

# LA FUNCION DE CONTROL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

## Resumen y Conclusiones

I.

### FRANCIA

El término control se utiliza en francés como revisión e inspección, en tanto que en inglés tiene un sentido de autoridad, de poder, y vigilancia.

La expresión "control de la administración" hace referencia al que ejerce el Parlamento, la opinión pública y los administrados (control externo de la administración-pública). El "control en la administración" es el que se realiza por ella misma y reviste diversas formas: tutelar, jerárquico, inspección y financiero.

a)

#### Control de legalidad

En el ámbito jurídico-administrativo el control sobre la legalidad de las decisiones y el funcionamiento de los servicios públicos se realiza, principalmente, por el Consejo de Estado y por el "mediador", este último es un control aposteriori que tiene lugar cuando los otros han fallado.

En Francia el control de legalidad busca no sólo la conformidad del acto administrativo con las normas que le son aplicables, sino también su coherencia dentro del marco de la administración pública.

Para obtener esta coherencia es indispensable un control apriori, que aún cuando no

evita que el acto se ejecute, si permite llamar la atención de la Administración sobre la adecuación del acto con la normatividad general. Los controles de legalidad y coherencia se realizan primordialmente por el Consejo de Estado. Un control aposteriori de la legalidad de los actos siempre es posible a petición de los ciudadanos.

b)

#### Control Financiero

En el terreno financiero, el control se realiza apriori por el Ministerio de Hacienda y aposteriori por la "Corte de Cuentas".

El control financiero puede ejercerse al través de un control externo aposteriori o mediante uno interno y apriori. En Francia la "Corte de Cuentas" realiza un control del primer tipo, en forma jurisdiccional y administrativa. Ambos deben tomar en cuenta: a) El objeto de control; b) El procedimiento del control y c) La sanción del control.

El control administrativo, por su parte, se ejerce por la Corte de Cuentas y también por: 1) El Comité Central de Investigación sobre el Costo y Rendimiento de los Servicios Públicos; 2) La Corte de Disciplina Presupuestal y Financiera y, 3) La Comisión de Revisión de Cuentas de las Empresas Públicas.

Por lo que se refiere a los controles fi-

nancieros internos y apriori sobre la ejecución del presupuesto, hay teóricamente dos soluciones posibles a) Controles por órgano jurisdiccional o b) Controles por órgano administrativo. Esta última solución se adopta en Francia y comprende dos intervenciones: el propio Ministerio interesado y los Representantes del Ministerio de Economía y Finanzas. El control financiero del Ministerio mismo (autocontrol), se realiza al través del control del servicio, de la multiplicación de los cuerpos de control ministerial y del control del "ordenador" sobre los contadores. El control financiero del Ministerio de la Economía y Finanzas comprende el de gastos comprometidos, el del contador sobre el "ordenador" y el directo del Ministerio de Economía y Finanzas sobre documentos y en el sitio mismo de los hechos. Además hay que señalar: el control político financiero, el de las Asambleas Legislativas, que se realiza previamente (voto del presupuesto) y durante su ejecución (Comisiones Especiales de Investigación) y después de su ejecución (voto de la Ley del Reglamento).

c)

#### **Control técnico**

El control técnico se efectúa apriori, al fijarse las normas de esta naturaleza y aposteriori sobre el funcionamiento de los servicios.

El control en Francia presenta algunas desventajas, entre otras, la de prolongar los procedimientos, desplazar competencias, desvanecer responsabilidades y sustituir la decisión; además los controles son ineficaces cuando sus efectos son tardíos.

Para superar las desventajas se trata de evitar la duplicación de controles, limitar el control apriori y acelerar el control aposteriori; igualmente, se está revisando el control jerárquico para sustituirlo por el de gestión.

d)

#### **Control jerárquico y control de gestión**

La modernización de las administraciones públicas es una preocupación no sólo de los

países subdesarrollados sino también de los industrializados.

Los diversos problemas inherentes a las administraciones caducas, que limitan o impiden el proceso de cambio, han propiciado el desarrollo de técnicas modernas de gestión para la Administración Pública, las que ya habían sido aplicadas en la empresa privada.

En Francia, la experiencia en este campo es reciente; a la fecha se han estudiado algunos sectores de la Administración y enfrentado los problemas propios del cambio, como son las actitudes y la capacidad técnica del personal. A pesar de lo anterior, se han logrado resultados satisfactorios.

La importancia del control de gestión ha originado serios intentos por modificar la práctica actual del control jerárquico, por no responder éste a las necesidades del presente.

El control de gestión permite que la responsabilidad de los ejecutores no se pierda.

Los estudios sobre el control de gestión han permitido estructurar la técnica de la gestión por objetivos, que está basada en los resultados o realizaciones de la gestión. La gestión por objetivos supone la definición previa de los objetivos de cada acción y los medios para alcanzarla.

De las experiencias derivadas del proceso de implantación se desprende que es un sistema complejo. La técnica implica la persuasión permanente de los participantes y la eliminación de las actitudes negativas.

Finalmente, el sistema de gestión por objetivos, necesita del concurso y la tenacidad de todo el personal comprometido, ya que sus frutos no se alcanzan a corto plazo; sin embargo, existe la confianza de que en los próximos años, gracias a este sistema, las decisiones administrativas serán más coherentes y efectivas.

e)

#### **El Control en el sector paraestatal**

El control en el sector paraestatal es uno de los problemas más importantes en todos los países del mundo.

En Francia existe un gran número de empresas públicas, las cuales pueden quedar clasificadas en cuatro grandes grupos:

- a) Instituciones de Administración Pública, como el caso de la Universidad.
- b) Instituciones Industriales y Comerciales a nivel nacional.
- c) Empresas nacionales, por ejemplo, tratándose de la electricidad y los ferrocarriles.
- d) Empresas de Servicio Público, entre otras la Seguridad Social.

En el control para el mencionado sector se pueden apreciar dos riesgos:

1o. No respetar la personalidad del organismo autónomo y ejercer una tutela estricta que limite esa autonomía, al través del control de sus recursos, especialmente cuando se trata de una administración sin recursos propios suficientes.

2o. Que sea una empresa tan importante y autosuficiente que no quede sujeta a un control adecuado.

Son innegables los peligros que presentan las dos situaciones antes citadas, por lo que, las instituciones que tienen como función ejercer el control en las diferentes dependencias deben considerar: 1. La necesidad de que las empresas tengan libertad en la administración de sus recursos; 2. Participar con ellas en la precisión de sus objetivos; 3. Precisar si pueden ayudarles a obtener sus recursos y como; 4. Aplicar un control presupuestal "graduado"; 5. Utilizar las técnicas modernas de la "administración por objetivos" en vez de la "administración de procedimientos", y 6. Dejar la idea del "control estricto" para utilizar el concepto de "dejar hacer su juego a cada empresa" dentro del ámbito jurídico y particular en cada caso.

**f)**  
**Influencia del control parlamentario y el control de la opinión pública sobre la función de control administrativo**

Entre los órganos de control externo de la Administración Pública existe una interacción que presenta grandes ventajas; el Parlamento, el Gobierno, la Corte de Cuentas y la Opinión Pública se conjugan para ejercer un control sobre la Administración Pública, que permite, por ejemplo, liberar

de presiones a la Corte de Cuentas, principalmente mediante la información de la opinión pública al través de los medios de comunicación.

**II.**  
**MEXICO**

La Administración Pública es cada día más compleja por la diversidad de los objetivos políticos que debe cumplir; complejidad que se traduce en la existencia de varios tipos de control; 1. Control de legalidad de los actos de la Administración Pública; 2. Control político ejercido por y sobre la Administración en virtud de su calidad de instrumento encargado de llevar al cabo programas decididos a nivel político; y 3. Control Interno, que ejerce el aparato administrativo, desde los puntos de vista contable, administrativo, jurídico y político, al controlar su propia actividad.

En consecuencia, la Administración Pública está sometida a:

- a) Un control sobre la Administración Pública a cargo de los Poderes Legislativo y Judicial; y b) Un auto-control macro y micro administrativo, según se trate del control interno de una dependencia o del control de las dependencias del Ejecutivo en su totalidad, por parte de dependencias centrales, tales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría del Patrimonio Nacional y la Secretaría de la Presidencia.

Todos estos tipos de control se presentan además en sus tres modalidades en relación con la toma de decisión: antes (apriori), durante (concomitante) y después (aposteriori).

**a)**  
**El Control de la legalidad**

En México el control de la legalidad de la Administración Pública, aún cuando puede ser administrativo apriori, se caracteriza por ser contencioso, es decir, a instancia de la parte agraviada por un acto administrativo.

El control se realiza sobre la constitucionalidad y sobre la legalidad ordinaria de los actos de la Administración.

Existen recursos administrativos (reconsideración y revisión jerárquica) que configuran el control de legalidad que la Administración Pública realiza sobre sus propios actos.

El control de legalidad sobre la Administración lo realizan el Poder Judicial, a través del juicio de amparo, y los tribunales administrativos (Tribunal Fiscal de la Federación y Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

**b)**

### **Control presupuestal**

El presupuesto es un instrumento de programación y un instrumento de administración; su control consiste en verificar, con base en la información periódica del presupuesto de egresos de la Federación, su conformidad con las metas y programas aprobadas. El control presupuestal administrativo a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene tres fases: a) la preauditoría de cuentas que realiza la Dirección de Egresos; b) la Transacción y registro de los pagos que desempeña la Tesorería de la Federación, y c) la auditoría de cuentas, que hace la Contaduría de la Federación. La legislación establece las normas y criterios relativos a la formulación, aprobación, ejercicio y control del presupuesto de egresos.

Aprobado el presupuesto, se llega a la fase de control y ejercicio presupuestal. En estas fases es indispensable el uso de computadoras, lo que ya se hace. Al efecto, intervienen diferentes Departamentos: el Jurídico (que verifica los aspectos legales de los contratos y los documentos que comprometen al Erario); el Técnico (que básicamente opina sobre la procedencia de las modificaciones y ampliaciones al presupuesto) y, el de Inspección Presupuestal (que registra y verifica la correcta aplicación de los subsidios).

El control presupuestal debe estar coordinado con el que se ha establecido en cada Dependencia; al efecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante un sis-

tema de información integral, se propone evitar la duplicación de controles.

**c)**

### **Coordinación y control de las inversiones públicas**

Para el análisis de los programas de inversión, se integran grupos de trabajo con personal técnico de las Secretarías de Hacienda y de la Presidencia que dialogan con la entidad que solicita la autorización, para determinar así, simultáneamente, el monto y la estructura del programa con el financiamiento conveniente.

Los programas de inversión se someten a la consideración del Presidente de la República, quien los autoriza por conducto de la Secretaría de la Presidencia. El control del ejercicio de las inversiones públicas por la Secretaría de la Presidencia se efectúa mediante visitas a las entidades en que se invierte y con los informes periódicos que recibe; esta información una vez analizada y evaluada, permite determinar los programas para el año siguiente.

En un intento por definir una política más racional de gasto, a corto y mediano plazo, la Secretaría de la Presidencia solicitó a todas las dependencias del Ejecutivo sus programas de inversiones para el cuatrienio 1973-1976. Se estima que la mayoría de los programas de trabajo habrán de cubrir plazos más largos para facilitar, de este modo, la preparación de perspectivas económicas y sociales hasta 1980.

**d)**

### **Control de las adquisiciones del Gobierno Federal**

Las adquisiciones gubernamentales, por su magnitud, condicionan la evolución y el crecimiento de numerosas actividades; determinan el curso y la tendencia de la balanza de pagos y en función de la eficiencia de procedimientos administrativos, influyen sobre el crecimiento de instituciones vinculadas con la transformación económica y social del país.

*Origen de las Compras Gubernamentales.* Las compras se generan en más de 500 en-

tidades, y su eficacia operativa está relacionada con la adecuada administración de los recursos destinados a la adquisición de bienes de consumo o de inversión. En la medida que estos recursos sean manejados con honradez administrativa y eficiencia técnica será posible que sean medios para transformar la fisonomía económica y social del país.

Las compras masivas deben apoyar el proceso ocupacional, reducir la importación, derivar ingresos para sectores marginados y propiciar el óptimo aprovechamiento de los recursos destinados a este fin; para ello, la Secretaría del Patrimonio Nacional tiene facultades legales para obtener programas anuales de adquisición, revisar sistemas de compras y almacenes, así como promover la unificación de demandas y la creación de entidades encargadas de importar bienes de consumo e inversión. Estas facultades se ejercen con el sólo propósito de obtener el máximo rendimiento de cada peso gastado.

Actualmente se procede a la consolidación de las compras para formar un bloque, a fin de obtener precios y calidad mejores en los productos que se adquieran, gracias a un mayor poder de negociación del sector público, que en última instancia es el que va a fijar las reglas del juego.

En las compras en el interior, es relativamente fácil hacer un análisis de los costos. En las compras al exterior la tarea es más difícil, ya que no se cuenta con información sobre los mercados externos que permita evaluar la relación costo-beneficio; por lo tanto, en este renglón somos malos compradores, puesto que carecemos de elementos para negociar.

La Secretaría del Patrimonio ha encontrado resistencia por parte de las dependencias afectadas, que consideran que, al ser responsables de los programas de acción, también deben ser responsables de la calidad y eficacia de la compra. Además, es pertinente considerar que, en ocasiones, este tipo de control puede cambiar los objetivos y los fines para los cuales se requiere la mercancía.

e)

### **El control de los organismos descentralizados**

Los mecanismos de control de los organismos descentralizados son diversos, principalmente corresponden a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia. El control de la Secretaría del Patrimonio Nacional sobre los organismos descentralizados se realiza mediante la auditoría externa, la supervisión de programas de operación, la inspección técnica y la supervisión de afectaciones patrimoniales.

f)

### **La Contaduría Mayor de Hacienda como órgano del control del poder legislativo**

El Congreso de la Unión al revisar la cuenta pública anual dispone de la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, que prepara el control que se ejerce sobre el gasto público. Se han hecho proposiciones para mejorar la Contaduría Mayor de Hacienda.

El procedimiento que sigue la Contaduría Mayor de Hacienda para revisar la cuenta pública comprende tanto el análisis de las cifras presentadas como el de las políticas a realizar por las inversiones que comprende. La comparecencia de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento, así como la presencia de responsables de organismos descentralizados, posibilitan una mayor información al Congreso de la Unión sobre la actividad del sector público, que es considerada al estudiar la cuenta pública.

El control de la cuenta pública debe recaer sobre los programas y las políticas que éstos implican.

g)

### **Control político**

El control político de la administración pública comprende como temas fundamentales el que ejerce ella misma (control político interno); el que ejercen órganos gubernamentales, grupos o personas externas a la jerarquía administrativa, relacionados jurídicamente con ésta, como es el caso del

Poder Legislativo y de los órganos de colaboración ciudadana, o sin relación jurídica con la misma, como ocurre tratándose de los partidos políticos (control político externo).

El control político sobre la administración pública deriva de los fines y los sujetos que intervienen, determinándose por exclusión, es decir, es control político todo aquel que no es jurídico o administrativo, aún cuando pueda en apariencia, tener las características formales de éstos. Por su parte la Administración Pública ejerce un control político sobre los órganos gubernamentales, los grupos y los individuos.

**h)**

### **El control a nivel estatal y municipal**

Los gobiernos estatales y municipales se han organizado legal y administrativamente en forma similar al gobierno federal, con las mismas virtudes y defectos.

Existe una correlación de las funciones administrativa y de control en los diferentes niveles gubernativos. Los objetivos y planes se vuelven menos concretos en los niveles inferiores, siendo los controles más complejos y, en ocasiones, antieconómicos.

Los diferentes tipos de control como el de la legalidad, el político, el administrativo, el de adquisiciones, el de obras, organismos descentralizados y por último el presupuestal, se presentan a nivel estatal y municipal.

El control administrativo, ejercido por las Oficialías Mayores, recae sobre las políticas de personal, de adquisiciones menores, etc.; el control presupuestal, que se establece para regular en forma precisa las cantidades otorgadas al gobierno estatal y/o municipal en su conjunto, abarca a cada dependencia y en forma pormenorizada las partidas relacionadas con la función administrativa.

Sólo los municipios o estados considerados ricos han podido realizar reformas en su administración y en sus sistemas de control.

Los gobernadores delegan en los secretarios generales parte de sus funciones, los que a su vez lo hacen en los oficiales mayores en lo referente a las funciones de control administrativo.

El cuerpo edilicio tiene funciones admi-

nistrativas de control, que le permiten buscar la eficacia de los servicios; el primer regidor se avoca al control político y en ocasiones se convierte en el contralor del Presidente Municipal.

### **CONCLUSION**

El control inteligente y equilibrado de la Administración Pública debe estar fundado en una política general que guíe al proceso o acto sujeto a control. Al efecto se deben definir e identificar los componentes del control en sus distintas manifestaciones tanto en Francia como en México.

La definición de una política de control a nivel de gobierno debe permitir que prevalezca un principio de coherencia entre los diversos sectores que forman la Administración.

Es preciso, en segunda, fijar los objetivos del control en cada ámbito de aplicación, en todos los niveles e instancias, siguiendo los lineamientos de esta política, considerando no sólo la regularidad formal de los actos administrativos, sino muy especialmente la relación entre el costo del control y los beneficios que produce, determinados en función de la realización de los objetivos fijados.

El control de resultados, que no excluye el control apriori, se convierte así en el más adecuado para garantizar el cumplimiento de los objetivos que le han sido señalados a la Administración Pública.

El control "apriori" es necesario, pero se debe evitar se constituya en parte del proceso de decisión. El control "aposteriori" tiene como riesgo el burocratismo y el propiciar la ineficacia. Pero ésta puede combatirse cuando se reducen los períodos en que interviene dicho control.

El control cumple dos finalidades: a) Comprobar que el aparato administrativo cumple las políticas de gobierno; y, b) Asegurar que las operaciones administrativas se lleven al cabo dentro de un proceso correcto, para lo que se requiere la programación de las acciones administrativas. Al efecto, es necesario disponer de un sistema de información que permita la intervención siste-

mática y oportuna para corregir cualquier irregularidad.

En México, los controles en y sobre la Administración tienen por función, además, combatir la corrupción administrativa; sin embargo, en algunos casos, han propiciado mayor corrupción.

En Francia, el control obedece fundamentalmente a garantizar la regularidad. En los casos en que el administrador tiene la facultad de apreciar —poder discrecional—, el control de resultados no es suficiente.

El control de legalidad, en caso de no adecuarse la Ley a la realidad socio-económica que debe normar, puede ser un obstáculo para que la Administración cumpla los objetivos que le han sido señalados. Sin embargo, no siempre la Ley es la que limita; lo es, en algunos casos, su interpretación conservadora. En México el amparo es protector tanto del individuo como de la sociedad y garantiza la legalidad administrativa, siempre y cuando el Poder Judicial tome en consideración la realidad socio-económica del país al realizar su función.

Es pertinente evaluar los procedimientos de control existentes en la Administración Pública mexicana y señalar las reformas necesarias; igualmente, es necesario determinar los requisitos a cumplir antes de poner en práctica cualquier tipo de control. En todo caso el control no debe interferir la toma de decisión y la responsabilidad que atañe al órgano de decisión y al órgano de control debe estar debidamente definida.

El control es un proceso dinámico, cuyo elemento principal es la corrección que asegura se cumplan los propósitos programados. Los elementos complementarios de es-

te proceso son: 1) la información, 2) el propósito (contra el cual se compara), 3) la decisión y 4) el regulador (aparato que implanta la corrección).

En relación a la influencia de las políticas sobre la Administración, no puede olvidarse que ésta debe estar supeditada a las primeras.

El control que ejerce el Poder Legislativo es necesario, por ser el intermediario entre el pueblo y el gobierno. Para el mejor cumplimiento de esta función hay que garantizar su independencia y autonomía, mediante la creación de fuentes propias de información.

El Poder Legislativo ha dejado de ser limitador del Poder Ejecutivo, para convertirse en impulsor de la realización de los fines sociales y económicos que se persiguen en cada país, tarea que corresponde a ambos Poderes.

El Administrador (el aparato administrativo) presenta resistencia al cambio. Tema fundamental es determinar si debe ser neutral o debe estar comprometido políticamente.

Los controles sobre la Administración Pública se dan simultáneamente y, por tanto es difícil distinguir entre el control político y el control administrativo.

Sin dejar de reconocer la importancia del control que ejercen personas o grupos ajenos a la Administración, el ejercido por grupos que colaboran con ella y por el Poder Legislativo debe fortalecerse, aceptando los riesgos que implica una mayor acción pluripartidista y una mayor participación del administrado en la Administración Pública.