

FUNCION DE COMISARIOS Y DELEGADOS DE CONTRALORIA EN EL SECTOR PUBLICO

Jorge Mario Urdiales

Antecedentes

Los comisarios y delegados de Contraloría son una nueva figura en la administración pública. Desarrollan sus actividades dentro de la vertiente preventiva del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental. Su función principal consiste en prever e identificar desviaciones, deficiencias y omisiones en el quehacer público, proponer las vías de solución para evitarlas o remediarlas y vigilar el cumplimiento de éstas. Uno de sus puntos de referencia básicos para este fin es el marco normativo de las instituciones y servidores de la administración pública federal. Otro, el programa de gobierno.

El antecedente directo del comisario público se encuentra en la Ley de Sociedades Mercantiles, que dispone el ejercicio de la función de comisarios en empresas públicas o privadas para velar por el interés de los socios.

La referida función es enriquecida por la normatividad que sustenta la figura del comisario público, con una visión de responsabilidad social y de participación del Estado en áreas estratégicas del desarrollo económico.

De esta manera, en el ámbito de las entidades públicas, el comisario de Contraloría tiene asignada la tarea de ejercer una estrecha vigilancia y firme promoción de los intereses de la colectividad, e inducir en ellas transformaciones de fondo, a fin de convertirlas en mejores instrumentos para el logro de los fines sociales.

La función de los delegados es aún más innovadora, pues no existen antecedentes de ella en nuestro país. Su responsabilidad es la de vigilar y evaluar la acción directa de las dependencias del Ejecutivo Federal en materia de programación, ejercicio presupuestal y conducción de su gestión, a la luz del avance

en el logro de sus metas y objetivos. También deben verificar el papel que cumplen como coordinadoras de sector.

Los delegados, adicionalmente, analizan y vigilan los mecanismos de coordinación intersectorial requeridos para el cumplimiento de los programas del plan nacional de desarrollo en los que participan varias dependencias.

No obstante la profundidad y amplitud de la labor de comisarios y delegados, ésta no sustituye las responsabilidades de autocontrol y evaluación de cada dependencia y entidad, pues en el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental los mecanismos de cada instancia se complementan entre sí. Así, se pueden deslindar las atribuciones, instrumentos y responsabilidades de cada una.

Se reservan a las dependencias globalizadas, a las coordinaciones sectoriales y a las entidades controladoras, las facultades normativas y de intervención directa en asuntos específicos correspondientes a cada nivel.

La Secretaría de la Contraloría, desde los inicios de 1983, se enfrentó al reto de estructurar el sistema de comisarios y delegados para atender alrededor de 900 entidades y todas las dependencias del Ejecutivo Federal. En ese mismo año, se llegó a contar con setenta servidores públicos encargados de las mencionadas responsabilidades y el imperativo de una mayor profundidad y cobertura en la acción hará llegar su número en 1984 a ciento diez.

Se llegaron a identificar veinticuatro grupos de empresas de actividad afín, aunque por su
118 función estuviesen coordinadas por una o

más dependencias. La razón de ser de esta agrupación fue la necesidad de vigilar la acción integral de los instrumentos del gobierno que inciden en cada actividad, a fin de otorgarle capacidad de respuesta en la estrategia para sortear la crisis.

Por otra parte, el hecho de que las distintas funciones del gobierno recaigan sobre diferentes sectores de la actividad económica, ha dado lugar al establecimiento de foros de concertación a los que concurren comisarios y delegados que atienden los diversos grupos de entidades y dependencias. Es en esta forma como han surgido comités internos como el agropecuario y el financiero, que son solamente el inicio de otros, a través de los cuales se trata de integrar y dar congruencia a la acción preventiva de la Contraloría.

Ambito de actuación

La actuación de comisarios y delegados se ha desarrollado en los más altos niveles de dirección de las instituciones, aunque esto no limita su acceso a las esferas intermedias e incluso a las áreas de producción o servicio.

La actividad central del comisario se desarrolla en los órganos de gobierno de las entidades, a cuyas sesiones asiste con voz, pero sin voto. En esas altas instancias de administración, conoce la situación de las empresas, la orientación de su conducción, los mecanismos de adopción de decisiones, el grado de cumplimiento de éstas y la capacidad de respuesta de la entidad.

Si advierte problemas en la gestión de las entidades o los prevé, lo informa al propio órgano de gobierno y a la Secretaría de la

Contraloría, de la cual depende, y los examina con la dirección general o la instancia equivalente de las entidades. Con todo, no es responsable ni corresponsable de la dirección de las entidades y, por lo mismo, no interviene en la misma; simplemente formula observaciones, e induce comportamientos para alcanzar los propósitos que la administración impone a las entidades.

Sin embargo, aun no existiendo de parte del comisario la referida responsabilidad, sí tiene un compromiso relacionado con la calidad de la gestión de las entidades, pues la eficacia y eficiencia de ésta constituyen un factor de especial atención por parte del comisario. Así, se trata de un compromiso que es eminentemente social y del que debe responder como servidor público.

El delegado realiza su actividad en cercano contacto con el secretario del ramo respectivo, pero no tiene un foro específico de actuación. El ámbito de sus funciones es mucho más amplio que el del comisario. No sólo se ocupa en el desarrollo de la gestión interna de la dependencia, sino vigila también la forma en que ésta coordina su sector y articula su acción con otros, cuyo conjunto persigue alcanzar los objetivos del plan nacional de desarrollo.

Así, el delegado estudia la gestión de la dependencia en su calidad de institución, el modo en que lleva a cabo el proceso de sectorización y subsectorización, la formación de controladoras, y la coordinación y vigilancia del sector que encabeza. También evalúa la manera en que la dependencia actúa en los órganos de gobierno de sus entidades y orga-

nismos coordinados, en estrecho contacto con los comisarios designados en ellos.

Al igual que en el caso de los comisarios, el delegado informa de sus conclusiones a la Secretaría de la Contraloría, aporta observaciones y sugiere mejoras de gestión al secretario del ramo de su asignación o a quien éste haya delegado las funciones a que se refiere cada observación específica.

La novedad de la figura del delegado ha determinado que, a partir de la definición de sus objetivos genéricos, su quehacer cotidiano permita delimitar los campos de su acción, el grado de penetración en éstos y los mecanismos cuyo manejo haga posible generar productos y evaluar con ellos su desempeño.

En el desarrollo de sus funciones, comisarios y delegados mantienen el principio de pleno respeto a las líneas de autoridad establecidas en las dependencias y entidades a las que están asignados. Por otra parte, procuran el respeto a su propia autoridad con base en la calidad profesional y moral de su trabajo.

Tal como se ha descrito, dentro del ámbito de sus atribuciones, se constituyen en agentes de cambio orientados al mejoramiento de la gestión, y en agentes de inducción de relaciones y esquemas operativos entre las entidades paraestatales y las instancias de conducción sectorial y global.

Adicionalmente, promueven y apoyan la modernización de la administración pública, con la idea de desburocratizarla y simplificar sus trámites. Todo ello se encamina a hacer posible contar con el aparato que permita cumplir con eficacia y eficiencia el programa de gobierno.

Coordinación de comisarios y delegados

Entre comisarios y delegados no hay relaciones de dependencia. Siendo sus ámbitos de actuación distintos y su responsabilidad equivalente, se ha propiciado una estrecha coordinación entre ellos, que es mayor cuando operan en un mismo sector. La coordinación intrasectorial e intersectorial en la administración pública federal tiene su necesario reflejo en las distintas vías de acción de la Contraloría.

La gran magnitud de la tarea de los delegados dio como resultado la necesidad de apoyarlos con la nominación de subdelegados. De la misma forma, el cúmulo de entidades a atender por los comisarios auspició que los asignados a un sector o subsector, denominados propietarios o comisarios "A", fuesen auxiliados por suplentes o comisarios "B". Adicionalmente, delegados y comisarios cuentan con asesores especializados en ramas específicas.

La articulación y vinculación de labores de los comisarios entre sí, así como entre éstos y los delegados, es responsabilidad, dentro de la Secretaría de la Contraloría, de un coordinador general, quien tiene además asignada la tarea de dar unidad y congruencia a la actuación de dichos servidores públicos con las demás vías de acción de la dependencia.

Dos direcciones generales, la de Apoyo Técnico y la de Análisis y Evaluación, dependientes de la Coordinación General, auxilian la labor de comisarios y delegados en su actividad cotidiana y para la generación de los diferentes productos, informes periódicos y dictámenes. Además, apoyan al titular del

comisarios y delegados y para la integración de sus resultados.

A lo largo del año de 1983 y en lo que va de 1984, se han realizado frecuentes reuniones con comisarios y delegados, tendientes a la definición de fórmulas para organizar sus labores, enfrentar problemas comunes e intercambiar puntos de vista sobre su función, que a la luz de la experiencia va cobrando nuevas facetas que deben ser analizadas y claramente definidas en cuanto a su pertinencia.

La sistematización de estas acciones ha facilitado el análisis colegiado de los asuntos que inciden en varios sectores, y permitido a la Secretaría de la Contraloría evaluar: la congruencia programática, los puntos de confluencia de las decisiones, traslapes de carácter funcional y los mecanismos de coordinación intersectorial que deben instrumentarse, a fin de proponer mejoras a la gestión pública, racionalizar esfuerzos y dar sentido y coherencia a las acciones dentro del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.

Relaciones con el control interno y externo de las entidades

Los principales instrumentos con que cuentan los comisarios para realizar sus actividades, consisten en la información generada por las propias empresas, los resultados de las auditorías externas, los estudios realizados por ellos mismos y los que las distintas áreas de la Secretaría de la Contraloría les proporcionan.

En el caso de los delegados, la principal fuente de información la constituyen los documentos de las dependencias del Ejecutivo Federal en que ejercen sus funciones, así como los de las dependencias globalizadoras.

La actuación de comisarios y delegados en los niveles estratégicos y la que desarrollan los controladores internos y los auditores externos, son complementarias, pues el enfoque selectivo de comisarios y delegados se dirige hacia los aspectos de la gestión no cubiertos por la fiscalización y el control de los aspectos cuantitativos.

En cuanto a los comisarios, se da una interacción continua entre ellos y los controladores internos de las entidades. Es más, una de las labores cotidianas de los comisarios es el análisis de las finanzas y los estados contables que se presentan en los órganos de gobierno, como parte de su obligación de evaluar el ejercicio del gasto público en las entidades.

Por la misma razón, es común, si no el contacto con los auditores externos, sí la familiarización del comisario con el resultado de las auditorías externas y las salvedades establecidas, pues significan para él puntos de referencia fundamentales.

Por otra parte, en la medida en que la normatividad de las contralorías internas y la contratación de las auditorías externas la realizan otras áreas de la Secretaría de la Contraloría, los comisarios deben establecer con éstas una estrecha colaboración operativa.

De ella obtienen elementos de juicio para enmarcar la labor de esas instancias de control, y el intercambio de puntos de vista que se genera permite afinar las funciones del control y la evaluación, lo que en última instancia contribuye al Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.

En lo que se refiere a los delegados, las

actuales funciones de contraloría interna y auditoría externa le aportan puntos de referencia indirectos, por lo que se refiere a las empresas sectorizadas, lo que en algunos casos es de alto valor por la gran importancia de ciertas empresas.

Desarrollo de las actividades de comisarios y delegados

Diversas disposiciones legales enmarcan las funciones de comisarios y delegados. Entre las más específicamente enfocadas a su actuación destacan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, los Acuerdos de Empresa Pública de 19 de mayo de 1983 y la Ley de Sociedades Mercantiles.

Con arreglo a dichas disposiciones, los comisarios y delegados deben vigilar que las decisiones estratégicas de las dependencias y entidades respondan a las normas y principios que rigen la vida pública, que la correspondiente gestión sea eficaz y eficiente y que se dé la adecuada congruencia y comunicación entre las instituciones que contribuyen a la consecución de un mismo fin.

De esta manera, en el desarrollo de su función, en lo que va de su ejercicio:

- a) Han vigilado y aportado elementos que permitieron evaluar si las dependencias y entidades conducían sus actividades conforme a las políticas sectoriales en el plan nacional de desarrollo, los programas sectoriales de él derivados, así como las políticas y otros lineamientos de carácter económico, social y de productividad que les atañen.

- b) Evaluaron el ejercicio del gasto público de las dependencias y entidades, y vigilaron su congruencia con el Presupuesto de Egresos de la Federación, o con las autorizaciones de los órganos de gobierno, así como el cumplimiento de las metas programadas.
- c) Vigilaron y evaluaron el proceso de toma de decisiones de las distintas instancias de conducción de las instituciones, y su grado de cumplimiento.
- d) Evaluaron otros campos de la gestión de dependencias y entidades, considerando, según el caso, los aspectos administrativos, operativos, financieros, económicos y sociales de su desempeño, y propusieron mejoras en su funcionamiento.
- e) Vigilaron y evaluaron la coordinación inter-institucional, entre grupos de empresas, dentro de un mismo sector y entre sectores de la administración pública federal.
- f) Promovieron la simplificación de trámites y procedimientos administrativos.

Realizaron, asimismo, otras tareas que les señala la legislación vigente o que les encomendó al secretario de la Contraloría.

En particular los comisarios, han estado participando crecientemente en los órganos de gobierno y vigilaron su debida integración, programación de actividades y funcionamiento, así como el de las comisiones mixtas y comités especializados dependientes de éstos.

Dentro de los órganos de gobierno, los comisarios procuraron encaminar sus acciones, a fin de que en ellos se llevara a cabo efectiva-

mente la toma de decisiones estratégicas para el desarrollo de la entidad, y asumieran plenamente su papel conductor, sin menoscabo de los asuntos de menor importancia que debieran también desahogar.

Procuraron, igualmente, que se estableciera y perfeccionara el sistema de control y evaluación de la gestión de cada entidad y se creara un esquema efectivo de correspondencia con el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, que se encuentra en proceso de formación. Buscaron, además, la simplificación administrativa mediante el ahorro de tramos de gestión.

Dirigieron también su atención a identificar los problemas y decisiones a nivel de entidad que tuvieran repercusiones sobre la situación sectorial y nacional prevaleciente, promovieron su análisis y presentaron alternativas de solución en los casos que la Secretaría de la Contraloría definió como prioritarios.

Para cumplir con estas obligaciones, asistieron a más de mil ochocientas reuniones de asambleas, consejos de administración y comités de entidades paraestatales. Además, efectuaron casi dos mil visitas técnicas de campo y a oficinas administrativas y participaron en comités responsables de funciones globalizadoras.

Resultados de la actuación de comisarios y delegados

Es importante considerar que el resultado de la actuación de comisarios y delegados es fundamentalmente cualitativo, pues su participación en los más altos niveles de conducción de las instituciones públicas, redundó en la

adopción de medidas que mejoran la gestión, difíciles de cuantificar.

En el relativamente corto período en que han desarrollado sus funciones, los comisarios y delegados han contribuido a los siguientes avances:

- a) La integración y la realización regular de sesiones de los órganos de gobierno de entidades en las que éstos tenían un papel más bien nominal u operaban irregularmente.
- b) La regularización de las revisiones de los estados financieros, de la información de programas y presupuestos y de las estadísticas institucionales.
- c) La promoción de las actividades de los órganos de contraloría interna para que efectúen labores de revisión y auditoría interna, en beneficio del control.
- d) La implantación de medidas adecuadas para la corrección de deficiencias contables, administrativas o de control, con base en los dictámenes presentados por los auditores externos.
- e) El seguimiento de las medidas correctivas. En algunos casos lograron incluso la creación de comités permanentes de auditoría, para el efecto.
- f) La vigilancia de la adecuada aplicación en el proceso de toma de decisiones, de las diferentes disposiciones normativas que rigen la vida institucional.
- g) La vigilancia del apego al presupuesto y los programas aprobados, evitando desviaciones y excesos.

h) La vigilancia de los indicadores críticos, tanto financieros como administrativos, de operación y producción, para prevenir deficiencias, desviaciones y omisiones.

- i) La definición de planes y estrategias, para cumplir con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas aplicables a cada sector e institución.
- j) La afinación y el mejoramiento de la coordinación del proceso de subsectorización de algunas dependencias.

Como resultado de la contribución a estos fines, los comisarios y delegados se mantienen en un proceso continuo de aportación de propuestas de mejora de la gestión pública, y de elementos de juicio para el mejoramiento de los procesos funcionales de la administración pública federal.

El papel desempeñado por estos servidores públicos hasta la fecha, permite vislumbrar su gran potencial como agentes de cambio e instrumentos de modernización y mejora de la gestión pública central y paraestatal.

Programa de trabajo 1984

Durante 1983, la actuación de comisarios y delegados se caracterizó por las circunstancias propias del proceso de inducción y presencia en los órganos de gobierno de la administración pública federal, matizadas por el arranque de una nueva secretaría y la conceptualización y diseño de las bases normativas y programáticas del comisario público.

El de 1984 será el año de consolidación de la figura y de la actuación del comisario público.

blico y del delegado, conforme a una estrategia ya probada que procura:

- Vigilar y evaluar el proceso de toma de decisiones en las distintas instancias de conducción sectorial, y su grado de cumplimiento por parte de los ejecutores.
- Vigilar el cumplimiento de las políticas gubernamentales, con especial atención en las de carácter económico, de productividad y simplificación administrativa.
- Evaluar la gestión de dependencias y entidades y proponer mejoras a su funcionamiento.

La actuación de comisarios y delegados para 1984 se basa en una estrategia de priorización de entidades que facilita la ponderación de los esfuerzos, conforme a la importancia relativa de cada dependencia y entidad.

De este modo, el marco orientador de sus acciones está constituido fundamentalmente por:

- * La clasificación de entidades y dependencias conforme a criterios de importancia estratégica, situación de las entidades y prioridades en materia de control preventivo, entre otras; y
- * Programas de trabajo debidamente estructurados, que permitan un adecuado cumplimiento de sus responsabilidades básicas:
- Vigilar y evaluar la gestión pública en los niveles estratégicos de decisión: órganos de gobierno, comités técnicos, instancias superiores de conducción sectorial.

- Participar en foros y grupos interinstitucionales para el análisis de la gestión pública, tales como: COTEIP, secretariados técnicos de gabinetes especializados y otros grupos intersecretariales.

- Realizar aportaciones especiales, mediante la elaboración de trabajos de tipo conceptual, metodológico o de análisis de la gestión pública, que constituyan aportes al acervo documental del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.

Los programas de trabajo de comisarios y delegados, para 1984, contienen dos áreas de acción:

- Las que atienden los aspectos prioritarios de control preventivo y evaluación de la gestión pública, y
- Las que obedecen a la problemática particular de las entidades y dependencias.

Esta distinción permitirá realizar un ejercicio programáticos que estructure las acciones en distintos niveles de atención:

- Primer nivel.

Comprende los lineamientos de estrategia dictados por el titular de la Contraloría.

- Segundo nivel.

Se refiere a los aspectos particulares del sector o subsector que atiende cada comisariato o delegación.

Se sustenta entre otros, en los diagnósticos, evaluaciones y propuestas de mejora, realizados por comisarios y delegados du-

rante 1983, otorgando especial atención a la capacidad de respuesta y funcionamiento general de entidades y dependencias en relación a: los objetivos y prioridades del plan y programas relativos, lineamientos y políticas gubernamentales, y los principios que orientan la participación del Estado en la economía.

— Tercer nivel.

Es una desagregación del nivel anterior, consistente en el seguimiento de cuestiones específicas, y se considera aplicable a comisariatos cuyas actividades y recursos sean susceptibles de organizarse por campos especializados.

DESIGNACION DE COMISARIOS Y APERTURA DE ENTIDADES DURANTE 1983 Y PERSPECTIVAS PARA 1984.

