

POLITICA DE CONTROL Y FISCALIZACION PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Raúl Robles

A través de las distintas etapas históricas de nuestro país, diversos ordenamientos de variados niveles se fueron ocupando por generar un marco jurídico que permitiera el mejor y más correcto uso de los recursos públicos. Esta tendencia se acentuó a partir del presente siglo, cuando el Estado abandonó su papel pasivo frente a las actividades económicas y pasó a ser rector de las mismas.

Sin embargo, a pesar de los avances experimentados, sobre todo en años recientes, aún se presentaban deficiencias, carencias y desajustes, tanto en el marco conceptual, como en el desempeño práctico de la función de control, atribuibles fundamentalmente a la dispersión de los distintos órganos responsables de su desempeño que originó, a su vez, falta de uniformidad y coherencia de las labores emprendidas.

Por otra parte, la renovación moral, como

compromiso participativo de la sociedad toda, es un concepto asociado íntimamente a las funciones de evaluación y control. En tal virtud, su optimización al momento actual era ya inaplazable. Sólo podría lograrse mediante la creación de una entidad que, dependiendo directamente del Ejecutivo Federal, tuviera a su cargo el desarrollo de las funciones con las características y propósitos que se explican adelante.

La Contraloría General de la Federación, viene a ser el complemento necesario de los avances ya logrados en otras áreas de la administración, en materia de planeación, programación y presupuestación, consolidando la instancia de fiscalización y evaluación, de tal manera que al calificar el desarrollo de los planes y programas, se alcance como objetivo concreto y práctico confirmar, determinar y operar ajustes, así como corregir, reformar, actualizar y acentuar, para conferirle a los

planes la dinámica que requiere su aplicación a la cambiante realidad social.

La secretaría, uniendo sus esfuerzos a otras entidades del sector público, encargadas directamente de la normatividad para el manejo de recursos, contribuye a que abandonemos sistemas obsoletos de vigilancia y control casuísticos y de detalle, de tal manera que pongamos énfasis en los programas estratégicos y en los proyectos descritos. Además, se ha creado un sistema de vigilancia y evaluación en donde no se pretende centralizar todas las tareas en una dependencia del Ejecutivo, sino que cada una de ellas será corresponsable plena de la vigilancia, control y evaluación en los respectivos campos de su responsabilidad y competencia.

Entramos así de lleno a un proceso de construcción de un sistema de control y fiscalización basado en la calidad y la oportunidad de los resultados que se obtengan de los instrumentos administrativos derivados de la planeación, programación y presupuestación. Tal sistema se fundamenta en la premisa de contar con una alta precisión técnica en cuanto a los resultados que se espera lograr, y en una consideración política realista en cuanto a lo que es posible realizar dentro del marco constitucional que abarca el contexto de la administración pública.

OBJETIVOS

- Que el Ejecutivo Federal cuente con un instrumento eficaz que vigile y evalúe los ingresos, gastos, recursos y obligaciones del Estado, con objeto de que su administración se efectúe en estricto apego a las leyes y dentro de los más altos parámetros de economía, eficacia y eficiencia y honradez.

- Que los recursos actualmente destinados a esta función sean optimizados mediante su integración en un solo instrumento del Ejecutivo Federal, bajo políticas, normas y directrices comunes.
- Que mediante el control más eficiente de la administración pública federal, se coadyuve a combatir el proceso inflacionario que erosiona la riqueza nacional.
- Que la vigilancia, supervisión, evaluación y control que desarrollen se constituyan en medio preventivo para evitar la corrupción dentro de la administración pública, llevando así a la práctica los conceptos de renovación moral que el país requiere.
- Que se refuerce el sistema nacional de planeación, al introducirse desde su concepción la instancia de control.

El sistema de control de la gestión pública dentro del que se inserta medularmente la Contraloría General de la Federación, se articula en los siguientes puntos fundamentales:

1. Una *normatividad* administrativa para el manejo de los recursos económicos del Estado, desarrollada por las dependencias globalizadoras: SPP en materia de programación y presupuestación, adquisiciones, enajenaciones, obras y servicios públicos; SHCP en materia de deuda y fondos y valores. Esta normación administrativa se desarrollaría a partir de principios constitucionales establecidos en los artículos 127 y 134 y título cuarto de la Constitución, así como en los principios legislativos establecidos en una "Ley General de Control de la Gestión Pública" y de la legislación en ma-

tería de programación, presupuestación, deuda y servicio público.

2. Un marco de *vigilancia* del cumplimiento de la normatividad anterior, mediante la vigilancia con base en la auditoría integrada en torno a la Contraloría General de la Federación, cuyo régimen legislativo se establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
3. Un marco de *investigación* de responsabilidades y aplicación de sanciones derivadas del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, establecidas por las normas sobre manejo y administración de los recursos económicos, así como por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

FUNCIONES Y FACULTADES

La Contraloría General de la Federación tiene tres áreas básicas de funciones y facultades de acuerdo con los objetivos que persigue:

a) Funciones y facultades normativas

1. Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.
2. Opinar acerca de las normas que, en sus respectivos ámbitos de competencia, emitan las entidades gubernamentales.
3. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los mecanismos de control de la administración pública federal, tanto internos como externos.
4. Aprobar y supervisar las normas en materia

de control y fiscalización, que emita la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

b) Funciones y facultades de vigilancia

La Contraloría General de la Federación ejerce por excepción este tipo de actividades, dado que el grueso de las tareas se desarrolla por los órganos de control y vigilancia de las entidades y dependencias. Dentro de este marco se desarrolla lo siguiente:

1. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.
2. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización y establecer las bases generales para la realización de auditorías.
3. Realizar visitas de auditoría financiera, legal, de operación y de fondos y valores. Las auditorías de legalidad cubrirán los aspectos de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores.
4. Revisar el cumplimiento de normas en cuanto a obras públicas y adquisiciones.
5. Realizar evaluaciones en las dependencias y entidades de la administración pública federal.
6. Designar a los auditores externos y comisarios de las entidades, así como aprobar la designación de los titulares de las áreas de control de la administración pública federal.
7. Verificar y controlar las manifestaciones patrimoniales de los servidores públicos.

c) Funciones y facultades sancionatorias

La Contraloría General de la Federación, como complemento necesario de su actuación preventiva y, persiguiendo fundamentalmente el efecto multiplicador y ejemplificador de sus acciones, deberá conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos, para deslindar responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley, y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público.

RELACIONES BASICAS CON OTRAS DEPENDENCIAS

Para el eficaz funcionamiento del sistema de control se considera que la Contraloría deberá tener relaciones estrechas con la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Procuraduría General de la República y la Contaduría Mayor de Hacienda, de acuerdo con los siguientes criterios:

Secretaría de Programación y Presupuesto.

- a) Las áreas normativas en materia de programación, presupuestación, manejo de recursos económicos y servicio público, consultan obligatoriamente a la Contraloría con antelación a la expedición de las normas respectivas.
- b) El área normativa en materia de contabilidad gubernamental debe consultar a la Contraloría, antes de expedir sus normas.
- c) La SPP quedará obligada a proporcionar oportunamente a la Contraloría la informa-

ción derivada de la contabilidad gubernamental y del ejercicio del presupuesto.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- a) Las áreas normativas en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores, debe consultar a la Contraloría, con antelación a la expedición de normas.
- b) La secretaría debe proporcionar a la Contraloría la información del caso en materia de cumplimiento de obligaciones tributarias.
- c) La secretaría proporcionará con oportunidad a la Contraloría la información del caso en materia de programas de fiscalización tributaria.

Procuraduría General de la República.

- a) La Contraloría quedará obligada a denunciar ante el Ministerio Público la presunta comisión de delitos que se identifiquen en el ejercicio de sus facultades y funciones, así como a proporcionar el apoyo técnico contable para las averiguaciones previas.

Contaduría Mayor de Hacienda.

La Contraloría se coordinará con la Contaduría Mayor de Hacienda, a fin de establecer los procedimientos que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivos cometidos en el control de la gestión pública.

Dependencias y entidades en general.

- a) Los órganos de control de las entidades y dependencias tendrán dependencia funcional de la Contraloría.

- b) Las entidades o dependencias quedarán obligadas a proporcionar la información y todas las facilidades que requiera la Contraloría, para el ejercicio de sus funciones y facultades.

Características relevantes de la Contraloría General de la Federación

1. La CGF es un órgano fundamentalmente normativo y de evaluación; su operación directa en entidades se manejará con criterios selectivos, dentro de los parámetros que al efecto se señalen.
2. El ámbito de acción por excelencia de la CGF es el sector público federal. Las excepciones serán las entidades federativas, en lo que toca al manejo y aplicación de recursos federales, y los particulares en lo relativo a los actos, contratos y convenios que celebren con la federación.
3. Las funciones normativas y de evaluación de la CGF rigen también para los órganos de fiscalización del Ejecutivo Federal, con esfera de competencia hacia particulares, tales como las direcciones generales de Fiscalización y de Aduanas de la SHCP.
4. Los órganos internos de control de entidades y dependencias están supeditados funcionalmente a la CGF, pero con relación jerárquica lineal con los titulares de las mismas.
5. Uno de los pilares en que descansará la acción de la CGF es la figura de los comisarios, quienes informan permanentemente acerca de la marcha de las empresas sujetas

a su vigilancia. La designación de los comisarios o su figura equivalente, correrá a cargo de la CGF.

6. Las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda serán atendidas conjunta y coordinadamente por la SPP y la CGF, debiendo manejar la primera los aspectos relativos a cuenta pública, presupuesto y normas de operación de obras públicas, adquisiciones y servicio público y la Contraloría todo lo relativo a tareas de fiscalización y control.
7. Los conceptos de fiscalización y evaluación están íntimamente unidos, dado que la primera no se concibe si no va acompañada de un juicio crítico de la eficacia y eficiencia con que se desarrolló algún programa o se atendió una norma. Por otro lado, es indudable que el adecuado control presupuestal —que corre a cargo de la SPP— requiere de evaluaciones, en relación a la aprobación y ejercicio del gasto público.

La CGF se estará nutriendo constantemente con información proporcionada por la propia SPP, los comisarios, los contralores internos, los auditores externos, sus propias intervenciones directas y otros elementos que le deberán permitir tener una visión de conjunto de las entidades y dependencias sujetas a fiscalización y en consecuencia, desarrollar evaluaciones, posiblemente en dos niveles:

- a) De proyectos y programas específicos.
- b) Periódicas, acerca de la marcha de una entidad o dependencia o de alguna de sus áreas relevantes.