
Las inversiones físicas en la administración pública

Jorge Pérez Montaña*

Es responsabilidad del Gobierno de la República garantizar a la población que los recursos públicos se utilicen con legalidad, transparencia, honestidad y eficacia. El Estado mexicano debe utilizar los recursos fiscales correctamente, para satisfacer las necesidades más urgentes de la población y del país.

La vida democrática es solo concebible si incluimos en un mismo orden de prácticas, nociones como autonomía, responsabilidad, libertad, tolerancia, transparencia y rendición de cuentas.

Toda institución que en nombre de la sociedad, formando parte integral de la misma, tenga la responsabilidad de colaborar en la construcción del orden social, está obligada a presentarle a la sociedad de manera transparente, la forma en que se organiza, cómo planea sus operaciones, los recursos que dispone y la forma en como los emplea.

El control de los ingresos no es tarea fácil y en ocasiones, los programas establecidos por los gobiernos para vigilar que esos ingresos sean utilizados con estricto apego a Derecho, resultan insuficientes.

En México ante los reclamos de una sociedad cada día más exigente, resulta impostergable reforzar la estructura legal que establece el manejo y control presupuestal.

En 1995, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de ley para crear la Auditoría Superior de la Federación (en sustitución de la añeja Contaduría Mayor de Hacienda), entidad fiscalizadora para supervisar las acciones de los tres poderes del gobierno y de todas aquellas entidades públicas que eroguen gasto público, para dar transparencia a su uso

y garantizar que éste sea correcto.

Dentro de sus atribuciones, la Auditoría Superior de la *Federación*, tiene facultad para revisar las *inversiones físicas*, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las *inversiones* y gastos autorizados a los Poderes de la Unión y entes públicos federales, se han efectuado con sujeción a las disposiciones legales aplicables para el logro de los objetivos y metas de los programas aprobados. En este sentido, la fiscalización o revisión de cuentas ha sido parte fundamental del desarrollo administrativo, político y social de México.

Las auditorías abarcan prácticamente toda la actividad de los órganos públicos, y son de diversos tipos: financieras, de sistemas, de legalidad, obras públicas y de evaluación de programas principalmente.

Dentro de los programas prioritarios del Gobierno de la República, se encuentran los relacionados con la obra pública. De las diversas actividades que convergen en éste sector, los procesos de contratación, supervisión y control, se aplican diversos procedimientos que permiten asegurar la eficacia y conclusión oportuna de la obra.

La auditoría de Obra Pública es la revisión que se realiza a las dependencias y entidades del sector público, para comprobar la planeación, adjudicación, ejecución, y destino de las obras públicas y demás inversiones físicas y cumplimiento de los programas de obra pública; la correcta aplicación del presupuesto asignado, en términos de eficacia, eficiencia honradez y transparencia; la observancia de la normatividad aplicable en la materia; la comprobación del cumplimiento de los programas de obra establecidos en los contratos; la revisión de que las obras contratadas se inicien y concluyan en las fechas pactadas; y que se supervisen en todas las fases conforme a las normas y procedimientos que al efecto se establezcan.

* Ingeniero Civil por la UNAM. Actualmente es Presidente del Colegio de Ingenieros Civiles de México. Es Socio de la Cámara Nacional de Empresas de Consultoría.

El resultado de la auditoría es un mejoramiento en las operaciones y actividades de las entidades examinadas basada en la adopción de las recomendaciones presentadas. El mejoramiento debe ser evidenciado por un aumento en la eficiencia, eficacia, y economía del proyecto examinado y especialmente de la entidad fiscalizadora.

Los objetivos más importantes que se pretenden alcanzar a través de la auditoría son:

- Determinar el grado de eficiencia, economía y eficacia en la utilización de los recursos materiales y financieros durante la planificación, ejecución y operación del proyecto.
- Determinar la coherencia entre el proceso previo a la construcción-etapa de pre-inversión y posteriores-inversión, con relación a los objetivos inicialmente previstos y los resultados alcanzados.
- Verificar el cumplimiento de objetivos y programas propuestos en la planificación del proyecto, mediante la constatación del cumplimiento del diseño y especificaciones técnicas y de la razonabilidad y oportunidad de las modificaciones aprobadas con relación a los objetivos contractuales.
- Aumentar la eficacia de los sistemas de administración y de los controles internos implantados, estableciendo la manera en que los responsables de la planificación, organización, dirección y control de los proyectos y los titulares de una entidad pública, cumple con sus obligaciones.
- Mejorar la pertinencia, oportunidad confiabilidad de la información gerencial, analizando si está acorde con los objetivos trazados y permite la toma de decisiones en procura de una gestión transparente.

El buen desarrollo de una obra depende de que la *supervisión*, durante el proceso de construcción verifique y haga cumplir las especificaciones, y que ésta se realice dentro del tiempo y al costo programado.

Las empresas de la construcción en México, desde mediados de los noventa, y como consecuencia de la competencia, la reducción del mercado y la apertura internacional, han tendido que transformarse y reestructurarse internamente, con el propósito de efficientar operaciones y abatir costos, para mejorar la productividad.

Dentro del proceso de modernización administrativa, la normatividad, particularmente la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que regula las relaciones contractuales entre las dependencias y entidades de la administración pública federal y las empresas constructoras, no responde a las necesidades y mucho menos a los retos del futuro. Requiere de reformas para adecuarla a la dinámica de la evolución de un Estado moderno, para fortalecer su función rectora y de promoción del desarrollo.

Hoy existe una nueva modalidad de contratación: la *gerencia de proyectos*, que es forma de supervisión, y surge para brindar apoyo en la administración y control de las obras, para que las dependencias del gobierno con crezcan excesivamente, ni se incremente el aparato burocrático y cumplir con los programas de inversión previstos en cada ejercicio. La inclusión de la Gerencia de Proyectos, permite el mejor y más correcto uso de los recursos públicos.

El empresario constructor de hoy, se ha transformado y especializado y participa en diferentes modalidades de contratación, como empresas de Servicios de *Gerencia de Proyectos*, que consiste en la administración del proyecto de la obra, optimizando la inversión, asegurando el cumplimiento de los objetivos en cuanto a tiempo, calidad y costo. Abarca la *supervisión*, asistencia técnica, coordinación, administración, dirección y control de calidad de proyectos de construcción.

En este sentido, el ingeniero civil es administrador de la concurrencia del esfuerzo común. Al asumir otros riesgos, es responsable de la elaboración del programa global de la obra; del paquete financiero que garantice la recuperación y utilidad; del proyecto ejecutivo que determine el tipo

de obra a realizar; asume la responsabilidad jurídica, fiscal, social y operativa, y fija la vida del proyecto, de acuerdo con un adecuado mantenimiento, antes de dar por concluida la obra. A través de los sistemas de planeación y administración integral, realiza el control de información generada en la operación (presupuestos, flujo de efectivo, cambios del proyecto, contratos, avances, estimaciones, pagos, generación de estados financieros, reportes ejecutivos, etc.). El propio ingeniero civil es el responsable de desarrollar desde la concepción misma de un proyecto, la aplicación de una adecuada planeación, la oportuna ejecución, y la evaluación del proyecto, utilizando técnicas y herramientas administrativas.

Las practicas y conocimientos de la *Gerencia de proyecto* se definen en términos de los componentes que integran sus procesos. Dichos procesos se catalogan en cinco puntos: iniciación, planeación, ejecución, control y cierre del proyecto. La *Gerencia de proyecto* proporciona el marco organizacional y estratégico necesario para afrontar exitosamente cada uno de estos retos de envergadura.

Hoy en día, se utiliza con más frecuencia por corporaciones, gobiernos y organizaciones no gubernamentales, al constituir una herramienta útil para la ejecución de proyectos a tiempo y dentro del presupuesto.

Sin embargo, resulta indispensable en la fiscalización de las contrataciones gubernamentales, establecer un programa mucho más ambicioso de corresponsabilidad. Para tal fin, se requiere:

- Unificar criterios de la política de contratación pública. En la actualidad se aplican diversos criterios en las dependencias y en entidades del gobierno federal, como sucede en los proyectos que se financian con recursos del Ramo 33.
- Las bases de licitación deben contener criterios claros de adjudicación y objetivos (especificaciones técnicas, costos de operación y mantenimiento, insumos, así como términos y plazos de ejecución).
- Los proyectos deben estar definidos, como

requisitos previos a la licitación (diseño, ingeniería básica, etc.).

- No utilizar los catálogos de precios unitarios de las dependencias y entidades, como criterios de evaluación, sino como una referencia, ni como criterio para la selección de un contratista.
- Instaurar y modernizar la existencia de contratos modelo. Esto es, se debe incluir desde el inicio del procedimiento la licitación de las propias bases, para propiciar seguridad jurídica, respecto a las condiciones de contratación.
- Incorporar la figura de procedimiento arbitral en las contrataciones para la solución de controversias, lo que puede llegar a evitar costos de juicios.

La ingeniería civil debe participar en la aprobación de las inversiones, evaluando la rentabilidad y beneficios. Esto es, participando en la evaluación de proyectos ejecutivos y no evaluar la rentabilidad de las inversiones en base a criterios políticos.

Los trabajos de ingeniería previos a la construcción, como estudios, proyectos, consultoría y diseño, tienen un valor fundamental en la inversión. La ingeniería debe retomar el área técnica de la obra pública. Las decisiones deben ser, en primer término, técnicas y posteriormente administrativas. Así, todos en el ámbito de competencia de la ingeniería, tienen la obligación de rendir cuentas, para responder al compromiso asumido, al recibir recursos que pertenecen a la sociedad. Avanzar en esta directriz, permite garantizar a la sociedad la adecuada y legítima aplicación de los recursos. De ello, depende la confianza y credibilidad de la sociedad en las instituciones. La rendición de cuentas dejó de ser un debate público para convertirse en una exigencia generalizada de la ciudadanía.

La Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública -dependencias encargadas del control y evaluación en el sector público federal-, y los ingenieros civiles de México estamos construyendo espacios de comunicación y

colaboración, con tareas comunes para el desarrollo social, para consolidar bienes y servicios de calidad, para que la confianza y el apego a la legalidad sean el espacio de las políticas públicas.