

ADMINISTRACION PUBLICA LOCAL Y CONTROL DE GESTION

Javier Dueñas García

EN estos días nadie discute la necesidad de modernizar y de actualizar permanentemente la administración pública federal y las administraciones estatales y municipales, ni de corregir distorsiones y desviaciones en su actuación fundamentalmente por razones de orden político general, además de aquellas de carácter y trascendencia simplemente administrativa. Es por ello que, al margen de consideraciones doctrinales y técnicas respecto al concepto y alcance de los sistemas de control de gestión, en los que no parece todavía existir un entendimiento claro y menos un consenso, esta figura, de reciente aparición en nuestra vida pública administrativa ha resultado una novedad que tanto ha llamado la atención.

Los sistemas de control de gestión, como otros sistemas administrativos que se han ensayado con éxito, en un principio, en las grandes organizaciones empresariales y en las administraciones públicas de los países con altos índices de desarrollo, han tenido su origen en condiciones de apremio económico o de complicación y deficiencia administrativa que han obligado a buscar soluciones nuevas para permitir, ya sea los ahorros requeridos, o el impulso a organizaciones administrativas que acusan síntomas de parálisis o de clara ineficacia.

Los antecedentes de los sistemas de control de gestión en nuestro medio administrativo, se encuentran entre otras, en las tareas de auditoría interna

y externa, de supervisión de obras, de control de inversiones y, más recientemente, en los sistemas de evaluación relacionados con las técnicas de presupuesto por programas. Otro antecedente lo encontramos en la operación de instancias o de unidades especializadas para la atención de quejas y sugerencias.

Por lo que hace al control externo al ejecutivo, destaca la actuación de la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo, que en el ámbito de las administraciones locales ha jugado un relevante papel político y administrativo que no siempre ha resultado benéfico a los propósitos de desarrollo municipal por la excesiva e inconveniente ingerencia que en ocasiones ha llegado a tener en el manejo de su hacienda, que desde luego se traducen en reducción de espacios políticos y en decisiones de papel y oficina sobre asuntos de orden y tratamiento locales.

En mi opinión los sistemas de control de gestión sirven para conseguir básicamente:

1. Mayor legitimidad para la administración pública;
2. Incremento en la capacidad de la administración para conseguir resultado al menor costo;
3. Sujeción de las actividades administrativas a los principios de cabal cumplimiento del deber, y de honestidad;
4. Satisfacción de los requerimientos de innovación permanente en los procesos y procedimientos administrativos; e
5. Integración de los elementos de juicio para decidir sobre la promoción de los trabajadores y funcionarios en los órdenes profesional y económico.

A mi modo de ver, entre tales propósitos destaca el referido al fortalecimiento de la legitimidad política, cuya trascendencia se ha puesto de re-

lieve en la institucionalización de la consulta popular entendida como instrumento auténticamente democrático que, apartado de inclinaciones demagógicas o de simplismo político, es el medio que puede permitir que la ejecución de la ley se realice con orientación ideológica, en forma inteligente y económica, y respondiendo al interés social y de los individuos a quienes se dirige. La planeación democrática que consiste en decidir: lo que ha de hacerse para cumplir con los postulados inscritos en la norma jurídica; el orden de atención; el monto de los recursos; la selección de responsables y de los modos de trabajar, sólo puede sustentarse en la opinión y concurrencia de la ciudadanía.

La legitimidad que pretende todo sistema político administrativo, exige de una planeación democrática que permita tener claridad en el rumbo; razón y orden en la actividad gubernamental; y solución al desperdicio de tiempo y de recursos.

Por otra parte, debe advertirse que independientemente del funcionamiento efectivo de sistemas de control de gestión en la esfera administrativa, es claro que la sociedad lo practica de manera permanente en la medida en que pierde, mantiene o incrementa su confianza en el manejo de los asuntos públicos. Es posible que las mediciones administrativas no registren la calificación que resulta del control que la comunidad consciente o inconscientemente practica sobre su administración pero, es evidente, que la respuesta se da no sólo en las elecciones con altos índices de abstencionismo, sino en la reacción de desconfianza y falta de solidaridad frentes a fenómenos de crisis, que no son sino las muestras que revelan los desaciertos en la gestión gubernamental que, como sabemos, tampoco escapa a un fenómeno más amplio que es el de una economía nacional e internacional sujeta al arbitrio del más fuerte.

Por lo que hace a los propósitos de mejoramiento y modernización administrativa, conviene hacer un señalamiento y una distinción de principio:

a) El funcionamiento del sistema de control de gestión no supone necesariamente la existencia de una oficina especializada, aunque, desde luego, esto puede representar ventajas.

b) El establecimiento de mecanismos especializados de control de gestión y de oficinas dedicadas por entero a la tarea, debe decidirse en función del tamaño y complejidad del aparato administrativo de que se trate.

En todas las administraciones públicas locales se da, en una o en otra forma, el control de gestión ya sea a través de dependencias directamente vinculadas al titular del ejecutivo, de unidades con vocación de control como son las de auditoría y las de supervisión de obras, o bien, mediante sistemas que permiten o tienden a conseguir los propósitos del sistema comentado. En el Distrito Federal y en los casos de Baja California Norte, Campeche, Guerrero y Tabasco, existen contralorías como dependencias directas del ejecutivo y en el Estado de México se atribuyen a la Secretaría de Planeación, las funciones relativas. En otros, como el de Jalisco, las tareas de auditoría, de supervisión administrativa y contable, de evaluación de programas y de avance de obras y la determinación de responsabilidades de funcionarios recaen fundamentalmente en la Tesorería General del Estado, aunque en este caso concreto, ya se han promovido las adecuaciones legales que adelante se mencionan.

La línea política de renovación moral cuyo significado y alcances no corresponde abordar en esta ocasión, se relaciona con el propósito de conseguir el cabal cumplimiento del deber y la honestidad en la conducta de los servidores públicos y se traduce, entre otros, en la reforma constitucional en materia de responsabilidades (D.O. 28-12-82), la expedición de la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (D.O. 31-12-82) en las que se hicieron al Código Penal para el D.F. en materia del fuero común y para toda la República en materia de fuero federal (D.O. 5-1-83) y en las reforma y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 31-12-82) que determinaron la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

A nivel local, sería conveniente realizar las adecuaciones legales y administrativas pertinentes para incorporar los beneficios de orden político y administrativo que se advierten en estos campos en la esfera federal.

En mi opinión, ese proceso no debe caer en el simplismo de copiar el esquema federal pues, como ya dijimos, la necesidad de los sistemas de control se da en razón del tamaño y complejidad de las administraciones locales, aunque sí recomendaría aprovechar el esfuerzo de simplificación, precisión y claridad que caracteriza a la nueva Ley de Responsabilidades. Ello no sólo para dar cumplimiento al mandato del artículo 109 constitucional, sino en razón de que algunos estados carecen todavía, del instrumento y la mayoría tiene en vigor leyes en la materia que por contraste, en cuanto a imprecisión y complejidad, carecen de positividad y eficacia.

Desde luego, no debemos caer en el error de confundir ni menos de extrapolar soluciones federales en el ámbito estatal. Ello implica no solamente desconocer las reglas fundamentales de la administración que exigen considerar siempre la dimensión y las características de cada problema para efecto de organización, sino lo que es más grave, desconocer que "toda reforma administrativa supone una relocalización del poder", según la expresión certera de Ruiz Massieu; y que en el ámbito de las administraciones públicas locales y aun en el nivel federal, la tendencia de modernizar y de poner en práctica cambios administrativos y establecimiento de dependencias, puede fomentar el surgimiento de esferas de poder que en lugar de balancear su ejercicio, lo inhiban, lo compliquen o lo neutralicen.

Para referir estas reflexiones a un caso concreto trataremos el del estado de Jalisco cuyas características en cuanto a desarrollo político y desequilibrio económico regional contrastan con un esquema administrativo que el titular del ejecutivo ha decidido ajustar para adecuarlo a las necesidades de una política de fomento, facilidades y apoyo al trabajo, justicia y seguridad en la vida social y en la producción, y honestidad en la acción de gobierno que permita avanzar en un desarrollo social y económico que equilibre recursos, oportunidades y población en las diversas regiones del estado.

En la actualidad Jalisco concentra en la zona metropolitana de Guadalajara más del 60 % de la población del estado, ciudad que recibe cerca de 1,000 familias mensualmente y duplica su población cada 15 años devorando anualmente 800 hectáreas de suelo agropecuario que es una extensión comparable a la de Puerto Vallarta. En Guadalajara se concentra el 57.4 % de la industria y se aporta el 61.2 % del producto interno bruto; en contraste, la segunda ciudad en importancia que es Ciudad Guzmán, también conocida como Zapotlán de Orozco, tiene una población estimada en 76,314 habitantes, que representan el 1.7 % de la población total; solamente existen cuarenta localidades con población mayor de 10,000 habitantes y del total de 9,726 poblaciones, 9,588, esto es poco más del 98 % tienen menos de dos mil habitantes.

En el aspecto administrativo los datos no son menos reveladores: en 1971 el gobierno estatal contaba con 12 unidades administrativas centrales, directamente dependientes del ejecutivo, en las que laboraban 9,239 personas, utilizando un presupuesto anual de 492 millones de pesos; en 1983 se tienen 17 unidades administrativas centrales, además de 12 entidades descentralizadas, tiene un personal de 25,943 servidores y un presupuesto de egresos autorizados para este año de 21,750 millones de pesos.

El panorama descrito exige de acciones, de política y de desarrollo económico, pero también de la capacidad administrativa que permita hacerle frente mediante el aprovechamiento de las modernas técnicas administrativas, no como una mera adaptación a la moda en administración pública, sino como lo ha decidido el gobierno del estado, que es aprovechando lo que ya funciona, y promoviendo adecuaciones graduales conforme lo van exigiendo las circunstancias.

El titular del ejecutivo estatal ha decidido atender las necesidades de modernización a partir de la experiencia concreta en la operación de las dependencias y mecanismos administrativos, para no incidir en la práctica de soluciones de reorganización aparentemente radicales cuyo contenido pueda agotarse en los organigramas y en los manuales.

El primer paso en la reorganización administrativa del gobierno de Jalisco se ha hecho consistir en la iniciativa del gobernador Enrique Alvarez del Castillo para reformar la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la Ley Orgánica de la Tesorería General del Estado, para crear dos dependencias cuyos recursos provienen básicamente de otros ya existentes en la Tesorería General del Estado y cuyas funciones tienden a materializar las políticas de honestidad en la acción pública y efectividad en la administración que se han establecido.

En la exposición de motivos respectiva que suscribió el gobernador del estado, se expresa lo siguiente:

"En la campaña política que realicé por los 124 municipios del estado, el pueblo demandó honradez y claridad en el manejo de los fondos públicos, me comprometí a pasar de las palabras a los hechos.

Hoy, presento a ustedes, iniciativa de Ley, que fundamentalmente pretende el establecimiento de dos órganos en la administración pública estatal que se consideran trascendentes para la eficiencia, agilidad y control que todos, justificadamente, esperamos del sector público: La Secretaría de Administración y la Contraloría General del Estado.

La primera, es respuesta a la necesidad de fortalecer, efficientar y simplificar la administración pública, y la otra, responderá a la necesidad de fiscalizar, controlar y evaluar la administración pública y su gasto necesario.

Sabemos que la creación de estos órganos, es un paso a la solución total y definitiva a los problemas de la administración del Estado, siendo indudable que su creación constituye un aporte básico para los fines de una mejor administración pública.

Es importante resaltar, ciudadanos diputados, que la creación de estas dos dependencias no implica recargo mayor del aparato burocrático, ya que básicamente se integrarán, si esa soberanía así lo determina, con re-

cursos humanos y materiales hoy asignados a la Secretaría General de Gobierno, y de la Tesorería General del Estado. Además varias de las facultades de estos órganos de nueva creación, según se propone, tendrán las facultades y experiencias que tanto la Secretaría General de Gobierno, como la Tesorería han ya ejercido y acumulado de antes”.

Las atribuciones de las dos nuevas dependencias quedarían establecidas en el texto de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo en los términos siguientes:

Artículo 23 D.— Son atribuciones de la Secretaría de Administración las siguientes:

I. Programar y ejecutar en coordinación con las demás dependencias, la selección, contratación, capacitación y actualización del personal al servicio de la administración pública estatal.

II. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales que rijan las relaciones entre el Gobierno del Estado y los Servidores Públicos.

III. El Registro y afiliación de todos los funcionarios y empleados del Estado.

IV. Recopilar y mantener al corriente la información sobre los atributos académicos de todos los funcionarios públicos que requieran título o grado y que deban ser nombrados por el Ejecutivo.

V. Intervenir en los nombramientos, licencias, destituciones, renunciaciones y jubilaciones de funcionarios que no se atribuyan expresamente por la Ley a otras Dependencias Gubernamentales.

VI. Autorizar las compatibilidades de los empleados del Estado, para que puedan desempeñar más de un empleo, si el horario, lugar de trabajo y demás factores lo permiten.

VII. La prestación de los servicios médicos que corresponden al Estado.

VIII. Registrar las requisiciones de compras que formulen todas las dependencias, aprobando las cotizaciones respectivas, fincar los pedidos correspondientes y en general realizar las operaciones de compra requeridas por el Estado.

IX. La implementación y actualización de sistemas de estudio y organización administrativa y la emisión de manuales de operación.

X. Normar la intendencia de las dependencias del Poder Ejecutivo.

XI. Administrar, controlar y vigilar los almacenes de las Dependencias del Poder Ejecutivo.

XII. Para el despacho de lo anterior contará con: Un Secretario de Administración, una Dirección de Personal, una Dirección de Estudios Administrativos, una Dirección de Servicios Médicos para los Trabajadores del Estado, una Dirección de Adquisiciones, una Dirección de Servicios Generales, una Dirección Jurídica y una Unidad de Servicios Administrativos.

Artículo 23 E.— Son atribuciones de la Contraloría General del Estado las siguientes:

I. Practicar Auditoría a las Dependencias del Ejecutivo que manejen fondos, bienes y valores del Estado.

II. Vigilar que el ejercicio del presupuesto de egresos se apegue a las normas, leyes y reglamentos.

III. Efectuar la vigilancia de toda clase de subvenciones y subsidios otorgados por acuerdo del Ejecutivo para el estricto cumplimiento de las condiciones establecidas en las Resoluciones conforme a las cuales se otorguen.

IV. Ejercer el control y vigilancia financiera y administrativa de organismos y empresas paraestatales que manejen, posean o exploten bienes del Estado, incluyendo la práctica de Auditorías.

V. El control y vigilancia de la inversión del Estado mediante la verificación de presupuestos, avance y terminación de obras públicas.

VI. La organización dirección y ejecución de la Auditoría Administrativa que le corresponda al Estado.

VII. Investigar y comprobar en la vía administrativa las irregularidades en que incurran los servidores públicos del Gobierno del Estado.

VIII. Las que correspondan de acuerdo a las atribuciones que le otorgue la Ley de Responsabilidades para los servidores públicos del Estado de Jalisco.

IX. Designar Auditores Externos en las dependencias; normar y controlar su actividad.

X. Informar al titular del Ejecutivo sobre el resultado de la evaluación de las Dependencias y Entidades que hayan sido objeto de fiscalización.

XI. Establecer políticas de control en las empresas paraestatales sobre el ingreso por recuperación de obras, por los servicios prestados, derechos, donativos y en general todo concepto de ingreso.

XII. Vigilar el cumplimiento de los objetivos de las empresas paraestatales, sugiriendo soluciones a los problemas de las mismas.

XIII. Para el despacho de los asuntos anteriores se contará con: Un Contralor General, una Dirección de Auditoría Financiera y Administrativa, una Dirección de Auditoría de Obra Pública, una Dirección de Control y Vigilancia para empresas paraestatales, una Dirección Jurídica y una Unidad de Servicios Administrativos.

La modernización administrativa encuentra su contenido esencial en la modificación de las conductas y en los modos de trabajar de los servidores públicos y en la adecuada ubicación de las vertientes de decisión y de respuesta política y administrativa a los problemas y necesidades de la comunidad. Estamos ciertos de que las adecuaciones en cuanto a normas de organización y determinación de obligaciones, responsabilidades de los servidores públicos y derechos correlativos de la sociedad, podrá significar un positivo avance en el propósito de eficacia, cumplimiento del deber y honestidad como valores que deben orientar toda actividad de servicio público.

El ejercicio del poder público obliga a cumplir con la ley, y a usar los recursos públicos respondiendo no sólo de su cabal aplicación, sino de su conveniente y oportuna inversión.

La administración pública está obligada, sobre todo en esta época, a rendir cuentas a la sociedad no sólo de la congruencia contable entre el ingreso y el gasto, sino también y, acaso más, de los costos y de los resultados que se obtienen. Ello exige combinar en forma inteligente y con enérgica decisión política, los instrumentos de tecnología administrativa y las normas que aseguren el ejercicio elemental del deber, el respeto a la ley, el aprovechamiento del tiempo, del trabajo y del dinero y la honestidad en la política y administración.