

RAP 38, abril-junio de 1979

EL CONTROL DEMOCRÁTICO DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL Y LA RETROALIMENTACIÓN ADMINISTRATIVA

*Luis García Cárdenas
y Armando López Fernández*

El Instituto Nacional de Administración Pública agradece a la H. Cámara de Diputados, a su Comisión de Vigilancia y a la Contaduría Mayor de Hacienda, la honrosa invitación que nos han hecho para participar en este Primer Seminario de Entidades Fiscalizadoras Supervisores Gubernamentales, que cobra singular importancia por su contenido y actualidad. Los temas seleccionados y las personas asistentes nos permiten intercambiar opiniones sobre la delicada tarea de fiscalizar la acción gubernamental.

1. La división de poderes.

En México, la República escogió la división de poderes como una forma de ejercer el Poder Soberano que los ciudadanos otorgan a sus representantes en un régimen democrático como el nuestro. Los constituyentes de 1917 consideraron al aprobar el Artículo 49 que la teoría de los tres poderes como órganos de una misma soberanía: (Diario de los Debates).

Esta separación en el ejercicio del poder evita la arbitrariedad que surgiría si en una sola persona residieran los tres poderes. Esta tesis básica de Montesquieu fue incorporada a las constituciones de varios países, México entre ellos.

Con este principio de separación se buscaba el equilibrio de poderes y la libertad misma: ¿Qué protección podrían tener los ciudadanos contra la arbitrariedad, si en una sola mano reunía confundidos los poderes legislativo, ejecutivo y judicial? La libertad no existiría bajo esta situación. Sólo se haría presente una hegemonía de poder.

Surgirían temores, nos dice Montesquieu “de que el mismo monarca o senado decreten leyes tiránicas con objeto de ejecutarlas de modo tiránico también, y asimismo, si el poder de juzgar estuviera unido al poder legislativo la vida y la libertad del súbdito se verían expuestos a un mando arbitrario, pues entonces el juez sería el legislador”.

En los estados modernos, sin embargo, como lo señalaba Madison en El Federalista, la división de poderes no exige que lo legislativo, ejecutivo y judicial estén absolutamente aislados uno de otros. No impide que exista una intervención parcial de un poder en los actos de otro o cierto dominio sobre ellos. Evita sí que un poder ejerza todo el poder de otro.

De estos principios básicos de gobierno se deriva el sistema de frenos y contrapesos que impide la extralimitación de los poderes, señala responsabilidades en la acción gubernamental, divide el trabajo y permite el control de los actos de los tres poderes.

En México el Poder Ejecutivo, depositado en una sola persona, es el ejecutor de las políticas que el pueblo a través de sus representantes expresa mediante el acto legislativo. La responsabilidad del Poder Legislativo reside en traducir la voluntad popular a través de las leyes que el Congreso aprueba y el Ejecutivo acata.

El Poder Judicial, al interpretar la ley, dicta resoluciones que pueden modificar los actos del Ejecutivo y del Legislativo.

Nuestros constituyentes han deseado que el Poder Legislativo además de sus facultades creadoras de estructuras jurídicas, tenga una función de fiscalización. Este deseo lo conformaron en el texto de nuestra Constitución que señala un equilibrio entre los tres Poderes de la República al separar sus funciones y establecer un sistema de verificaciones de naturaleza democrática.

En un régimen presidencialista como el nuestro, en donde es un hecho político real que el Ejecutivo Federal por razones históricas y políticas, incide en la tarea del Poder Legislativo, se dificultaría hablar de fiscalización del Poder Legislativo al Ejecutivo, si éste no fuera una institución democrática, emanada de la decisión popular por elecciones libres y respetadas, como lo es también el Poder Legislativo. Estos dos poderes, entonces, ejercen el Poder Soberano, que reside y emana del pueblo, por el mandato electoral. Son, por ello responsables ante el titular de la Soberanía: el Pueblo.

Nuestro gobierno es un sistema que obtiene de su entorno las demandas de los ciudadanos por productos y servicios la contribución de ellos, como recursos y el apoyo, o en algunos casos, su oposición o reserva a las tareas propias del esfuerzo gubernamental. Esta mezcla de demandas, contribuciones y apoyo forman los insumos del sistema. Si consideramos la estructura gubernamental y el conjunto de procesos que se llevan a cabo dentro de las entidades de la administración pública tenemos un proceso de conversión. Lo que el gobierno aporta como servicios y productos a la ciudadanía, lo que configura sus productos.

Pero la teoría de sistemas nos señala un elemento importante para la autoconservación de un sistema. Esto es, la retroalimentación, y en el caso que nos ocupa, la retroalimentación Administrativa.

¿Por qué es necesaria la retroalimentación?

Muchos de los principios de la administración en un régimen democrático se basan en el supuesto de que quien manda es obedecido. Esta unidad de mando es pilar de un gobierno

democrático. En el nuestro, sobre todo, en donde las mayorías elegimos a una persona como depositario del Poder Ejecutivo federal.

Nosotros no elegimos a los Secretarios de Estado, ni a los Directores de los Organismos Descentralizados, ni los de empresas de participación estatal, ni a los Procuradores, elegimos como Jefe de Estado, de Gobierno y de la Administración Pública a una sola persona: al Presidente de la República. Consideramos que al inicio de su mandato sexenal y con los cambios de funcionarios que realiza cumple con los mandatos de quienes lo eligieron. Preferimos periódicamente cambiar al titular del Poder Ejecutivo para que cambie las actividades y, actitudes de los miles de funcionarios en el Gobierno, en lugar de nosotros elegir a esos miles de funcionarios. Esta elección unipersonal deposita una gran responsabilidad en el Ejecutivo.

Una de sus responsabilidades es precisamente la de que todos sus colaboradores le obedezcan y actúen de acuerdo con sus mandatos. Sin embargo, esto no se convierte necesariamente en verdad por muchas y diferentes causas.

Es el Presidente quien manda y es al Presidente a quien se le obedece. Hay un líder y hay seguidores. Pero en la gran complejidad de acciones gubernamentales, las por órdenes algunas veces no se cumplen: porque los subordinados no quieren cumplirlas, porque no pueden cumplirlas, o porque no saben cómo cumplirlas.

Aún más, en casi todos los gobiernos del mundo se enfrentan a lo que técnicamente se ha llamado con la pedante frase de "suboptimización multi-organizacional". Con ella se pretende describir la ineficiencia que se produce cuando las diferentes partes de un sistema interrelacionado son administradas por separado en tal forma que el efecto administrativo total es ineficaz o improductivo. (Hood, 1976).

No existe un sistema gubernamental ideal. Siempre existen distorsiones. El hombre no es un ente perfecto y son los hombres los componentes, ejecutores y procesadores del sistema.

Si la administración fuera perfecta, no se requeriría un control, la retroalimentación alimentaría sólo satisfacciones. Pero observamos que la realidad es diferente.

Los gobernantes deben recibir información respecto al grado y velocidad de las distorsiones del sistema, no solo para guiar la magnitud y la velocidad de las correcciones, sino también para determinar su oportunidad. Si se reacciona con muy poca acción o demasiado tarde, las distorsiones no se corregirán, si se reacciona con demasiada acción o demasiado pronto, se ocasionarán excesos que crearán distorsiones en la dirección opuesta. (Deutsch, 1966).

¿Cómo cumplir esta responsabilidad democrática ante la creciente complejidad de las estructuras gubernamentales? ¿Ante los crecientes problemas de la sociedad, que algunas veces exceden la capacidad humana para resolverlos?

En un régimen democrático como el nuestro, se resuelve con la participación ciudadana en el proceso de control gubernamental.

Este control, que de hecho es una retroalimentación administrativa, se ejerce a través de los representantes populares que forman la Cámara de Diputados y se apoyan en la tarea técnica y profesional de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Es a la Cámara de Diputados a quien corresponde conocer los resultados de los ingresos y egresos del Gobierno Federal. Ella es quien sanciona la gestión financiera derivada de la Ley de Ingresos y de las erogaciones que autoriza el Presupuesto de Egresos de la Federación. Es este organismo de representación popular el que verifica el cumplimiento de los programas de egresos y el correcto asentamiento de la Hacienda Pública Federal.

A grandes rasgos, estos son nuestros procesos actuales de control gubernamental. Son perfectibles. La valiosa organización de este Seminario lo evidencia. En esta oportunidad, deseamos revisar con ustedes algunas ideas de control gubernamental. Revisar lo hecho a favor de este control con la Reforma Social emprendida por el Presidente López Portillo y aportar algunas interpretaciones de lo que en nuestra opinión podría modificarse en el sistema de control actual.

2. El control gubernamental y la retroalimentación.

El control gubernamental presupone la planeación. El señalamiento de objetivos, la fijación de metas y la selección de los medios antecede al control, que es la comparación entre lo hecho y lo planeado. No sólo para determinar diferencias, errores u omisiones sino para evaluar lo logrado, para apreciar lo alcanzado, para corregir desviaciones, para cambiar rumbos y mejorar las actividades futuras, objeto de la planeación.

El control es un subsistema del sistema administrativo que lo corrige y encauza hacia los objetivos seleccionados. Este subsistema tiene procesos específicos: la contabilidad y la evaluación. La contabilidad es en sí un proceso de medición, de registro de las acciones. La evaluación consiste en ponderar lo medido, lo registrado a la luz de los objetivos seleccionados y las metas deseadas. Es la comparación del resultado con el plan.

Como sistema el control tiene un objetivo básico: la retroalimentación, que a su vez permite la ratificación o rectificación de los objetivos sociales esencia de todo ejercicio de planificación. En nuestro caso, es la información de resultados de la evaluación que permite corregir, cambiar, mejorar la planeación.

Podemos considerar al control de acuerdo con los instrumentos que se emplean. El control jurídico sería aquel que evalúa los esfuerzos administrativos de acuerdo con la Ley el control político evaluaría la eficiencia y la eficacia de acuerdo con las demandas políticas de las mayorías.

También se habla de controles en cuanto a su oportunidad: controles antes de la acción o concomitantes a la misma. Se podría hablar también de controles según su relación a la entidad: controles internos o controles externos.

Sobre este tema señala Carrillo Castro que en nuestro sistema la evaluación se da en tres formas. Se evalúa la eficiencia o la productividad al comparar los productos y servicios del Gobierno con los recursos usados por el proceso de conversión. También se pondera la eficacia examinando si los productos del sistema cumplen o no los objetivos propuestos y finalmente se examina si lo logrado cumple con lo propuesto con apego o no a leyes. Es decir, se evalúa si el sistema produce con eficacia, con eficiencia y de acuerdo a "los objetivos políticos que señala la Constitución o el Programa de Gobierno".

La evaluación de nuestro sistema busca que la acción gubernamental sea racional y que exista una optimización de la productividad social. La racionalidad en el ejercicio del poder y en el uso de nuestros recursos es objetivo de control gubernamental y del sistema de evaluación.

Se trabaja para que exista eficacia en los fines, eficiencia en los medios y congruencia entre lo que se hace con lo que se necesita hacer para todos dentro de nuestra realidad.

Se persigue que nuestros escasos recursos sean aprovechados con criterios de productividad social, con análisis serios de los costos y beneficios económicos y sociales de la acción gubernamental. No existen recursos para satisfacer las necesidades de todos con derroche y desperdicio. Lo poco que tenemos necesitamos usarlo con eficiencia, con productividad para que todos se beneficien.

A partir de la Revolución, los titulares del Poder Ejecutivo se han preocupado por controlar y evaluar la acción gubernamental y los miembros del Poder Legislativo por realizar las tareas de fiscalización con verdadera responsabilidad hacia sus representados. La Cámara de Diputados, como parte del Poder Legislativo y por su cercanía al pueblo, ha sido conciencia del Poder Ejecutivo en el ejercicio del gasto público y en el proceso de presupuestación y programación.

El crecimiento del sector público, su intervención en el proceso productivo, el cambio de los objetivos del Estado, la diversidad de acciones estatales y la multiplicación de organismos públicos en busca del mejoramiento social y económico del país, han convertido lo controlable en una compleja estructura que requiere reformas, cambios y reorganizaciones constantes. Como lo ha señalado el Presidente López Portillo, lo único

constante en nuestro sistema es el cambio. La complejidad de la estructura y los procesos gubernamentales, en nuestro país, la presencia de dificultades económicas en el ámbito internacional y el desgaste de un modelo de desarrollo, no condujeron a una situación de crisis económica. De ella se pretende salir gracias a la Reforma Social de naturaleza integral propuesto por López Portillo.

3. La Reforma Administrativa.

La Reforma Política, la Reforma Administrativa y la Reforma Económica y Fiscal intentan promover al país hacia niveles superiores y más equitativos de bienestar económico y social del país.

La Reforma Administrativa cuenta entre sus objetivos organizar al gobierno para organizar al país. Se inició en este sexenio precisamente con un conjunto de leyes que tienen como objetivo común racionalizar el ejercicio del poder público y facilitar la fiscalización. Se destacan las modificaciones a la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo, como uno de los primeros actos del Presidente López Portillo. Su presentación prioritaria a las Cámaras subraya el rango que la fiscalización tiene para la presente Administración.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley del Presupuesto. Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley General de Deuda Pública, conforman la estructura de la nueva Administración Pública Federal y contienen los elementos de control que permitirán mejorar la retroalimentación administrativa que el ejercicio democrático del poder público exige a nuestros representantes.

4. La sectorización y la descentralización de la contabilidad.

Dos acciones han contribuido al mejoramiento del control gubernamental: la sectorización administrativa y la descentralización de la contabilidad.

El arreglo convencional que ha permitido la implementación de la sectorización facilita la evaluación y las tareas de fiscalización. Permitirá identificar la relación entidad-responsabilidad-resultado de tal forma que evaluaremos la operación de cada entidad dentro de cada sector dentro de cada sector de acuerdo a sus resultados y a su responsabilidad.

La sectorización permite: una mejor división del trabajo, armonizar en tres niveles de operación y eficiencia: macro, mes o intermedio y microadministrativo las funciones normativas, sustantivas y adjetivas; precisar esferas de competencia, decisión y consulta; disponer de información financiera más uniforme y precisa para efectos de control y toma de decisiones; mejorar la estructura, composición, y operación del financiamiento del gasto público y el manejo de la deuda tanto interna como externa.

En una palabra, podremos en el futuro inmediato, evaluar la racionalidad y la productividad del esfuerzo gubernamental para conocer como estamos, en cada sector, satisfaciendo las necesidades básicas de las mayorías. Informarnos si se está cumpliendo con los objetivos políticos y cómo se están empleando los recursos del país y en beneficio de quién.

Las nuevas leyes, la sectorización y la capacitación y el mejoramiento constante del personal del sector público, facilitarán las tareas de evaluación y planeación en el Poder Ejecutivo y facilitarán las de fiscalización del Poder Legislativo.

La descentralización de la contabilidad se dictó de acuerdo con el Artículo 39 de la nueva Ley de Presupuesto y Gasto Público. Cada entidad deberá llevar su propia contabilidad, la cual cubrirá las cuentas para registrar los gastos, pasivos, capital o patrimonio, ingreso, costos y gastos y las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto.

Esta contabilidad que, de acuerdo con la misma Ley deberá llevarse con base acumulativa, da origen al subsistema contable que es parte del sistema entidad. Como lo señala la propia Ley, estos sistemas o subsistemas contables debe diseñarse y operarse en forma que faciliten la fiscalización de lo que la entidad posee, debe, recibe o tiene como gastos y cual es el avance de los programas de tal forma que permitan medir la eficiencia del gasto público federal.

Estas dos medidas propuestas por el Ejecutivo: sectorización y descentralización contable, fortalecerá las tareas de fiscalización de la Contaduría Mayor de Hacienda.

En la preocupación del gobierno de la República por modificar la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda se obedece a un deseo de institucionalizar la evaluación para que se controlen mejor los resultados del esfuerzo gubernamental. Se pretende a su vez que el pueblo a través de sus representantes tenga información, completa y oportuna, sobre la racionalidad del Gasto Público y conocer cómo se han administrado los ingresos y los egresos de la Nación en la ejecución de los programas de beneficio económico y social.

Se busca generar avances de tutela y sobrevigilancia que en una dimensión de agilidad no inhiban el desarrollo del país.

En un Estado de servicio como se ha definido al nuestro, es también un principio de democracia que se fiscalice a quienes prestan sus servicios en la administración pública, para vigilar el estricto apego a las leyes y el desempeño de las funciones con honestidad y eficiencia.

El fortalecimiento de la Contaduría Mayor de Hacienda permitirá mejorar la fiscalización de la acción gubernamental. Este fortalecimiento en nuestra opinión debe fincarse no

sólo en una estructura jurídica adecuada y en la instrumentación operacional necesaria, sino en un cambio de enfoques en la aplicación de sus procedimientos.

¡Cuántas veces las mejores intenciones en la formulación de nuestros proyectos se ven obstaculizadas o disminuidas en su eficiencia y eficacia ante una instrumentación compleja y anquilosada en su dimensión operativa!

Consideramos que la Contaduría Mayor de Hacienda, que de hecho es o debería ser la Contraloría de la Nación, debe examinar y revisar no solamente los comprobantes de los ingresos y los egresos ya que esto sólo describiría lo que se hizo y no lo que se debiera hacer.

La confianza del pueblo en la Contaduría Mayor de Hacienda debe basarse en que éste sea un organismo con el más alto nivel técnico y responsable y que ejerza sus funciones con la modernidad que los cambios requiere.

Consideramos que ha faltado un ejercicio de comunicación entre el ciudadano y la Contaduría. Muchos de nuestros compatriotas desconocen su existencia. No saben de este vigoroso instrumento de control que tienen sus representantes. Creemos que el resultado de las tareas de este organismo superior de fiscalización debe ser informado con mayor difusión a la colectividad ciudadana.

Si consideramos que los propósitos y que los objetivos finales de la fiscalización residen en sistema, nosotros proponemos que en las nuevas tareas la Contaduría Mayor emplee el enfoque sistémico.

La sectorización y la descentralización de la Contabilidad, permiten que cada entidad de la Administración Pública Federal se considere como un sistema del que podrían identificarse claramente sus insumos, productos y procesos de conversión. Como tal, también estaría integrado de sistemas menores o subsistemas que pudieran ser fácilmente evaluados.

Un subsistema precisamente sería el contable o financiero, otros el de personal, de recursos materiales, de producción, etcétera.

La evaluación de cada entidad como un sistema abierto en constante interacción con los sistemas mayores y con sus subsistemas identificaría fallas, omisiones y promovería correcciones oportunas. Además proporcionaría una visión, íntegra de cada entidad y de su relación con el gran sistema que es la Administración Pública Federal y sus órganos de fiscalización, en este caso, el Poder Legislativo.

Así con este acercamiento, se busca robustecer indudablemente una aspiración esencial de coherencia en las acciones del sector público en un país cuyos recursos, a pesar del

petróleo son abrumadoramente insuficientes si los comparamos con sus necesidades básicas.

La descentralización de la contabilidad permitirá que la Contaduría Mayor de Hacienda no sólo verifique comprobantes, sino que revise el sistema que crea o que da origen a estos comprobantes. Con ello se aspira a configurar un esquema que no sólo conozca de la regularidad y de la limpieza de los procedimientos administrativos, sino el origen de las decisiones que legitima todo acto de gobierno. Lo anterior conlleva la sugerencia de que la evaluación del sistema entidad o de los subsistemas contables o financieros se haga comprando resultados con los programas y presupuestos autorizados por el Poder Legislativo, propuestos por el Ejecutivo Federal.

Consideramos que para esta evaluación de sistemas se requiere que la Contaduría cuente con una planta profesional robusta y suficiente y de equipos de procesamiento electrónico adecuados.

Evaluar la acción gubernamental con el enfoque sistémico requiere indudablemente de técnicas modernas de auditoría, del muestreo estadístico, la inferencia estadística, cuya aplicación necesita, por lo tanto, de personal suficiente en este campo.

Estimo que el mejoramiento del personal y de los recursos materiales de la Contaduría permitirán una mejor fiscalización con un costo razonable para la nación. De esta manera, los resultados de la revisión podrían presentarse en menor tiempo posible y divulgarse ampliamente ante la comunidad nacional.

La difusión de los esfuerzos de fiscalización conforman el control democrático de la acción gubernamental. Sobre todo en esta época en la que el esfuerzo de participación plural promovida por López Portillo se instrumenta a través de la Reforma Política que fomenta el ejercicio político de la oposición y la actuación de las minorías en el contexto político nacional.

Esta Reforma Política indudablemente fortalecerá a la colectividad nacional. A partir de mañana observaremos sus efectos inmediatos. Se logrará una mayor representatividad en la Cámara de Diputados.

Una nueva configuración de la representación parlamentaria permite inferir que se reflejará en una aspiración por robustecer de manera inmediata la acción de tutela de los intereses populares a través de los distintos instrumentos a su alcance. Entre ellos, una Contaduría Mayor de Hacienda más involucrada en el proceso general de fiscalización nacional debe ser aspiración natural de la nueva Cámara.

La integración de la Cámara conforma una buena oportunidad para mejorar las actividades de fiscalización en nuestro país a través de la representación popular. Se aspira a

configurar un control democrático, una retroalimentación eficiente y eficaz que modifique desviaciones que nos corrija errores. Se pretende diseñar procedimientos que nos conduzcan a acciones prepositivas dentro de un marco de democracia, legitimidad y eficiencia.

La Quincuagésimo Legislatura aportó valiosísima avances en materia de fiscalización y de control administrativo. Corresponde a sus sucesores seguir su ejemplo a efecto de que, en el menor tiempo posible, se plasme en la realidad postulados y principios de acción en una capacidad vigente y efectiva del ciudadano mexicano para conocer de manera integral el programa y resultados de la acción de su gobierno.