EL SISTEMA DE CONTROL EN EL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MEXICO

Alejandro Posadas Espinosa

INTRODUCCION

La Ciudad de México, cuyo origen indígena se remonta al año de 1325, reúne hoy en día características sin paralelo. El incremento de su población y la expansión de la mancha urbana son, sin duda, los más acelerados del mundo.

Ningún conglomerado humano ha reunido en un espacio dado a más habitantes y más problemas. Ninguna ciudad en la historia ha concentrado más conflictos por kilómetro cuadrado.

De allí la complejidad y trascendencia del reto a que debe enfrentarse su gobernación. De allí el sinnúmero de acciones que debe realizar el Departamento del Distrito Federal (D.D.F.), tales como construir, conservar, instalar, reparar, operar, proteger, procurar, legalizar, abastecer, entretener, capacitar, vigilar y reforestar.

Es obvio señalar que para manejar un presupuesto que este año ascenderá a 672,038 millones de pesos, administrar una planta de 130 mil servidores públicos y proveer a los habitantes del Distrito Federal con 800 servicios diversos, se evidencia mayormente la necesi-

dad de una eficaz y eficiente gestión gubernamental.

Si son fundamentales para toda actividad ordenada dentro del sector público, los procesos de planeación, programación, presupuestación y ejecución; lo son también, en la misma medida, los que completan el ciclo administrativo: el control y la evaluación.

En efecto, la función de control se ha convertido, en el contexto de la administración pública, en una necesidad imperativa para asegurar:

—La salvaguarda y uso racional de los recursos;

—La suficiencia, oportunidad y confiabilidad de la información para toma de decisiones;

—El respeto a las leyes, normas y políticas vigentes; y

—El cumplimiento de las metas y objetivos determinados.

El sistema de control en el Departamento del Distrito Federal constituye, por lo tanto,

el instrumento de promoción de la eficiencia operativa de todas sus áreas, que coadyuve a lograr la mejor atención posible de las demandas populares.

Para conciliar austeridad y disciplina presupuestales, con necesidades prioritarias de la población, en los difíciles momentos actuales de crisis económica, no sólo se requiere planear y programar adecuadamente, no sólo es necesario realizar bien las acciones; es indispensable también que haya un buen control, para evitar desviaciones y, en su caso, adoptar a tiempo las medidas correctivas.

Hoy más que nunca, hay que controlar para impulsar las actividades públicas en beneficio de los sectores mayoritarios.

ANTECEDENTES

La primera referencia a la función de control en el gobierno de la Ciudad de México, aparece en la ley orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de 1o. de enero de 1929, donde se especifica que sería ejercida por una contraloría general, bajo los lineamientos de la contraloría general de la nación, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Posteriormente se institucionaliza en el Departamento del Distrito Federal la dependencia denominada "oficina de auditoría", en base a la ley orgánica publicada en el Diario Oficial de 1o. de enero de 1941.

168 A fines del año de 1941, pasa a formar parte de la contraloría general del Departamento

del Distrito Federal, la oficina de contabilidad y control de bienes, hasta entonces dependiente de la Dirección de Servicios Administrativos. En el año de 1947, en la oficina de contabilidad y control de bienes se efectuó una revisión de funciones, lo que dio como resultado la separación de las mismas.

Durante los veinte años posteriores, la contraloría general se integró con las siguientes unidades de trabajo:

Oficina de control de obras;

Oficina de auditoría;

Oficina de supervisión de servicios;

Oficina de quejas y sugerencias;

Oficina de control de pagos; y

Oficina administrativa.

La estructura anterior se mantiene hasta el mes de noviembre de 1967, en el que se crean las oficinas de organización y la de estudios especiales.

En el año de 1971 se crean los niveles de dirección y se termina con la subcontraloría única, para quedar como sigue:

Dirección de control;

Dirección de supervisión;

Dirección de finanzas;

Dirección de organización;

Dirección de auditoría; y

Oficina administrativa.

Durante el mes de julio de 1971, se crea la dirección de control de bienes y almacenes, desligándose tal función de la dirección de control, la que con esta fecha cambia su denominación por la de control de obras y pagos. En octubre del mismo año, la dirección de organización se integra a la oficialía mayor, como centro de información y análisis estadísticos.

En el mes de noviembre de 1971, se integra a la estructura de la contraloría general la unidad de sistemas.

En el año de 1973, se crean las direcciones de contabilidad y asuntos administrativos, así como la dirección de evaluación, las cuales absorben a la oficina administrativa y la unidad de sistemas, respectivamente.

En el año de 1974, se fusionan las direcciones de evaluación y finanzas, para integrar la dirección de finanzas. De esta manera, la contraloría general queda constituida por las siguientes direcciones:

Auditoría;

Contabilidad;

Control de bienes;

Control de obras;

Finanzas; y

Supervisión de servicios.

Organizada de esta manera permaneció la contraloría general hasta el 31 de diciembre de 1982.

LA NUEVA ETAPA

México y, en consecuencia, el Distrito Federal, han experimentado un acelerado crecimiento demográfico. Este fenómeno ocasiona que la realidad social actual tenga muy poco en común con la prevaleciente en el México posrevolucionario. La Constitución de 1917 fue reformada a partir de diciembre de 1982, para dar cabida a los cambios institucionales exigidos por la dinámica social.

Para dotar al aparato gubernamental con una instancia encargada de vigilar el exacto cumplimiento de las disposiciones emanadas del proceso de renovación moral de la sociedad, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, mediante la reforma correspondiente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (art. 32 bis).

El crecimiento económico obliga a las instituciones del Estado a orientar los esfuerzos nacionales hacia las metas del plan nacional de desarrollo. Por eso, la administración pública debe interpretar los propósitos nacionales, sin permitir desviaciones en la satisfacción de las demandas sociales. En este contexto se ubica la necesidad de fortalecer la función de control en todas las dependencias y entidades del

gobierno, no sólo con el propósito de controlar los recursos humanos, materiales y financieros que tradicionalmente habían sido su materia de estudio, sino con la intención de medir el grado de ajuste de la actividad gubernamental a los planes y programas de cada sector, modificándolos en el caso de que existan desviaciones, o transformándolos si no corresponden claramente a las necesidades sociales reales.

La reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Esta ley otorga a la secretaría mencionada la atribución de establecer la normatividad del control del uso de los recursos de la administración pública, y de realizar su seguimiento. Con ello, dependencias y entidades del gobierno federal conforman el ámbito de control en el que debe existir el más estricto cumplimiento de los planes y programas de gobierno, previniendo las conductas ilícitas.

Para fortalecer la labor de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se crean contralorías internas en el seno de cada una de las dependencias y entidades del gobierno federal y de los gobiernos estatales, mismas que, dentro de sus sectores, establecen también órganos de control que ejercen la vigilancia específica sobre dependencias y entidades que así lo requieran.

Con estos órganos de control, se pretende lograr el incremento en la eficacia y eficiencia, la transparencia en el manejo de los recursos, la modernización de los mecanismos e instrumentos de control y el cabal cumplimiento de

los postulados de la renovación moral, por el camino preventivo.

Y para enfrentar conductas irregulares, cuando a pesar de la orientación existan servidores públicos deshonestos, se establecieron las reformas al título cuarto de la Constitución y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Asimismo, la nueva legislación penal contempla conductas que hasta entonces habían sido omitidas, además de que llena vacíos que habían permanecido sin el tratamiento necesario.

Por contrapartida, se han realizado algunas adecuaciones al código civil, con el fin de mantener la integridad moral de las personas a salvo de falsas acusaciones, identificando los derechos de los servidores públicos o de los particulares, como garantía de su patrimonio moral, su prestigio o su buen nombre.

EFFECTOS EN EL D.D.F.

Consecuentemente, en el año de 1983, se llevó a cabo la reestructuración de la contraloría general del Departamento del Distrito Federal, como órgano de apoyo a su titular.

Entendido el control básicamente como orientación y prevención, el reglamento interior del Departamento del Distrito Federal, en su artículo 9o, fracción II, señala como atribución de la contraloría general:

“Establecer, operar y mantener permanentemente actualizado el sistema integral de control del Departamento del Distrito Fe-

deral y del sector, de conformidad con las políticas, normas y lineamientos establecidos por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación”.

Para cumplir con dicha atribución, la contraloría general se encuentra integrada por las siguientes áreas:

Subcontraloría de normas, Dirección de normas y Dirección de sistemas de control;

Subcontraloría de auditoría, Dirección de auditoría financiera y Dirección de Auditoría operacional;

Subcontraloría de obras, bienes y servicios, Dirección de control de bienes, Dirección de control de obras y Dirección de supervisión de servicios;

Dirección de responsabilidades y sanciones; y

Coordinación administrativa, Subdirección de recursos financieros, Subdirección de recursos humanos y Subdirección de recursos materiales y servicios.

Por otra parte, la función de control se encuentra desconcentrada a través de 37 contralorías internas, de las que 5 corresponden a dependencias centrales, 16 a las delegaciones políticas, 6 a otros órganos desconcentrados y 10 a entidades paraestatales.

En toda su actuación, la contraloría general se orienta por el postulado de la renovación moral, al que considera como premisa básica

de todo régimen democrático, de acuerdo con el siguiente concepto expresado por el presidente de la república:

“El orden jurídico es la moral social destacada y la preservación de este orden constituye el fundamento de cualquier grupo humano. La renovación moral de la sociedad significa que autoridades y ciudadanos se empeñen en defender los valores esenciales de la sociedad y en evitar actos o conductas contrarias a su buen funcionamiento. Significa restablecer una correspondencia entre la teoría y la práctica del derecho, supeditar los intereses particulares al interés superior de la república. La renovación moral de la sociedad debe comprometer a todos los mexicanos, como individuos y como grupos, como gremios y como clases. El gobierno es el primer obligado; se debe gobernar con el ejemplo”.

EL S.I.C. EN EL D.D.F.

El sistema integrado de control se convierte en la herramienta capaz de ordenar los ámbitos de la actividad gubernamental y calificar la actuación de los servidores públicos. El interés de la Ciudad de México, la república y, por lo tanto, el interés del gobierno, radica primordialmente en crear las bases sistemáticas de comportamiento que fortalezcan al Estado. De esta manera, al control le toca ser ángulo de una responsabilidad histórica, al ordenar los recursos, al revisar los objetivos, al evaluar las desviaciones y, sobre todo, sus causas, para atacarlas, para prevenir, para organizar el futuro de las instituciones que deben reflejar es-

tructural y orgánicamente, la necesidad social que están obligadas a satisfacer.

El sistema integrado de control en el D.D.F., abre la posibilidad de contar con un control más homogéneo, coherente y funcional, estableciendo líneas generales para incrementar la eficiencia en el desarrollo de las acciones y la eficacia en el logro de los objetivos y prioridades del gobierno capitalino.

Los objetivos de este sistema son:

—Contribuir a la modernización de los sistemas, instrumentos y mecanismos de control del sector;

—Promover la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros del sector; y

—Prevenir y combatir la corrupción en sus diversas manifestaciones.

Este sistema se define como el conjunto de indicadores que permiten analizar, oportuna y sistemáticamente, la congruencia y la efectividad en el funcionamiento de los instrumentos, procedimientos y mecanismos de control, que interactúan dentro y entre los sistemas de regulación, apoyo y operación de la administración pública federal.

Es objetivo del sistema servir como elemento integrador y regulador del funcionamiento de los planes, políticas, presupuestos, normas y disposiciones de la institución. Posibilita la

sector Departamento del Distrito Federal, al proporcionar elementos de juicio sobre el avance de las actividades sustantivas para que, en su caso, se efectúen con oportunidad los ajustes necesarios.

El sistema integrado de control, considera como variables estratégicas el gasto público federal y el desempeño de los servidores públicos. Sobre la base de los lineamientos y orientaciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el sistema, en el Departamento del Distrito Federal, compila las normas y lineamientos de carácter general aplicables, estableciendo la correlación con los dictados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otras que, en casos específicos, tengan intervención normativa.

El sistema permite conocer al sector en su conjunto, a través de la información que proporcionan las áreas operativas y los propios órganos de control. La relación entre las contralorías internas del sector, con la contraloría general del mismo y con la propia Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se da en términos participativos y complementarios.

En principio, dentro del sector Departamento del Distrito Federal se han identificado dos tipos de factores: los que califican el comportamiento de las actividades en el ámbito institucional interno y los que miden la proyección del quehacer institucional en el ámbito del medio externo.

Entre los factores de comportamiento interno, destacan los siguientes: organización, programación, presupuestación, obras, servicios, recursos humanos, recursos materiales y recursos financieros.

De los factores de comportamiento externo, son de señalarse —entre otros— la participación ciudadana y la dinámica de los sectores público, social y privado.

Por cada uno de estos factores, se han determinado elementos componentes y datos; de allí se han derivado los indicadores cualitativos y cuantitativos.

A manera de ejemplo, dentro del factor obras, un elemento sería "obras viales", un componente "pavimentación de calles", un dato "metros cuadrados ejecutados", un indicador cualitativo "grado de incorporación a la vialidad de la zona" y, un indicador cuantitativo "por ciento de avance en volumen".

A la fecha, la contraloría general del Departamento del Distrito Federal está llevando adelante las acciones tendientes a implantar el sistema integrado de control y evaluación, una vez que se ha logrado definir éste con claridad y que se ha probado la metodología.

Es preocupación constante de la contraloría general y de los 37 órganos internos de control del sector, vigilar que la información con la que se nutre el sistema, sea correcta y oportuna; que permita medir y comparar; controlar y evaluar; tomar decisiones concretas y ciertas.

Por lo pronto, se ha considerado indispensable modernizar los sistemas administrativos en general, para conectarlos al correspondiente, de control y evaluación, con el fin de:

- Promover la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros de la dependencia;

- Incrementar la congruencia y el equilibrio del esquema de organización del sector Departamento del Distrito Federal;

- Activar la participación de los responsables de los programas para derivar decisiones; y

- Promover la expedición de normas, procedimientos y mecanismos encaminados a lograr el estricto apego a los conceptos de disciplina y austeridad presupuestal.

Para la implantación del sistema integrado de control y evaluación de manera total en el sector, se está apoyando con asistencia técnica a las dependencias y entidades, particularmente a aquéllas cuyo desarrollo en la materia es menos significativo.

Lejos de pretender la creación de una infraestructura administrativa que represente una carga de trabajo adicional a las áreas operativas, el sistema integrado de control y evaluación se abastece con los datos existentes en las propias áreas, sometiéndolos al tratamiento que, con los fines mencionados anteriormente, efectúa cada órgano interno de control.

Hasta ahora se han obtenido avances significativos sobre situaciones que resultaban pro-

blemáticas en el pasado inmediato. Mucho ha tenido que ver, en esta tarea, el cambio de mentalidad del servidor público.

PERSPECTIVAS

Con el fin de que desconcentración implique necesariamente corresponsabilidad, las contralorías internas han elaborado sus propios programas de control, de supervisión y de auditoría, canalizando lo conducente a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a la contraloría general del Departamento del Distrito Federal. En la práctica, se persigue fortalecer a los órganos de control mediante mayor autonomía e independencia en el desempeño de sus funciones.

A partir del mes de abril de 1985, se realizan estudios de posibilidad de desconcentración de recursos de las subcontralorías pertenecientes a la contraloría general, hacia las contralorías internas, con el fin de apoyar más eficientemente el esquema de desconcentración funcional y estructural mencionado.

Por lo que se refiere a la contraloría general, que además de su papel como coordinadora sectorial en materia de control, es también la contraloría interna de las áreas centrales que a la fecha no cuentan con un órgano de control específico, en adelante se enfatizarán las revisiones en estas áreas, estableciendo un más eficaz seguimiento de observaciones y recomendaciones.