

La nueva contraloría social en la gestión pública mexicana (The new social order in Mexican public administration)

Jiménez, E.

FACPYA, UANL, N. L., Mexico. enrique_jimenez_gomez@hotmail.com

Key words: Control, management, process, public

Abstract. The aim of this article is to bring about the typical mechanisms of control in the administration, its application to public management and the new concept of social regulation. To obtain this, the author briefly mentions the basic concepts of control in a private context, the control mechanisms in the public sector, and the shaping of the social regulation as a means of public participation.

Palabras clave: Administración, control, process, público

Resumen. Este artículo intenta plantear los mecanismos típicos de control en la administración, su aplicación a la gestión pública y el nuevo concepto de Contraloría Social. Para lograr lo anterior, el autor cita brevemente los conceptos básicos de control en el contexto privado, los mecanismos de control en el sector público y como se ha venido conformando la Contraloría Social como instrumento de participación ciudadana.

I. Acerca de control

No existe consenso entre los principales exponentes de la teoría administrativa acerca de las diferentes fases que se manifiestan dentro del proceso administrativo (la clasificación más aceptada señala cuatro fases fundamentales: (Planeación, organización, dirección y CONTROL). Tampoco pretendemos resolver esa disputa - en ocasiones inútil - en este espacio porque rebasa los objetivos del ensayo; pero si es del caso destacar que todos los expertos del tema administrativo, de ayer y de hoy, coinciden sin excepción en considerar al CONTROL como una de tales fases del proceso. Más aún, More (1994) afirma que "el proceso administrativo termina cuando se logra un control efectivo".

Dentro de tales exponentes del pensamiento administrativo, también vale la pena mencionar la opinión de Mockler (1992) en su famoso texto de Administración; acerca del concepto del proceso de control:

“El control administrativo es un esfuerzo sistemático para fijar niveles de desempeño con objetivos de planeación, para diseñar los sistemas de retroalimentación de la información, para comparar el desempeño real con esos niveles determinados de antemano, para determinar si hay desviaciones y medir su importancia y para tomar las medidas tendientes a garantizar que todos los recursos de la empresa, se utilicen en la forma más eficaz y eficiente posible en la obtención de los objetivos organizacionales”.

En el mismo orden de ideas, Hicks (2001) en su obra de Administración, destaca la importancia vital, para su efectividad, que tiene el momento en que se lleva a cabo el proceso de control; ya que de la oportunidad o inoportunidad del mismo, puede depender que el control cumpla realmente las metas que todos esperan.

“El momento en que los controles se aplican constituye un factor significativo para su diseño” argumenta el autor. “Lo ideal sería que los controles identificaran los problemas antes de que ocurran, pero con frecuencia esto no es posible”. Es en base a estos razonamientos que Hicks (2001) propone una clasificación de los tipos de control, precisamente a partir del momento de su implementación (Tabla 1):

Tabla 1. Tipos de control.		
Momento en se que lleva a cabo	Características	Ejemplos
Predictivo o Control Prospectivo	Pronostica variaciones antes de que ocurran	Pronóstico efectivo expectativa de compra de clientes C.P.M.
Control sobre la marcha	Mide las desviaciones en los estándares a medida que ocurren	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Control de calidad ▪ Sistemas de información ▪ Gerencia en tiempo real
Control histórico	Detecta variaciones en los planes después de que ocurren	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Control de presupuestos ▪ Estados financieros

Resultaría innecesario discutir sobre cual tipo de control es el más efectivo, antes al contrario, a mi me parece que la utilización simultánea de los tres esquemas mostrados (no son los únicos), puede expresar una perspectiva más completa de la situación de una organización específica y contrastarla con la situación propuesta originalmente.

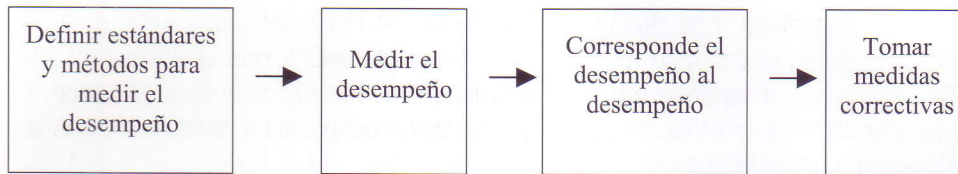
Hicks (2001) termina su planteamiento señalando que “los sistemas de control, deberán ser comprensibles y económicos, se relacionarán con los centros de decisión, deberán registrar variaciones con rapidez, ser selectivos, permanecer flexibles y conducir a medidas correctivas”.

De los anteriores conceptos, podemos resaltar que el control se manifiesta inicialmente como un proceso permanente y estandarizado para asegurar el cumplimiento de objetivos predeterminados.

Este propósito permanente lo que pretende en realidad es eliminar en la gestión administrativa, errores, desviaciones, inconsistencias y demás acciones que son contrarias a la eficiencia en la administración de cualquier organización, independientemente de la naturaleza que ésta tenga.

No podemos terminar el comentario general del proceso de control sin mencionar las etapas que lo integran. Así pues, retomando la opinión de Mockler (1992), el proceso de control se manifiesta en cuatro etapas que son:

- Establecer criterios y métodos para medir el desempeño.- Este paso incluye medir cualquier actividad: ventas, producción, asistencia, calidad, etc.
- Medir el desempeño. -Este es un proceso constante y repetitivo
- Corresponde el desempeño a los niveles establecidos.- Esta fase supone que las complejidades ya fueron resueltas en los dos primeros pasos; se trata ahora de comparar los resultados medidos con las metas o criterios establecidos con anterioridad. Si el desempeño corresponde a lo planeado, el proceso de control aquí termina pues no existen medidas adicionales a tomar.
- Tomar medidas correctivas.- Esto ocurre si el desempeño no cumple con los niveles establecidos (estándares) y el análisis correspondiente indica que se requiere la intervención. Las medidas correctivas pueden requerir un cambio en una o varias actividades u operaciones de la organización; o bien un cambio en las normas originalmente establecidas.



El diseño y la implementación de un esquema de control, es necesaria en cualquier organización, sin importar su dimensión, giro o actividad; en particular, le corresponde a todas las personas que ocupan posiciones de responsabilidad operativa o administrativa, desechando la idea muy difundida de que es competencia exclusiva de los Contralores o Contadores. James A.F. Stoner (1999) concluye que es imposible imaginar una organización efectiva totalmente desprovista de control en el sentido más amplio del término.

ii. El control en la administración pública

El advenimiento de la globalización como proceso de integración comercial y económica mundial como consecuencia del derrumbe del bloque socialista, ha establecido criterios y estándares internacionales válidos no sólo para el ambiente de los negocios sino también para los sistemas estatales de gestión.

En efecto, con la virtual eliminación de barreras al libre flujo de mercancías y valores a lo largo y ancho del mundo, las prácticas y modelos administrativos también participan de esta dinámica. En el caso mexicano, estamos rebasando el modelo de partido de estado para adentrarnos en un proceso de democratización que está todavía por consolidarse.

Una manifestación clara de las nuevas tendencias de la administración pública internacional, la encontramos en los instrumentos de control de la gestión pública para que sus actos se ejecuten con pleno respeto a los principios jurídicos y administrativos que integran la gestión de gobierno dentro de un estado de Derecho. Por esta razón los legisladores han establecido en las constituciones políticas de los diferentes países, órganos responsables de fiscalizar la actuación de la administración pública en sentido formal, como consecuencia de las relaciones entre las diversas autoridades de aquella con los ciudadanos.

Uno de los fundamentos básicos de la gestión de gobierno consiste en el principio de legalidad que comprende todos los actos de la administración. Esto se traduce en la esencia del "Estado de Derecho" y por consiguiente, cuando esta legalidad no se cumple por errores, excesos o incluso abusos de la autoridad, resulta indispensable un mecanismo de control, dentro de un marco jurídico para ser congruentes precisamente con el Estado de Derecho.

Raymundo Amaro Guzmán (1999) en su obra *Introducción a la Administración Pública*, afirma que “el régimen constitucional al conformar el Estado, y definir las atribuciones de sus órganos supremos, instituye diversas modalidades de controles sobre los actos del poder ejecutivo que concentra casi en su totalidad, la administración del estado. Este control constituye uno de los aspectos de la teoría constitucional de contrapeso de los poderes públicos”.

Abundando en su análisis, Amaro Guzmán (1999) plantea una clasificación para los tipos diferentes de control de la Administración Pública:

- **CONTROL PARLAMENTARIO.**- Encomendado fundamentalmente al órgano legislativo, se manifiesta en el caso mexicano en varios aspectos: en la facultad de la Cámara de Diputados prevista en el artículo 74 fracción IV para examinar, discutir y aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; así como para aprobar la cuenta pública del año anterior apoyada en la “Entidad de Fiscalización superior de la Federación”. Otra expresión de este tipo de control ejercido por el legislativo consiste en la facultad de las Comisiones legislativas que señala el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para pedir todo tipo de información al ejecutivo y, finalmente, de acuerdo con el artículo 93 de la Constitución Política de los estados Unidos mexicanos, la facultad del Congreso de solicitar la comparecencia de los distintos secretarios del Despacho para que informen el estado que guarda su administración.

De acuerdo con el tratadista uruguayo Sayaguez Lazo (1974), “los órganos de control tienen absoluta necesidad de conocer la actividad que desarrollan los órganos o funcionarios controlados. Si ignoran la conducta de éstos, no pueden emitir el juicio que tienen la obligación de formular. A veces el derecho positivo (como en el caso mexicano) establece concretamente los medios de información que puede utilizar el órgano de contralor”.

Otro ejemplo de control parlamentario lo encontramos en la facultad de los congresos de aprobar los contratos de la administración y en examen anual de “todos los actos del poder Ejecutivo y aprobarlos en la medida que cumplan con lo dispuesto por la Constitución y las leyes secundarias. Lo anterior resulta práctica común en los países sudamericanos.

Finalmente, un ejemplo más de control del legislativo lo encontramos en la ratificación del legislativo de los tratados internacionales que firman los jefes de estado o de gobierno; así como

también en la ratificación de los nombramientos de embajadores y demás personal diplomático de alto rango.

- **CONTROL ADMINISTRATIVO.-** La Administración Pública en sentido formal se manifiesta en un conjunto de órganos estructurados y facultados por el derecho administrativo para participar como instrumentos en la consecución del interés público. Como parte de su propia regulación, la función de autocontrol resulta de manera natural.

En México, la Secretaría de la Función Pública, antes Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, de reciente creación, de acuerdo con el artículo 37 a Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene facultades para “organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público y su congruencia con el Presupuesto de Egresos” (fracción I); “Expedir normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal” (fracción II) y “vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización” (fracción III).

Un ejemplo más de control administrativo lo encontramos con el llamado recurso administrativo que en la mayor parte de los países se utiliza como medio de defensa de los particulares frente a la actuación de la autoridad, como un “recurso jerárquico para mantener el imperio de la legalidad para proteger a los administrados” afirma Guzmán 1999).

Otro tratadista argentino, Bielsa (1984), afirma que “dentro de la centralización, la función del superior sobre el inferior es de vigilancia, pero cuando los actos de los inferiores los dictan ellos en virtud de atribuciones legales sin autorización previa del superior, más que vigilancia, el órgano superior realiza una acción contralor que consiste en verificar la conformidad de los actos de los órganos inferiores con las normas legales.....Y son precisamente esos actos los que están sujetos a un contralor de carácter jurídico, de legalidad y también de oportunidad. Este contralor directo y ex - oficio se funda en el mismo principio que el que sirve de base al poder de revocar actos en virtud de recurso jerárquico”.

- **CONTROL JURISDICCIONAL.-** El control jurisdiccional de la administración resulta una práctica generalizada en el mundo actual pues aceptando el principio de que “el estado de derecho representa un orden jurídico total”, la actuación de la administración debe necesariamente manifestarse también en forma jurídica. “Si la

administración pública es consecuencia de la juricidad, todos sus actos, cualesquiera que fueren, serán también jurídicos” afirma Bartolomé Fiorini (1965).

La teoría jurídica contempla dos sistemas de justicia administrativa: una corriente propia del Derecho anglosajón, sostiene que los actos de la administración deben ser juzgados por los Tribunales ordinarios que resuelven conflictos entre particulares; y la otra corriente propia del sistema francés sostiene firmemente la división de poderes y en consecuencia, el Poder Judicial no puede juzgar los actos del Ejecutivo (en el caso de México con la destacada excepción del Juicio de Amparo que persigue fines de control constitucional).

El sistema mexicano adopta la corriente francesa y al efecto, la Constitución Política faculta al Congreso (artículo 73 fracción XXIX – H) a “expedir leyes que instituyan Tribunales de los Contencioso – Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos , y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización y su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.

Dejando atrás la magistral clasificación del maestro Amaro Guzmán (1999), es del caso señalar otros ejemplos originales de esquemas de control de la administración. En la mayoría de los países de Europa, existe la figura del llamado “Defensor del Pueblo” que como su nombre lo indica, representa y defiende a los ciudadanos contra actos erróneos, excesivos o ilegales de los gobiernos. Su competencia específica varía de país a país, pero tiene la tendencia a estandarizarse como consecuencia lógica del proceso de integración cada vez mayor de la Unión Europea. Algunos autores lo identifican con la figura del OMBUDSMAN que como institución se encuentra en Costa Rica, Chile y Venezuela.

En México contamos con la COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS como organismo público descentralizado, interesante pero con limitadísimas facultades que consisten en formular meras recomendaciones que con frecuencia no son escuchadas.

iii. La nueva contraloría social

No obstante que en México contamos con todos los tipos de control analizados, no ha sido suficiente su labor y, dentro de las exigencias que señalábamos en el principio de este ensayo, la época presente nos obliga a

aumentar la eficiencia y la eficacia de la actuación de la autoridad traducida fundamentalmente en el respeto irrestricto al principio de legalidad para que todo acto esté fundado y motivado, y por otra parte en el uso transparente, eficiente y oportuno de los recursos públicos para los fines estrictamente previstos de antemano.

Durante la administración de Carlos Salinas, se empezó a hablar de una Contraloría Social, específicamente a través de dos vertientes : la primera de ellas consistía en el establecimiento de opciones como el Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía; el Sistema de Atención y Resolución a Inconformidades y el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía.

La segunda vertiente de aquella concepción de Contraloría Social se hizo consistir en la participación ciudadana en el Programa Nacional de Solidaridad. Los resultados de tales expresiones de control están a la vista. Una vez concluida esa administración, no se volvió a hablar de PRONASOL.

Las razones de la insuficiencia de los mecanismos de control pueden ser muchas, pero el propósito del trabajo es plantear una nueva y auténtica Contraloría Social con las siguientes características:

- Debe tener sustento constitucional, es decir, debe crearse por mandato constitucional
- Debe tener personalidad y patrimonio propios
- Debe contar con plena autonomía para cumplir con las funciones de fiscalización y control que requiere la actuación completa de la administración, incluyendo por supuesto la fiscalización del ejercicio presupuestal y la legalidad de todos los actos administrativos que generen controversia.
- Se requiere un ente con independencia financiera para evitar compromisos inherentes al presupuesto.
- Debe ser un organismo integrado por ciudadanos de reconocida solvencia moral cuyo compromiso solo sea con la legalidad y con la sociedad a la que deben rendir cuentas.
- Estos ciudadanos informarían periódicamente a la sociedad de su gestión que sería temporal sin posibilidades de permanencia.

- Esta entidad estaría en contacto permanente con el resto de entidades involucradas en el tema del control para evitar duplicidades o contradicciones.
- El caso del IFE puede ser tomado como referencia para la creación de tal organismo.

Solo de esa manera será posible complementar una serie de esfuerzos, que siendo todos ellos absolutamente respetables, no han estado a la altura de la exigencia de la sociedad que no está de ninguna manera dispuesta a seguir tolerando abusos ni arbitrariedades de quienes, paradójicamente, resultan ser los responsables de lograr el propio beneficio social.

Referencias

- Amaro Guzmán, R. 1999. Introducción a la Administración Pública. Editorial McGraw Hill, México. Pag. 467.
- Bielsa, R. 1984. El Recurso Jerárquico. Ediciones de Palma, Buenos Aires, Argentina . Pag. 85.
- Carrillo Castro, A. 1975. La Reforma Administrativa en México. Ediciones del INAP. México. Pag. 66.
- Faya Biseca, J. 1999. Finanzas Públicas. Editorial Porrúa. México. Pag. 225.
- Fiorini, B. 1965. "Que es el Contencioso", Ediciones Abeledo- Perrot, Buenos Aires.
- Hicks, H. 2001. Administración. Editorial C.E.C.S.A. México. Pag. 544.
- Mockler, R. J. 1992. The Management Control Process . Englewood Cliffs, New Jersey. Editorial Prentice Hall. Pag. 2.
- More, F. G. 1994. Management, Organization and Practice, Editorial Harper and Row, New York. Pag. 122.
- Oñate Laborde, S. 1994. En La Administración Pública contemporánea en México. Maria Elena Vázquez Nava . Compiladora. Fondo de Cultura Económica. México. Pag. 284.
- Sayaguez Lazo, E. 1974. Tratado de Derecho Administrativo. Talleres Gráficos Barreiro. Montevideo Uruguay. Pag. 438.
- Stoner, J. A. F. 1999. Administración. Editorial Prentice Hall, México. Pag. 656-659.