

Los sistemas estatales de control y evaluación gubernamental

GUILLERMO BECERRIL LOZADA*

GENERALIDADES

Antes de entrar en materia, a través de las presentes líneas trataré de hacer un resumen de la orientación que el suscrito da al concepto de fiscalización pública. Esta fiscalización se da sobre la información, registros y documentación, así como en las actividades y acciones que llevan a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal y municipal. Son básicamente dos instancias las responsables de llevar a cabo esta fiscalización:

- Los Órganos Técnicos de los Congresos, sea en el ámbito federal como en el estatal. Esta fiscalización se da por efectos de la facultad que a los mismos les otorgan las diferentes Constituciones Políticas de revisar las cuentas públicas que a su consideración son sometidas por el Poder Ejecutivo Federal y el de los estados.

*Fue Consejero del Instituto de Administración Pública de Michoacán; Coordinador General de la Coordinación de Control y Desarrollo Administrativo del Gobierno del Estado de Michoacán. Actualmente ocupa el cargo de Director General de Adquisiciones del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado.

- Las Contralorías que se adscriben al Poder Ejecutivo Federal y el de los estados (Órganos Estatales de Control/OEC). Esta fiscalización se da por la necesidad que tienen los propios Poderes Ejecutivos de evaluar preventivamente el correcto ejercicio de los recursos y de las actividades y acciones que están a su cargo.

Puede decirse que ambas funciones de fiscalización se enmarcan dentro de lo que tradicionalmente se conoce como auditoría externa e interna, respectivamente; dicho también en otros términos, corresponde a la revisión *expost* y a la revisión concomitante que ambas instancias realizan, en razón de sus necesidades y de las características que para fiscalización otorgan las disposiciones legales y normativas en la materia.

Mención especial debemos hacer de un esquema que poco a poco ha venido promoviéndose y es el que se refiere al establecimiento de Contralorías Municipales. En la actualidad la fiscalización municipal es llevada a cabo única y exclusivamente por los órganos técnicos de los congresos; sin embargo, se reconoce que siguiendo los mismos esquemas existentes en los ámbitos federal y estatal, los municipios, atendiendo a su autonomía y la necesidad que tienen de tener control preventivo, se han venido creando dichas contralorías. No obstante lo anterior, debe reconocerse que no todos los municipios tienen la capacidad financiera o recursos suficientes para sostener una infraestructura como la requerida por dichas Contralorías Municipales, por lo que se ha seguido, independientemente a la fiscalización de los órganos técnicos de los congresos, convenios entre los municipios y los OEC, para apoyar las gestiones y orientación en la materia

LA FISCALIZACIÓN PÚBLICA ESTATAL

Las acciones que llevan a cabo los OEC tienen alcance en los ámbitos federal y estatal.

Ámbito federal

En el ámbito federal, los gobiernos de los estados, sin excepción, tienen celebrados convenios de coordinación y apoyo con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM); a través de estos convenios ambas instancias expresan su conformidad para coordinar esfuerzos tendientes a fortalecer la función de fiscalización pública, a la vez que se establecen los términos y referencias para el apoyo mutuo de las funciones y responsabilidades que la SECODAM y los OEC tienen en sus respectivos ámbitos de competencia. Complemento de estos convenios lo representa la participación de ambas instancias en el seno de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación, asociación que promueve a través de reuniones regionales y nacionales el intercambio de experiencias y la adopción de acuerdos en la materia.

Debe reconocerse la actitud de respeto que las autoridades federales tienen respecto de la soberanía y autonomía estatales, ya que teniendo facultades para fiscalizar recursos de carácter federal que se aplican en los estados, a través de los citados convenios recibe el apoyo y colaboración de los OEC, quienes realizan por cuenta de la SECODAM la fiscalización de los mismos. No obstante lo anterior, modificaciones a los esquemas de transferencia de recursos han dado origen a que dichos apoyos se minimicen y cada día sea menor la intervención que la SECODAM puede tener en la fiscalización de recursos públicos federales de aplicación y ejercicio estatal; sólo por mencionar los más relevantes se citan a continuación los siguientes:

Ramo 33. La creación de este ramo en los correspondientes decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación y su correspondiente normatividad establecida en la Ley de Coordinación Fiscal, dan como consecuencia que una importante cantidad de recursos que anteriormente se canalizaban a través de dependencias del Ejecutivo Federal, ahora se transfieran en propiedad a los gobiernos de los estados, por lo que automáticamente se convierten en recursos estatales y se sujeten a la normatividad de los OEC, por lo que su fiscalización queda fuera de la competencia de la SECODAM. En estas circunstancias se ubican las transferencias a los sectores educativo y de salud, apoyos a los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y parte importante de lo que anteriormente se identificaba en los Convenios de Desarrollo Social.

Fideicomisos. Si bien existen recursos de carácter federal que son asignados a dependencias federales y transferidos a los estados, la creación de fideicomisos en los que los gobiernos estatales aparecen como fideicomitentes, hace que desde el momento que los recursos se aportan a los mismos, adquieren el carácter estatal y, consecuentemente, se sujetan a las disposiciones legales y normativas de los estados y a la fiscalización por parte de sus OEC. En estas circunstancias se ubican los recursos que se transfieren para programas de Alianza para el Campo y Seguridad Pública.

En adición a lo anterior, debe reconocerse que el proceso de federalización promovido por el Presidente de la República, Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León, sigue en proceso y ha tenido alcances mayores que los enunciados; sólo por mencionar los más recientes citaremos la transferencia de los Consejos Nacionales de Educación Profesional (CONALEP) y las delegaciones del Comité Administrador del Programa Federal para la Construcción de Escuelas.

A la luz de los antecedentes que se indican, resulta obvio el sustantivo incremento de las cargas de trabajo que tienen que enfrentar los OEC, originadas por la transferencia de funciones que derivan del federalismo; contra ello, los apoyos que los OEC recibían de los

programas federales son cada día menores. En dichas circunstancias, la capacidad de los OEC para hacer una supervisión efectiva de los recursos que se asignan a programas transferidos y de las actividades y acciones comprendidos en los mismos, es cada día menor.

En materia de apoyo y colaboración prevista en los correspondientes convenios, destaca la actividad promotora de la SECODAM en programas y acciones como el de Modernización de la Administración Pública y la implementación de acciones como el Sistema Electrónico de Contrataciones (COMPRANET), donde a través de la difusión de información y realización de cursos de capacitación promueve la eficiencia administrativa en dependencias y entidades de la administración pública estatal, así como la transparencia y eficiencia de las acciones de gobierno.

Ámbito estatal

Las funciones que desempeñan los OEC son equivalentes a las que las disposiciones legales y normativas asignan a la SECODAM; destacan de manera relevante:

- Fiscalización
- Adquisiciones y Obra Pública
- Modernización
- Responsabilidades
- Control Patrimonial
- Otras Actividades

Las funciones y acciones enunciadas tienen alcance en todas las dependencias y entidades definidas en las correspondientes Leyes de la Administración Pública de cada uno de los estados, respecto de las atribuciones que en las mismas se establecen y sobre los recursos que directa o indirectamente administran las mismas cuando su origen es estatal.

A continuación se formulan algunos comentarios sobre las características y acciones que comprenden cada una de las funciones anteriormente enunciadas:

FISCALIZACIÓN

Esta función se lleva a cabo a través de la práctica de auditorías que, de acuerdo a la orientación del gasto y/o funciones y actividades que desempeñan las dependencias y entidades, puede ser:

- Auditoría Financiera
- Auditoría de Obra Pública
- Auditoría Operacional
- Auditoría Especial

La revisiones se llevan a cabo por el nivel central del OEC o a través de contralorías internas que se adscriben a las diferentes dependencias y entidades de la administración pública del estado.

Si bien el OEC tiene obligación de justificar los recursos presupuestales que se le asignan, con la presentación de programas que contengan metas específicas, dichos programas son independientes de la programación de auditorías y acciones que se propone realizar el citado OEC en cada ejercicio fiscal, programa que debe ser sometido a la consideración del titular del Poder Ejecutivo del estado para su aprobación.

Considerando la integración por partidas del presupuesto de egresos de un estado, podría decirse que aproximadamente un 50% de los presupuestos están orientados al capítulo 1000 por el efecto de los recursos canalizados al sector educativo, sector salud, seguridad pública, Procuraduría General de Justicia y reclusorios y centros de readaptación social, sólo por mencionar los más representativos; un 5% se orienta a adquisiciones; un 30% a obras de infraestructura y un 15% a gasto corriente adicional.

En los términos expuestos por la importancia de la orientación de los recursos, las auditorías se canalizan preferentemente a la fiscalización de recursos humanos y de obra pública. Las adquisiciones se verifican por supervisión de procesos licitatorios y de adjudicación como se comenta adelante.

ADQUISICIONES Y OBRA PÚBLICA

Parte importante de la gestión que realizan los OEC, es su participación en eventos de Licitación Pública e Invitación Restringida, tanto de adquisiciones como de obras públicas.

Esta función permite al OEC supervisar que en la realización de estos eventos se atiendan las disposiciones legales y normativas, se asegure la mejor obtención de precios y condiciones en beneficio del cumplimiento de los programas y el uso eficiente de los recursos, a la vez que se da transparencia de los mismos procesos.

Toda vez que cada día la legislación estatal tiende a retomar las disposiciones jurídicas y experiencias del ámbito federal, cobra especial relevancia la incorporación en la misma de esquemas como el de inconformidades, proceso en el cual el OEC tiene importante participación por el papel de “Tercero en Discordia” que adopta en la atención de dichas inconformidades, teniendo facultades para suspender temporal o definitivamente un proceso licitatorio, ordenar la reposición del mismo a partir de la etapa en que se hayan confirmado irregularidades, hasta la imposición de sanciones a servidores públicos que incumplan las disposiciones legales y normativas en la materia.

Es indiscutible la participación que deben tener los OEC, en la revisión y aprobación de las convocatorias, bases de licitación, contratos y demás documentos que se utilizan en los eventos licitatorios, ya que a través de ello se minimiza la presentación de inconformidades.

Si bien las adquisiciones directas no son muy importantes por su monto individual, en su conjunto pueden ser relevantes, por lo que la fiscalización de las mismas por parte de los OEC cobra especial relevancia para minimizar el "fraude hormiga" que se puede dar por la solicitud de comisiones o preventas que a no dudarlo se reflejan en los precios de compra y, consecuentemente, impactan los presupuestos públicos.

■ MODERNIZACIÓN

De las experiencias vividas, a continuación me permito presentar los problemas más comunes que enfrentan algunas administraciones públicas estatales:

- Existencia de entidades creadas en administraciones pasadas que han dejado de cumplir con su objetivo y/o que ya no se les asignan recursos, sin que se haya promovido su liquidación o desaparición;
- Existencia de entidades que duplican sus acciones con otras que tienen objetivos similares, con lo que se duplica el gasto administrativo, se invaden funciones;
- Falta de actualización de disposiciones legales y normativas;
- Inexistencia o falta de actualización de reglamentos interiores, manuales de organización y manuales de procedimientos.

Con mucha frecuencia se observa que en los cambios de administración, o simplemente en los relevos institucionales, el funcionario entrante para no retrasar la atención de los asuntos que competen a su unidad administrativa, los desahoga de la misma forma como se venían atendiendo; con el tiempo y las cargas de trabajo, las actividades se siguen desarrollando de la misma manera, originando el continuismo.

Es indispensable que los servidores públicos, al inicio de su gestión o periódicamente, realicen un alto en el camino y se pregunten si las acciones que se vienen desarrollando y su forma de atenderlas, están justificadas y si se pueden hacer de manera más eficiente.

A este respecto resulta importante la promoción del Programa de Modernización de la Administración Pública por parte de las autoridades federales, así como los cursos y la capacitación promovida por la SECODAM en la materia.

Sin pretender duplicar información y líneas de acción previstas en el Programa de Modernización, a continuación precisaré los aspectos que desde mi punto de vista conviene resaltar:

- En los actos de autoridad, a través de los cuales la ciudadanía acude a oficinas de gobierno para realizar trámites, deben minimizarse los requisitos, acortarse los tiempos de respuesta y darse a conocer esta información junto con los procedimientos, a través de carteles que se coloquen en las propias oficinas para que la misma ciudadanía se convierta en supervisor de su cumplimiento. Adicionalmente, en los casos que esto sea procedente, se deberá preferenciar la implementación de la afirmativa ficta.
- En la prestación de servicios a la ciudadanía, se deberá promover la eficiente y oportuna prestación de los mismos;
- Los servicios administrativos (trámites presupuestarios, pagos, adquisiciones, etc.) que se prestan unidades administrativas entre sí, dentro de la organización de las dependencias y entidades, también se deberá promover la eficiencia para asegurar, dentro de lo posible, el cumplimiento de los objetivos y metas de cada una de ellas.

En todos los casos, la promoción de esquemas automatizados y la capacitación del personal juega un papel preponderante.

Los OEC juegan un papel importante en la implementación de estas acciones ya que se convierten en promotores y supervisores de las acciones que se pueden realizar en la materia. Los OEC pueden realizar auditorías operacionales para identificar deficiencias en la prestación de servicios y realización de trámites, y estar en condiciones de promover mejoras dentro del programa.

En muchos estados compete a los OEC la autorización de reglamentos interiores, manuales de organización y manuales de procedimientos, por lo que disponen de la información suficiente para convertirse en verdaderos promotores de la eficiencia en la gestión de las unidades administrativas de dependencias y entidades.

RESPONSABILIDADES

Los OEC son los responsables de aplicar las disposiciones de las correspondientes leyes de responsabilidades de los servidores públicos; esta actividad requiere de un cuidado profesional en la implementación de las acciones que derivan de la misma, ya que se debe tener presente que se pueden lesionar intereses personales y hasta la imagen. Por lo antes expuesto, cobra especial relevancia la fundamentación y motivación de acciones definitorias

de irregularidades y de aplicación de sanciones. Los servidores públicos responsables de esta función deben, en cierta forma, despersonalizarse en su gestión y actuar con criterios de justicia, imparcialidad y equidad, vigilando que los procesos se apeguen a las disposiciones legales y normativas establecidas.

Las áreas de responsabilidades de los OEC deben mantener una estrecha relación y recibir la colaboración de las áreas operativas (auditoría), ya que son éstas las que le deben proporcionar todos los elementos que permitan motivar adecuadamente las acciones sancionatorias.

- Pláticas sostenidas con diversos funcionarios de las administraciones públicas federal y estatales, permiten identificar la prevalencia de la idea sancionatoria de la función de fiscalización; por ello, resulta indispensable cambiar esa imagen que se tiene de los OEC. Sin desconocer que en determinadas circunstancias la acción sancionatoria de dichos órganos es procedente y necesaria, parte importante de la gestión de los mismos debiera orientarse a la actividad preventiva, orientadora, que minimice en lo posible la acción punitiva. El servidor público que se adscribe a los OEC deben analizar todos los casos desde la perspectiva del entorno en que se dan las situaciones y decisiones que realizan y adoptan los servidores públicos, la urgencia de resolver problemas y situaciones, las presiones superiores y políticas, son sólo algunos aspectos que permiten evaluar en su justa dimensión las situaciones observadas; considerar estos aspectos evitará injusticias.

Las acciones que derivan de esta actividad, deben, salvo casos excepcionales, conservarse en la más absoluta confidencialidad y discrecionalidad. Es práctica generalizada que la difusión de estos resultados se da sobre bases estadísticas de número de personas sancionadas y tipos de sanción, así como montos de sanciones y de recuperaciones. Difundir nombres de sancionados, aun cuando se exprese de manera clara los motivos de las irregularidades cometidas, puede no ser claramente entendido y dar origen a desprestigios de personas y el riesgo no muy lejano de enfrentar demandas.

CONTROL PATRIMONIAL

De conformidad con lo que establecen las disposiciones de las correspondientes leyes de responsabilidades de los servidores públicos a nivel estatal, es responsabilidad de los OEC llevar el registro patrimonial de los servidores públicos. De manera equivalente a lo que se establece en el ámbito federal en la materia, los servidores públicos de mandos medios y superiores tienen la responsabilidad de presentar una declaración patrimonial de inicio de encargo; de la misma manera tienen obligación de presentar anualmente una declaración de modificación patrimonial y una declaración al término de su encargo. Las fechas y

plazos de presentación pueden variar; sin embargo, las reglas generales son en el sentido de que la declaración de inicio se presenta dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión; la de actualización a partir del año siguiente al de toma de posesión en fechas que para cada estado puede ser diferente y la de terminación de encargo, dentro de los 30 días siguientes a la que se deja el mismo.

Una medida sana y preventiva consiste en incluir dentro de la declaración firmada por el servidor público, su anuencia para que las autoridades puedan requerir a las instancias correspondientes (instituciones de crédito), información de las cuentas consideradas en dicha declaración; lo anterior permite que cuando sea necesario para verificar la validez de la información o en la investigación de enriquecimiento inexplicable, los OEC puedan obtener información para sus investigaciones.

En los términos de las propias disposiciones legales y normativas, el incumplimiento en la presentación de dichas declaraciones puede dar como consecuencia la aplicación de sanciones que van desde una simple amonestación, dejar sin efecto el nombramiento correspondiente o inhabilitar hasta por un año al servidor público incumplido.

OTRAS ACTIVIDADES

Una actividad frecuente en los OEC, es su participación en Consejos de Administración y Órganos de Gobierno de entidades de la administración pública de los estados, así como también su participación en Comités Técnicos de fideicomisos públicos; esta actividad les permite conocer el desempeño de dichas entidades, así como el origen y justificación de acciones, propuestas y acuerdos que presentan sus titulares, sancionando la procedencia legal y normativa de las mismas, así como su justificación y razonabilidad.

No es posible hablar de la fiscalización y de los sistemas de control y evaluación gubernamental, sin hacer algunas precisiones respecto de los informes que se generan con motivo de esta actividad, al respecto, sólo quisiera decir que los mismos deben ser claros y a la vez concisos; lo anterior implica que las irregularidades que se reporten deben ser importantes y atendibles, ello motivará a los receptores de la información a promover acciones correctivas y promoverá la imagen de profesionalismo con que actúan los OEC. Estas instancias deberán hacer un esfuerzo para sugerir y promover acciones correctivas concretas y no generales, para coadyuvar a la solución de los problemas. En determinadas circunstancias, los propios OEC deberán apoyar a las instancias fiscalizadas en la implementación y ejecución de acciones correctivas.

A la luz de las acciones que han quedado plasmadas, es evidente que el universo de actividades que son competencia de los OEC es muy amplio; de la misma manera las cargas de trabajo que derivan de su supervisión y de sus responsabilidades rebasan en muchos casos la capacidad de los mismos, poniendo en riesgo su eficiente operación y como consecuencia, la ocurrencia de irregularidades y desviaciones que pueden incidir en la pérdida de la buena imagen que deben reflejar las administraciones públicas; por todo ello resulta de relevante importancia el apoyo que a través de recursos financieros, humanos y materiales se debe dar a dichos OEC, por lo que los apoyos que en la materia puedan otorgar los gobiernos federal y estatales, redundará en una sensible mejoría en la prestación de servicios y acciones de gobierno, que reclama la ciudadanía.