solamente. La colaboración debe ampliarse al resto de los actores con algún grado de participación en el proceso de cambio. Por otra parte, tampoco puede ser producto de la decisión unilateral de los auditores, sino que en la reflexión deben participar los interesados para generar un diagnóstico y unas propuestas negociadas y compartidas que busquen el más amplio consenso social.

La transparencia, el diálogo, la coparticipación y el consenso parecen ser actividades y técnicas ineludibles si se tiene en cuenta que hay una pluralidad de actores con posibilidades de influir sobre el proceso de cambio organizativo. Estas demostraciones de poder se pueden manifestar en la recopilación de datos y en la elaboración del diagnóstico y de las propuestas (como medio para orientar la actividad de los analistas) pero sobre todo en la fase de implementación del nuevo modelo.

Figura 1. Fases de la auditoría operativa

Fuente: Mas, Ramió (1992), p. 27.

Nuevas estrategias y técnicas de las auditorías administrativas o de gestión

Para superar los tres obstáculos comentados en el apartado anterior se han propuesto para la auditoría administrativa las siguientes fases (véase figura 1):

- Fase de diagnóstico.
- Fase de propuesta.
- Fase de negociación de la propuesta.
- Fase de control de la implementación.
- Fase de evaluación.⁶

⁶ Estas son las fases que el Comité director de la administración de la Generalidad ha

La fase de elaboración del diagnóstico de la organización

La actividad de la auditoría administrativa empieza cuando el núcleo estratégico de un área determinada, al observar disfunciones de organización o resultados insatisfactorios, solicita sus servicios.

El auditor hace un diagnóstico y se plantea dos preguntas básicas: ¿cuáles son los resultados no deseados y cuáles sus causas?

El analista recoge toda la información necesaria para determinar la actividad y el soporte estructural, personal y material de la organización, localiza los principales elementos disfuncionales (variables que no van de acuerdo con los planes establecidos por el área o con los criterios de eficacia y de eficiencia).

La fase de diagnóstico incluye las siguientes subfases o técnicas: 1) elaboración del plan de trabajo de la auditoría administrativa; 2) técnicas de recopilación de la información; 3) elaboración de un diagnóstico integral; 4) elaboración de un diagnóstico con una proyección psicossocial; 5) elaboración de un diagnóstico con una proyección política, y 6) realización de un diagnóstico participativo.

1) Antes de iniciar una auditoría administrativa es necesario hacer una estimación del tiempo y de los recursos necesarios para llevarla a cabo (Mas, Ramió, 1992, pp. 120-123). En la etapa de elaboración del plan de trabajo hay que definir exactamente el tiempo que requiere la investigación, estimar este tiempo por fases, determinar los recursos humanos que participarán, calcular los recursos materiales que han de utilizarse y evaluar previamente los costes generales del estudio. El plan de trabajo agrupa las siguientes etapas, algunas de las cuales se pueden ejecutar simultáneamente: a) decidir el inicio del estudio; b) recoger la información básica; c) hacer la entrevista inicial y presentar el plan de trabajo; d) hacer entrevistas individuales con los responsables seleccionados; e) hacer una recopilación general de la información; f) realizar una encuesta específica a una muestra significativa del personal; g) analizar los datos; h) elaborar propuestas y conclusiones, e i) editar y presentar el estudio.

2) Las técnicas de recopilación de información son idénticas a las de la auditoría administrativa tradicional: la investigación documen-

decido llevar a cabo en la mayoría de las auditorías organizativas realizadas a partir de 1992. En la actualidad se está estudiando un sistema más simplificado para aplicarlo al nuevo modelo de auditorías operativas de gestión rápida.

tal, la observación, el cuestionario y la entrevista (Rodríguez Valencia, 1988, p. 113; Mas, Ramió, 1992, pp. 111-119). De todos modos, hay que destacar otra: las reuniones de grupo.

3) Elaboración de un diagnóstico integral. Martínez Chávez (1989, pp. 39-40) propone la elaboración de un diagnóstico integral bajo la visión de sistemas.

El modelo de diagnóstico integral bajo la visión de sistema se ha diseñado para presentar otra opción en la selección de modelos de diagnóstico para aplicar en la organización. La propuesta de diagnóstico se fundamenta en la visión de sistemas a fin de auxiliar el cumplimiento del desarrollo administrativo. La selección de un modelo de diagnóstico, la combinación de varios de ellos o la construcción de uno diferente, dependerá del problema derivado del juicio del administrador y su conocimiento acerca de las circunstancias de su trabajo, con el objeto de que el modelo por elegir cumpla significativamente sus requerimientos y se integre el diagnóstico administrativo de acuerdo con la visión de sistemas.

El modelo de diagnóstico integral bajo la visión de sistemas permite generar información organizada para entender la situación esencial de una organización con un mínimo de supuestos, sin perder de vista su contexto y su razón administrativa.

Es decir, teniendo en cuenta las múltiples relaciones entre los diferentes subsistemas organizativos, una auditoría administrativa no debe limitarse sólo al estudio de la variable que cree esencial sino que también deberá tener en cuenta al resto. De esta forma, el diagnóstico considerará la historia y el futuro de la unidad que analiza la relación con el medio que la rodea, etc. Por último hay que señalar que "las organizaciones, consideradas como creaciones humanas, están impregnadas de la influencia de valores culturales; por lo tanto, el diagnóstico deberá contemplar la descripción de las pautas sociales que rigen en las situaciones estudiadas" (Martínez Chávez, 1989, p. 41). Este último punto nos acerca a la siguiente dimensión del diagnóstico organizativo: el análisis de los elementos psicosociales.

4) Elaboración de un diagnóstico con una proyección psicosocial. Muchas veces los problemas que se consideran en un principio como *técnicos* tienen carácter y orígenes humanos. En ocasiones, la variable crítica no es la estructura ni los procedimientos ni la tecnología sino los recursos humanos. Deficiencias en aquellos elementos no pueden ser más que un síntoma de un problema en alguna de las variables

psicosociales. El diagnóstico preciso es tan importante en el desarrollo organizativo como lo es en la medicina. Cuanta mayor sea la percepción de los problemas humanos esenciales de la organización, mayor posibilidad habrá de diseñar e implantar estrategias para resolverlos, así como para reforzar las prácticas organizativas (Blake, Srygley, Adams, 1989, p. 90). De esta manera, la auditoría administrativa debe tener siempre muy presente el conjunto de variables psicosociales que configuran el nivel de motivación (contenido del trabajo, recompensas económicas y extraeconómicas, promoción, formación, estilo de dirección, *status*, condiciones ergonómicas, etc.) y de satisfacción de los empleados públicos. Si es bajo, habrá que buscar las razones que impulsen esta manifestación negativa.

La perspectiva psicosocial en cualquier auditoría administrativa es imprescindible, ya que es el mecanismo que permite perfilar un diagnóstico real y amplio de la situación (hay que recordar que una organización no es sólo una combinación de elementos técnicos sino que, sobre todo, es un agregado social). Además, el conocimiento de las variables psicosociales puede ser la base de una estrategia paralela de mejora en las condiciones de los empleados públicos que permita sortear la resistencia o el bloqueo a las propuestas de mejora organizativa.

5) Elaboración de un diagnóstico con una proyección política. Es fundamental que el auditor desarrolle sus habilidades de diagnóstico para identificar al poder, así como sus manifestaciones y comportamiento dentro de las organizaciones; la incapacidad para hacer esto puede convertirlo fácilmente en una víctima de la intriga política, pues una coalición de diversos actores puede arruinar los esfuerzos mejor planificados para efectuar el cambio (Griener, Schein, 1988, p. 85). El auditor administrativo debe realizar durante el periodo de recopilación de información una actividad suplementaria: trazar un mapa de fuentes y de relaciones de poder y de grupos o personas clave enfrentadas, así como las razones de estos conflictos. Se partirá de la base de que hay más actores con capacidad de influencia en un proceso administrativo de los que en principio están legitimados para hacerlo. Se trata de buscar a los que faltan, sin despreciar a ninguno por razón de categoría o actividad. El diagnóstico de poder dentro de las organizaciones no es una ciencia exacta, sino un arte bien modulado que depende de la capacidad de percepción y del juicio del consultor. El poder rara vez es visible abiertamente y a menudo es muy sutil en sus diferentes formas de expresión. Para encontrarlo, el auditor debe ser una persona intelectualmente abierta y su capacidad dependerá de su intuición y

experiencia. De todos modos, existen técnicas para recopilar información en la vertiente del poder. Las fuentes de información básicas son las entrevistas, las observaciones y los datos de rutina disponibles en los archivos. El poder se manifiesta en pequeños detalles. Una fuente de información muy eficaz es recurrir al personal periférico y auxiliar, ya que suele ser muy transparente a la hora de exponer el poder relativo de los jefes, de los cargos intermedios y de los técnicos superiores. La búsqueda de los actores que tienen a su alcance las distintas fuentes de poder y la realización de un mapa de actores en función de sus objetivos y privilegios pueden ser técnicas que permitan elaborar con éxito este diagnóstico.

El diagnóstico de poder y el diagnóstico de las variables psicosociales no son técnicas complementarias que permitan conseguir una auditoría *excelente*, más bien son técnicas necesarias e imprescindibles. Si no se tienen en cuenta estas dos variables, jamás se hará un buen diagnóstico sobre la situación de la unidad auditada.

Pero no sólo hace falta un diagnóstico sobre el poder para llegar a conclusiones organizativas acertadas, también es necesario para desarrollar con éxito las fases posteriores de la auditoría administrativa. Si se desea negociar la propuesta hay que conocer previamente con quién negociar, es decir, hay que localizar a los líderes informales y a los actores clave, y si se pretende un control de la implementación habrá que conocer antes qué actores apoyan el nuevo modelo y cuáles lo rechazan.

6) Realización de un diagnóstico participativo. Se trata aquí de que el auditor administrativo realice su actividad de forma transparente e invite a los miembros de la unidad auditada a participar en el proceso de definición de problemas y de soluciones. Con este método se pretende alcanzar dos objetivos básicos para conseguir un buen tránsito organizativo:

a) Reducir al máximo la resistencia al cambio, lo cual sólo se puede conseguir mediante la transparencia, la información y la implicación de los distintos actores en el proceso de diseño del cambio.

b) Elaborar un diagnóstico más preciso a través del aprovechamiento y la optimización de las distintas capacidades humanas. Éste es un elemento que hay que tener muy en cuenta y que nos acerca a la teoría del *garbage can* (Cohen, March, Olsen, 1972, pp. 1-25; March, Olsen, 1976), según la cual las soluciones y los problemas en las organizaciones públicas conviven en una *papelera* (cesto de basura) y el proceso decisional es el resultado de un encuentro semicasual entre

ambos. De esta manera se puede afirmar que en las mentes de los miembros de la unidad auditada se encuentran todos los problemas y sus soluciones. Es evidente que un analista organizativo, por calificado que sea, no va a conocer mejor las dificultades que los propios miembros de la organización y lo mismo puede decirse de los remedios. Sólo los auditores pedantes o poco expertos defenderían lo contrario. Esto significa que el auditor organizativo no es el que define los problemas y las soluciones de la unidad sino el que *ayuda a clasificar y a conectar unos con otros*. Un buen auditor es el que transforma la *papelera* en un ordenado archivo pero sin alterar sustancialmente su contenido.

Sin lugar a dudas, estos dos argumentos son suficientes para justificar la necesidad de elaborar un diagnóstico participativo. Otro tema en discusión son las herramientas que se pueden emplear para conseguir esta participación. Todas ellas se centran fundamentalmente en una técnica: las reuniones de grupo.⁷

La fase de elaboración de la propuesta de organización

Una vez localizados los principales errores del sistema organizativo de la zona auditada hay que elaborar una estrategia de organización que permita superarlos. Conocida la naturaleza y las causas de las disfunciones, el auditor aporta soluciones a los problemas planteados mediante la modificación de determinados elementos estructurales, procedimentales, personales y materiales. Dada la complejidad social y política de la organización, es mucho más práctico presentar las propuestas de manera flexible, de tal forma que se pueda renunciar a alguna subpropuesta sin invalidar, en términos generales, el resto; o bien plantear alternativas con sus respectivas ventajas y desventajas,

⁷ La teoría del desarrollo organizativo es la que más ha profundizado en este tipo de técnicas. Entre ellas destacan: entrenamiento en sensibilidad o Grupo-T (aplicación de las dinámicas de grupo al aprendizaje individual vía relaciones interpersonales y la retroalimentación respecto al efecto que la conducta de uno provoca en la de los demás) del que surge el método *grid-system*; sistemas sociotécnicos del Tavistock Institute of London (se refiere al cambio de actividades en una organización en función de los requerimientos tecnológicos y de las relaciones sociales entre las personas que participan directamente); investigación con retroalimentación (método que consiste en diagnosticar e intervenir en una organización mediante el uso de los cuestionarios) (Hayden, 1983, pp. 196-198) y el diagnóstico participativo mediante la metodología del *Stream Analysis*. Algunas de estas técnicas no son simples métodos de elaboración de un diagnóstico compartido, sino también técnicas de aprendizaje y de mejora organizativa.

y un posicionamiento por parte del auditor de sus preferencias personales en virtud de sus criterios técnicos. Las propuestas del tipo *menú* facilitan en gran medida los acuerdos sobre las líneas básicas a seguir en el futuro.⁸

La fase de negociación de la propuesta de organización

La necesidad de incluir esta fase en el circuito de procedimiento de la auditoría administrativa se desprende de las cuestiones siguientes:

a) La unidad auditada es la que aplica las propuestas del auditor operativo y, con o sin el control de los auditores, siempre puede modificarlas o bloquearlas.

b) La unidad auditada tiene una visión y unas expectativas propias respecto a cómo debe ser el nuevo modelo de organización y a la manera de aplicarlo.

c) Un sistema organizativo está constituido por una compleja red de actores: subunidades, grupos y personas. Cada actor tiene sus propias expectativas y una capacidad de influencia respecto al nuevo modelo de organización.

El auditor organizativo no debe presentar simplemente una propuesta de organización, sino implicar y vincular a todos los actores y convencerlos de sus ventajas y viabilidad.

El principal interlocutor es el núcleo estratégico del complejo organizativo (gestores de naturaleza política y algunos gestores profesionales). Ahora bien, en el proceso de negociación también se debe tener en cuenta al resto de los empleados públicos. Las técnicas de localización de grupos y de líderes informales simplifica esta tarea: no se debe negociar con todos los empleados sino únicamente con los más representativos.

⁸ En una área administrativa de la Generalidad especialmente compleja, la propuesta del nuevo modelo organizativo siguió un diseño del tipo *menú* en el que se exponían sistemas de organización distintos que mejoraran los sistemas de trabajo de la institución. Para cada sistema de organización se concretaban las ventajas y desventajas del mismo. El equipo auditor especificaba, por su parte, su particular orden de preferencias entre los siete proyectos. La razón de que se presentaran tantos diseños distintos era doble: por una parte el servicio analizado era muy complejo y ofrecía muchas opciones dispares, por otra, la pluralidad de actores que intervenían en la elección del modelo organizativo aconsejaba ofrecer un amplio espectro de posibilidades a negociar para intentar impedir el bloqueo del proceso de cambio.

La negociación es una fase tensa y dinámica en la que los diferentes actores de la unidad auditada se acercan al mundo de las ideas y de los modelos técnicos y en la que los auditores se aproximan a la realidad social de la organización. La fase de negociación tiene como objetivo eliminar los problemas de incompreensión, desviación o bloqueo durante la fase de la implementación de la propuesta.

Siguiendo la bibliografía más conocida sobre la técnica de la negociación o de la mediación (Lebel, 1990; Foyer, 1993) se puede decir que se centra en los puntos principales de desacuerdo: los hechos, las causas, las vías y los medios, las metas, las opiniones, los intereses y el lenguaje.

Los primeros problemas que el auditor ha de superar son los elementos formales o tangenciales del sistema: el lenguaje. Deben cuidarse las opiniones y la exposición de los hechos y de las causas, la presentación será muy precisa y respetuosa y adecuada al modo de pensar de los interlocutores.

Respecto a las metas y a los objetivos, hay un punto importante de coincidencia entre ambas partes: la búsqueda de más eficacia y eficiencia en el sistema organizativo analizado. Esta circunstancia debe ser destacada constantemente. De esta manera se evitan todos los problemas derivados del lenguaje, de las opiniones, de los mecanismos de exposición, de las metas y objetivos. En este momento la discusión se centrará en los objetivos no coincidentes y en los medios para poner en marcha el proceso de cambio.

La técnica de la negociación se basa en actitudes y creencias prácticas sin las cuales es difícil conseguir resultados positivos:

- la negociación no significa imposición
- no hay ganador ni perdedor
- ceder no es perder

La actitud del negociador debe ser flexible, paciente, ha de mostrar interés por todas las opiniones y capacidad para escuchar. Es preciso seguir el procedimiento siguiente:

1) Preparar la negociación.

- a) Fijar los objetivos del auditor.
- b) Delimitar el marco de la negociación: contexto y posibles interferencias.
- c) Identificar las partes participantes y sus posiciones teóricas.
- d) Delimitar la naturaleza del desacuerdo: temas de negociación.

e) Establecer una estrategia para la presentación de las posiciones del auditor: el lenguaje y el orden de las prioridades.

2) Negociar la propuesta.

a) Crear un buen clima.

b) Discriminar y superar los problemas accesorios.

c) Fijar la base del desacuerdo.

d) Determinar la mecánica de la negociación:

- Maximizar las ventajas técnicas de la propuesta de organización, explicarlas detalladamente.
- Incidir en los puntos de contacto con las opiniones de los otros actores (búsqueda de consenso).
- Elegir buenos argumentos, tanto respecto al fondo como a la forma.
- Buscar vías y medios para enmendar o solucionar conflictos eventuales.

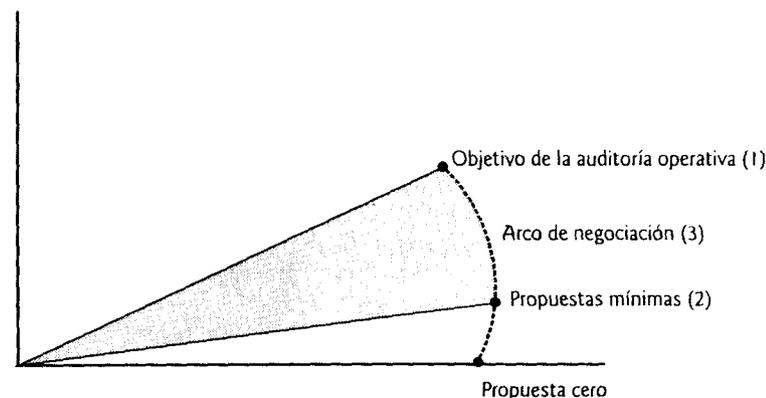
3) Llegar a un compromiso como resultado positivo, fórmula aceptada por todas las partes.

Incluir la fase de negociación entre las actividades de la auditoría administrativa es un elemento innovador (Mas, Ramió, 1992, p. 207). Esta presencia se fundamenta en que, desde una dimensión práctica, es un proceso presente en todas las relaciones sociales. La negociación en la auditoría administrativa no es un proceso diferenciado (como, por ejemplo, los procesos de diseño o de implementación), ya que su presencia es constante y aparece en todas las fases del circuito auditor.

No debe sorprender que se proponga *negociar* soluciones y objetivos que, para la mayoría de los auditores administrativos, son totalmente justos y correctos y que, por lo tanto, no permiten ningún tipo de renuncia o de fragmentación. Esta posición es poco realista y poco pragmática. Se debe tener en cuenta que el fin de una unidad de auditoría administrativa es mejorar la organización de las unidades que audita. Así pues, es mejor conseguir 60 o 70% de las modificaciones propuestas que no conseguir ninguna, que es lo que sucede cuando se parte de posiciones maximalistas o inflexibles.

La principal dificultad a la hora de negociar una propuesta organizativa reside en determinar los límites técnicos, es decir, distinguir posturas técnicamente irrenunciables (ya que, sin éstas, el resto no tienen sentido), o bien la fijación de un mínimo de modificaciones organizativas que configuran el límite para que la reforma sea rentable (véase la figura 2).

Figura 2. Gráfico de negociación de las propuestas de organización



(1) Son las propuestas que hace el AO al inicio de la negociación (modelo ideal).

(2) Propuestas mínimas que justifican una reforma de organización.

(3) Es el campo, el intervalo en que se puede desarrollar la negociación.

Fuente: Mas, Ramió (1992), p. 207.

La fase de control de la implementación

El control de la implementación es el proceso en que la unidad de auditoría administrativa está capacitada para iniciar y regular la conducta de las actividades para que sus resultados se ajusten a las expectativas y a los objetivos diseñados. La fase de control trata de asegurar que se consiga un nivel y un tipo de desarrollo previsible.

La otra cara del mecanismo de implementación es el proceso de resistencia, es decir, el contracontrol ejercido por determinados actores que persiguen objetivos diferentes a los establecidos.

Una vez aceptada la propuesta de organización, la maquinaria administrativa se pone en movimiento para ponerla en práctica. En la administración pública se hace de la siguiente manera:

1) **Normativización:** si la propuesta de organización varía o crea una situación regulada normativamente, se debe elaborar o modificar un decreto reestructurador y la orden que lo desarrolle.

2) **Implementación:** significa poner en práctica el programa, la norma de organización; transformar materialmente la organización de acuerdo con el programa de acción.

El auditor debe controlar el proceso de implementación para:

- Evitar desviaciones intencionadas que varíen los objetivos del programa reestructurador.
- Solucionar los problemas que se presenten durante el proceso de implementación.

El control es el medio para la coordinación de actividades diversas dirigido a la consecución de los objetivos. Esta función regula la producción del sistema comparando el desarrollo real con el desarrollo esperado. Es preciso seguir el procedimiento siguiente:

1) Determinar los elementos previos:

- a) Fijación de objetivos.
- b) Fijación del tiempo.
- c) Determinación del plan de implementación (objetivos por fases).

2) Buscar los indicadores que permitan ejercer el control:

a) Previsiones para medir, apreciar y comparar ya sea cuantitativamente (volumen de producción, volumen presupuestario, número de personal) o cualitativamente (índice de satisfacción-motivación, cambios de estilo de dirección).

b) Delimitación de los mecanismos de retroalimentación: mecanismos para obtener en cualquier momento la información necesaria.

3) Ejercer un control:

- a) Observación continuada del proceso de implementación.
- b) Comunicación constante con los actores participantes.

El objetivo es detectar las desviaciones en cuanto al plan establecido y los problemas concretos con la finalidad de encontrar la manera de rectificar las actuaciones y de solucionar las contingencias. Cualquier anomalía debe descubrirse al momento (retroalimentación inmediata), ya que es más fácil ajustar desviaciones menores a medida que van apareciendo que corregirlas posteriormente cuando son más amplias y profundas.⁹

⁹ La auditoría a un servicio deportivo público es uno de los casos que más se acerca al marco conceptual y metodológico de cómo debe realizarse tal y como se propone en estas líneas. En primer lugar, fue transparente, ya que se informó a todos los miembros del servicio que se haría un análisis organizativo por motivos concretos y con el que se intentaba conseguir determinados objetivos. En segundo lugar, se elaboró un diagnóstico participativo, para lo cual se realizaron entrevistas personalizadas a todos los miembros de la organización con el fin de definir problemas y soluciones con cada uno de ellos.

La fase de evaluación del proceso de cambio de organización

Esta fase parte de una posición retrospectiva: analiza el pasado para facilitar vías de acción para el futuro. La evaluación es, en este caso, la investigación sistemática del proceso de confección de una propuesta de organización y de su aplicación. Se estudian los efectos reales producidos por la reorganización, y estos conocimientos se utilizan para realizar, con más solidez y experiencia técnica, nuevas auditorías y propuestas organizativas. De esta manera se configuran unidades de auditoría administrativa y auditores cada vez más capaces técnicamente, que estén al corriente de las novedades y modificaciones que se producen en las organizaciones públicas.

Todo el proceso es evaluado y no sólo una parte de éste. Es decir, la fijación de objetivos, el diseño del plan de trabajo, la recopilación de datos, la presentación del diagnóstico y la propuesta de organización, la negociación de la propuesta y el proceso de implementación y control.

Es preciso proceder como sigue:

1) Buscar los indicadores que muestren el grado de eficacia (en relación con el proceso auditor), de eficiencia (relación costes-beneficios del programa), de satisfacción de los actores y del efecto sobre otros subsistemas.

El grado de eficacia se puede determinar si se compara el modelo

Una vez recogida esta información, el auditor la ordenó y redactó un documento con una lista de disfunciones acompañada de su/s respectiva/s posible/s solución/es. Se convocó a una reunión con el equipo de dirección para informarle sobre el contenido y para especificar la dinámica y los objetivos de la inmediata junta con todos los miembros del servicio. La reunión general tenía varios propósitos: llegar a un acuerdo sobre las disfunciones y las soluciones, especificar exhaustivamente el contenido y el alcance de los remedios, hacer un calendario para la puesta en práctica de las propuestas y asignar un responsable para cada una de las líneas de acción. A esta reunión asistieron 14 miembros del servicio, duró 8 horas y se consiguieron todos los objetivos planteados por el auditor. Con base en esto se realizó el texto definitivo en el que, además del diagnóstico y la propuesta, se incluía un calendario de implementación en el que se especificaban las opciones y el responsable. Durante los seis meses posteriores, el auditor y los tres máximos responsables del servicio se reunieron cada dos meses para hacer un repaso de las distintas materias críticas a implementar. A los seis meses se habían cumplido más de 90% de las metas y el objetivo general de la auditoría administrativa: aplicar un nuevo modelo de organización e incrementar los niveles de motivación de su personal.

El proceso de control de la implementación vigiló con especial celo una de las dimensiones más difíciles del servicio: reforzar el nivel de motivación de sus miembros. Una vez realizada la reunión general donde se había llegado a un acuerdo sobre las distintas propuestas, la motivación de los empleados del servicio aumentó de forma espectacular y existía, por tanto, el peligro de que con el tiempo este nivel bajara considerablemente. Como es lógico, bajó un poco, pero se consiguió estabilizarlo en niveles satisfactorios.

diseñado con el resultante. La eficiencia de la actividad de la auditoría administrativa se evalúa cuando se consideran las ventajas del programa de mejora de la organización (si éstas son cuantificables) y el coste global del programa. El grado de satisfacción de los actores se comprueba mediante entrevistas.

2) Identificar los puntos débiles (aquellos que no han resultado como se esperaba) y los fuertes (los que han funcionado tal y como se esperaba o incluso mejor) del proceso de auditoría administrativa.

3) Una vez especificados los puntos fuertes y débiles, sus causas y consecuencias, se deben incorporar estos conocimientos a la dinámica de concepción teórica y práctica de la actividad de la unidad de auditoría administrativa. Se debe maximizar la utilización de aquellas técnicas o medidas que han resultado positivas y se debe modificar o minimizar la utilización de las que no se han obtenido los resultados esperados.

Se debe tener en cuenta que todas las investigaciones de auditoría administrativa no son idénticas, como tampoco las unidades que se analizan. Así, las técnicas poco funcionales en algunas auditorías pueden ser muy útiles en otros trabajos. Ahora bien, en condiciones parecidas (estructura de las unidades y problemas similares) el conocimiento de los puntos fuertes y débiles mejora sucesivamente la calidad de la actividad de los auditores.