

LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL EN LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

José Carlos Cardoso

CONSIDERACIONES INICIALES

El proceso de diseño y consolidación del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental ha previsto, como uno de sus componentes estructurales más importantes, el establecimiento de órganos internos de control flexibles y eficientes en las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Esta acción se ha orientado a concretar el propósito de alcanzar a corto plazo, una sólida cobertura de control en todas las instancias de decisión administrativa, dentro de un marco de homogeneidad e integralidad, que rompa con esquemas tradicionales de control casuístico y con el carácter fragmentario y aislado de esta función en el aparato administrativo público.

Dentro de este contexto, la definición de una estrategia normativa, acorde a los requeri-

mientos de este nuevo enfoque, surgió como primera condición para regular la conformación de órganos internos de control, capaces de inducir mejoras en la gestión de las dependencias y entidades de la administración pública.

ESTRATEGIA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCION NORMATIVA

Para otorgar viabilidad a las acciones a realizar en esta materia, se ha buscado insertarlas dentro de los principios rectores de la renovación moral de la sociedad, con objeto de que su contenido y alcance obedezcan a los criterios imperantes en el programa de gobierno de la actual administración.

Al respecto, se ha reconocido como premisa que el cumplimiento adecuado de la función normativa, requiere de la participación efectiva y el compromiso de todos los niveles

de la administración pública, a efecto de que se comparta en conjunto la responsabilidad de su materialización.

A través del consenso y la concurrencia de opinión de sus principales componentes, se ha logrado conducir la formulación y emisión de normas de control, en donde el nuevo enfoque consiste en generar un cambio sustancial que concibe a la norma, más que como una forma rígida, como un elemento de armonía y equilibrio sin perder su naturaleza jurídica.

Con este criterio, se ha evitado la emisión de lineamientos unilaterales de gabinete, ajenos a la realidad y al conocimiento técnico-específico de cada dependencia y entidad.

A fin de inducir coordinadamente el cambio propuesto, se diseñó un plan de acción que fija los límites para concretar las acciones a desarrollar.

El plan de referencia agrupa las diferentes actividades en tres etapas, a fin de facilitar su análisis e instrumentación.

La primera de ellas, se encuentra representada por la fase de construcción del marco que sustentará la actividad normativa, la cual incorpora el conjunto de normas que se han expedido para regular el funcionamiento de los órganos internos de control de las dependencias y entidades.

NORMAS PARA REGULAR EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL

128 Dentro de esta etapa, se asumió el compromi-

so de redimensionar el papel y alcance de los órganos internos de control, a la luz de las nuevas perspectivas enmarcadas dentro del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, así como precisar los lineamientos que delimitan su carácter y funcionamiento en el contexto sectorial e institucional de la administración pública.

A través de un análisis que tomó en consideración la heterogeneidad organizacional y operativa de las dependencias y entidades, se materializó una nueva concepción de los órganos internos de control, cuya característica esencial se concreta en lograr su ubicación dentro de un esquema orgánico funcional de neutralidad, en relación a las actividades de orden operativo.

Dentro de este esquema, se propuso asegurar que las funciones de vigilancia y comprobación se ejercieran con objetividad, imparcialidad e independencia, de aquellas actividades que por su naturaleza son sujetas a fiscalización.

Asimismo, con el propósito de garantizar un adecuado nivel decisorio que resultara congruente con el planteamiento anterior, se procuró definir a los órganos internos de control como órganos de apoyo adscritos directamente al titular de la dependencia o entidad, induciendo de esta manera su autonomía respecto al resto de la organización, asegurándose a su vez el cumplimiento de los siguientes aspectos:

- Desarrollar sus funciones en un marco de independencia y objetividad.
- Servir de apoyo al titular en el ejercicio de sus atribuciones.

- Contar con el respaldo adecuado en el desarrollo de las funciones que les han sido conferidas.
- Tener libre acceso a todas las áreas de la dependencia o entidad.

Dentro del marco de actuación de estos órganos, se ha establecido que deben funcionar a semejanza de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con la diferencia de que su ámbito de acción se circunscribe al interior de las dependencias o entidades.

En consecuencia, su actividad se desarrolla básicamente a través del cumplimiento de tres tipos de funciones genéricas: la de supervisión de control, la de auditoría y la de quejas y denuncias.

En lo que respecta a sus objetivos, se ha planteado que los órganos internos de control contribuyan en primer término, a la modernización de los sistemas de control y evaluación de la dependencia o entidad, para propiciar que éstos asuman un carácter integral.

Adicionalmente, se les ha orientado a promover la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros, así como a establecer los mecanismos necesarios para prevenir y combatir la corrupción en sus diversas manifestaciones y evitar su recurrencia.

Asimismo, a estos órganos se les ha otorgado la responsabilidad de organizar y coordinar el sistema integrado de control de la dependencia o entidad, con el propósito de que oportuna y sistemáticamente se contemplen los aspectos más representativos y más rele-

vantes de la forma en que se aplican y utilizan por las áreas responsables, las disposiciones, políticas, planes, normas, lineamientos, programas, presupuestos, procedimientos y demás instrumentos de control y evaluación.

En este sentido, el sistema de referencia constituye una fórmula eficiente para lograr dar coherencia y direccionalidad a los controles anteriormente dispersos, así como para asegurar que los fondos públicos que maneja la dependencia o entidad se empleen dentro de un marco de legalidad, racionalidad económica y congruencia administrativa.

Este sistema incorpora tanto al control preventivo como al fiscalizador y sancionador, con la particularidad de que dentro de un concepto moderno, el sistema se orienta prioritariamente a reforzar la fase preventiva, por lo que mediante su operación se logrará incidir sustancialmente en el mejoramiento de la gestión administrativa.

Paralelamente, ha sido necesario establecer un marco de relaciones, que regule y dé concordancia a las acciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y de los órganos internos de control de las dependencias y entidades, a efecto de determinar sus nexos y los vínculos que existen entre estas instancias.

Se ha partido del supuesto de que la efectividad en el desempeño de la función del control, descansa en buena medida en el orden y la articulación que sus distintos instrumentos y mecanismos muestren, de manera que su accionar sea sistémico y con un sentido de agregación que posibilite la construcción gradual del Sistema de Control y Evaluación

Gubernamental, el cual proporcionará elementos de juicio oportunos y veraces para auxiliar a la toma de decisiones.

Dentro de este esquema de interrelaciones, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, le corresponde emitir las normas generales para el funcionamiento de los órganos internos de control de dependencias y entidades, dar apoyo y asistencia técnica a estos órganos internos de control para que cumplan debidamente con sus funciones, intervenir directamente o a petición expresa, con prácticas de auditorías para verificar el apego a los procedimientos y establecer el fincamiento de las responsabilidades que se deriven y definir las características, estructura y funcionamiento del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.

En el mismo sentido, adquiere significado el haber precisado que la relación entre los órganos internos de control de las dependencias y las entidades se resuelve en términos participativos, sin que ello se interprete como subordinación jerárquica, a fin de inducir la conformación de órganos independientes y autosuficientes en estas instancias de decisión de la administración pública federal.

Asimismo, se estableció que los órganos internos de control de las dependencias y entidades intercambiarán información y todos los elementos necesarios para el desarrollo de sus funciones, de conformidad con las normas que expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y los lineamientos específicos que entre ellas hayan acordado para implementarlas.

las relaciones de comunicación que se establezcan entre la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y los órganos internos de control de las dependencias y entidades paraestatales, se realicen bajo el criterio de imprimirle fluidez y agilidad a los conductos informativos, que posibiliten una efectiva racionalidad administrativa a las acciones y con ello se compatibilice y dé congruencia e integralidad a los instrumentos de control en todos los niveles y ámbitos; sin que esto represente duplicidades, intervenciones innecesarias u obstáculos adicionales al desempeño de las actividades.

En materia de auditoría se han expedido con carácter normativo las Bases Generales del Programa Anual de Auditoría 1984, cuyo enfoque y contenido es de aplicación general y permite su adecuación particular, en función de la naturaleza, magnitud y características de las distintas dependencias y entidades. El documento se orienta a promover el accionar sistematizado de los órganos de control, a fin de permitir la operación gradual del sistema de control y evaluación gubernamental.

Este documento forma parte de la etapa inicial para conformar el marco normativo general que permitirá el funcionamiento ordenado y armónico de los órganos de control. Su diseño se ha hecho atendiendo a la nueva dimensión que se les ha dado a los órganos de control, para poder responder a las demandas de niveles cada vez más elevados, de eficiencia y eficacia, en las actividades encomendadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal.

En este sentido, su adopción permitirá uniformar los criterios de intervención de los

órganos internos de control, a fin de orientar sus acciones al reforzamiento del control de manera objetiva y con la cobertura adecuada, contemplando las principales áreas, recursos y procedimientos sujetos a revisión.

Su carácter enunciativo no limita el desarrollo de acciones que permitan ampliar sus objetivos y alcances; de su aplicación, resultarán experiencias que necesariamente redundarán en recomendaciones para su enriquecimiento y actualización.

Dentro de esta misma etapa se diseñó el sistema de información periódica, el cual se orienta a eficientar y agilizar la preparación y comunicación de los resultados de la gestión de los órganos internos de control.

El sistema referido atiende a criterios de relevancia y excepción, procurando adicionalmente la simplificación de los datos y eliminación de reportes duplicados.

Con este enfoque se agiliza la preparación de la información, así como su análisis y evaluación, tanto por parte del titular de la dependencia o entidad, como de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

A través del sistema de información periódica se ha procurado dar cumplimiento a los siguientes propósitos:

- Proponer recomendaciones objetivas que efectivamente contribuyan a eficientar la administración de la dependencia o entidad.
- Promover la oportuna y efectiva aplicación de las recomendaciones propuestas.

- Presentar oportunamente la información, con el fin de no restarle vigencia e importancia a su contenido.

INSTRUMENTACION DE LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL

Con la expedición del marco normativo para regular el funcionamiento de los órganos internos de control, se inició paralelamente la fase de instrumentación, que incluye acciones permanentes de supervisión, evaluación, apoyo y seguimiento, del grado de conformación y operación de estos órganos, a fin de posibilitar la retroalimentación sobre la efectividad de la norma, la eficiencia de la acción y el diagnóstico oportuno de posibles variaciones en relación a lo previsto.

La instrumentación de los Organos Internos de Control, fue concebida como un proceso gradual, que de acuerdo al esquema normativo expedido por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y tomando en cuenta las características y particularidades de cada dependencia o entidad, permite:

- Dar estructura y forma a las contralorías internas o equivalentes.
- Integrar los recursos materiales y financieros necesarios en calidad y cantidad para su funcionamiento.
- Establecer métodos, procedimientos y programas de trabajo.
- Integrar en cada contraloría interna o equivalente, un grupo de trabajo calificado, que cuente con elementos profesionales adecuados para el desarrollo de las funciones del órgano interno de control.

El proceso de referencia tiene por objeto asegurar que estos órganos cuenten con la capacidad y aptitud para operar plenamente y así dar cumplimiento a las tareas que les han sido encomendadas.

Dentro de esta fase, adquiere consistencia el conjunto de actividades realizadas permanentemente para promover la instrumentación del marco normativo, a través de la celebración de reuniones globales e intersectoriales, juntas de trabajo, visitas directas de evaluación, la celebración de cursos de capacitación y difusión, para promover la comprensión y aceptación de la norma.

Como parte esencial de este proceso, se ha emitido un documento que resume los requerimientos mínimos y los principales elementos que debe incorporar el proceso de instrumentación de los órganos internos de control, así como el establecimiento de un sistema de seguimiento que permite la evaluación cualitativa y cuantitativa sobre el grado de avance de este proceso, en el ámbito particular de cada dependencia y entidad y en el de la administración pública en su conjunto.

INCIDENCIA EN LA MEJORA DE LA GESTION DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES

Esta etapa se orienta a consolidar la presencia real y efectiva de los órganos internos de control, a través de enfocar su accionar a incidir con mayor énfasis en el mejoramiento de la gestión pública.

Una de estas acciones se encuentra representada por los esfuerzos que se han realizado para simplificar aquellas disposiciones que

obstaculizan el buen desarrollo de la gestión de las dependencias y entidades, tanto en el trabajo interno de la administración, como en las relaciones de ésta con los ciudadanos.

Dentro de este mismo enfoque, se deberá avanzar paulatinamente en un mayor desarrollo de la vertiente preventiva del control, a efecto de que a través de la actividad de estos órganos se promueva el logro de una mayor transparencia y agilidad de las tareas de gobierno e incrementar la confianza de la ciudadanía en sus servidores.

CONCLUSIONES

La modernización de los sistemas e instrumentos de control y evaluación de la gestión pública, tiene como lineamiento estratégico, promover el autocontrol en cada una de las dependencias y entidades. Por ello, se ha puesto énfasis en el propósito de asegurar la individualidad de estos órganos, con objeto de que estén en plena capacidad y aptitud para desarrollar integralmente sus funciones en los diferentes niveles y ámbitos de decisión de la administración pública.

De los anteriores conceptos se deriva la importancia de cumplir adecuadamente los siguientes aspectos, independientemente de las características particulares y elementos técnicos y específicos imperantes en cada dependencia o entidad.

1. Conceptualizar a las contralorías internas como un órgano de apoyo al titular de la entidad y a las áreas sustantivas de la misma, independientemente de su facultad sancionadora.

2. Reconocer la necesidad de autosupervisión al interior de cada dependencia y entidad.
3. Formar y desarrollar recursos humanos especializados en la función de contraloría, cuya evolución permitirá ir incidiendo paulatinamente en la mejora de la administración pública federal.
4. Enfocar la función de estos órganos al control preventivo.
5. Orientar sus acciones a la operación interna de la entidad o dependencia, hasta formar órganos internos de control autosuficientes, que propicien el desarrollo, productividad y mejora, de la dependencia o entidad.

La estrategia descrita, resume el propósito de lograr redimensionar el papel y alcance de los órganos internos de control, a través de la incorporación de mecanismos que hagan posible la participación y el compromiso de los titulares de estos órganos, como un principio básico para compartir responsabilidades y otorgar unidad y coherencia a las acciones a desarrollar.

Esta tarea requerirá ante todo de entrega y profesionalismo por parte de los servidores públicos y de la consciente y paulatina transformación de los órganos internos de control en auténticos promotores de eficiencia.