LA FISCALIZACION Y CONTROL DEL GASTO FEDERAL CONCERTADO CON ESTADOS Y MUNICIPIOS

Arturo Díaz Camacho

Introducción

En la última década, el gobierno federal diseñó, estructuró y puso en operación, diversos mecanismos tendientes a lograr una mayor eficacia y eficiencia en la gestión pública. Así, tenemos que en 1972 se incorpora en la fase de programación de algunas entidades de la administración pública centralizada, el concepto de desarrollo rural integral; posteriormente, se crean los comités promotores del desarrollo en cada entidad federativa, organismos con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objetivo fue servir de enlace entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, para definir y estructurar programas de desarrollo económico y social de carácter regional. Todo ello enmarcado en una clara política de reforzamiento al federalismo.

En los años 76-78 se estructuran planes de desarrollo sectorial, que dieron origen a la configuración del plan global de desarrollo, vigente hasta finales de 1981.

Con el fin de adecuar los instrumentos de desarrollo y teniendo en cuenta, que el mismo, es un proceso dinámico y además que las condiciones económicas en que se desenvolvía el país no eran las más favorables, se dieron nuevos pasos para adecuar el funcionamiento de la administración pública federal a las nuevas realidades.

Marco Referencial de la Planeación y Control

Mediante reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la expedición de la ley de planeación y otras acciones legislativas, se apoyó la instrumentación del sistema nacional de planeación democrática, cuyo producto es el plan nacional de desarrollo 1983-1988.

Al instituir a la planeación democrática como un sistema de trabajo, fue necesario modernizar y hacer congruente la legislación que norma la intervención del Estado en la economía y la sociedad, con el propósito de adecuar y adicionar el marco normativo del sistema nacional de planeación democrática.

Las reformas a la constitución política se orientaron a enmarcar el rumbo de la estrategia de desarrollo, precisando la rectoría del Estado en la conducción del desarrollo económico y social, actualizando y ordenando, bajo una nueva perspectiva, las atribuciones existentes y fortaleciendo su estructura administrativa. Se incorporó explícitamente la obligación del Estado para conducir el desarrollo del país, a través de la planeación democrática y llevar a efecto la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general, en el marco de las libertades que la propia Constitución protege.

Con las reformas, los artículos 25 y 26 expresan formalmente las facultades del Estado para planear el desarrollo, que se ecnontraban implícitas en la Constitución mismas y dispersas en otras leyes secundarias, y señalan la obligación de instituir y poner en marcha el sistema nacional de planeación democrática.

Las adecuaciones estructurales y el marco de atribuciones establecidas para las entidades de la administración pública federal, instrumentan la plataforma sexenal integrada por las siete tesis fundamentales resultantes de la campaña electoral del Presidente De la Madrid. Por su íntima vinculación e interrelación en el proceso de transformación que se propone llevar a cabo el gobierno de la república, destacan: La renovación moral, la democratización integral, la descentralización de la vida nacional y la planeación democrática, postulados que deberán ser alcanzados a través de las acciones y tareas que realicen, fundamentalmente, dos entidades globalizadoras: La Secretaría de Programación y Presupuesto, en su carácter de órgano rector de la planeación nacional del desarrollo y la Secretaría de la Contraloría, como responsable de planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.

La instrumentación del plan nacional de desarrollo descansa en una articulación armónica de programas, que se desenvuelven en cuatro vertientes que se apoyan en instrumentos específicos:

Vertiente obligatoria.
Vertiente coordinada.
Vertiente concertada.
Vertiente inducida.

La **vertiente obligatoria**, incluye el conjunto de acciones que han desarrollado las dependencias y entidades de la administración pública federal, para alcanzar los objetivos, propósitos y metas, contenidos en el plan nacional de desarrollo y programas que la desagregan. Los instrumentos específicos de esta vertiente son la integración de programas de mediano plazo, con sus respectivas anualizaciones y las adecuaciones a los programas de trabajo de las dependencias y el presupuesto federal. Todo ello, tendiente a vincular el quehacer institucional con el sistema de planeación democrática.

La **vertiente de coordinación**, permite el desempeño de acciones entre las dependencias

y entidades de la administración pública federal y los estados de la república; establece compromisos para promover la planeación nacional del desarrollo, la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal.

Esta vertiente tiene su expresión jurídica, administrativa, programática y financiera, en el convenio único de desarrollo.

Entre los principales avances de los convenios únicos de desarrollo, que firmaron el Ejecutivo Federal y los estados de la república, se encuentran los siguientes aspectos:

Se adquiere el compromiso por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de informar sobre las inversiones contenidas en sus programas de alcance estatal, especificando proyecto, monto de inversiones y calendarización.

Se especifica la necesidad de que los gobiernos de los estados elaboren programas operativos anuales, que definan las políticas, objetivos y estrategias del plan estatal de desarrollo, a fin de que exista vinculación con las acciones del sector público federal.

Se integra un capítulo que elaboraron los gobiernos de cada uno de los estados, que contempla los principales problemas que enfrentan las entidades federativas; las políticas y acciones de los planes estatales de desarrollo para su solución; así como aquellos programas prioritarios que realizarán en coordinación con el Ejecutivo Federal.

- Se integra un capítulo relativo a los programas regionales estratégicos, que contempla acciones fundamentales para la reordenación de actividades económicas en el territorio nacional.

- Se crea una modalidad programática básica para el convenio denominado programas de desarrollo regional, la cual integra los programas que anteriormente contemplaba el convenio único de desarrollo.

- Se establece, mediante un capítulo específico, el compromiso de los Ejecutivo Federal y estatales para crear y operar los sistemas estatales de control y evaluación, los cuales se encargarán de la vigilancia y fiscalización de los recursos federales que se canalicen a los estados.

La **vertiente de concertación**, permite al Ejecutivo Federal, a través de las dependencias y entidades paraestatales, celebrar convenios y contratos con los grupos social y privado, con la finalidad de realizar las acciones previstas en el plan nacional de desarrollo y los programas de mediano plazo.

La **vertiente de inducción**, incluye todos aquellos instrumentos y acciones a disposición del gobierno federal, que permiten influir sobre el comportamiento de los agentes económicos, con el propósito de lograr que las acciones de los sectores social y privado, estén acordes con lo propuesto en el plan y los programas.

Sistema Nacional de Planeación Democrática

En el marco del Sistema Nacional de Planea-

ción Democrática, la vinculación entre las administraciones federal, estatal y la municipal, es determinante para alcanzar los objetivos planteados dentro del esquema de integración propuesta. Las bases de esta coordinación se encuentran contenidas en el convenio único de desarrollo y se materializan a través de los COPLADES.

En 1983, el convenio único de desarrollo estableció el compromiso de los ejecutivos federal y estatales para avanzar en la consolidación del sistema nacional de planeación democrática, conviniendo en coordinar sus acciones para establecer un sistema estatal de planeación democrática, a efecto de armonizar en el ámbito estatal, las actividades que en uso de sus atribuciones realizan en esta materia el gobierno del estado, con las que se llevan a cabo en la instancia federal. Se señaló también el acuerdo de las partes para hacer congruente el sistema estatal de planeación con el sistema nacional, así como que el COPLADE sería el elemento de vinculación y comunicación permanente entre dicho sistema.

En lo que respecta al fortalecimiento municipal, se convino en coordinar acciones entre los estados y los municipios, a efecto de que éstos amplíen su capacidad política, económica, social y administrativa.

En los casos en los que el municipio presenta condiciones o posibilidad, se contempla también la creación y fortalecimiento de comités municipales para el desarrollo, con características y funciones afines y congruentes a las del COPLADE, así como apoyar técnica y financieramente su operación.

Asimismo, se propuso el establecimiento de mecanismos de colaboración, con objeto de que los gobiernos municipales participen en la realización de las acciones y programas de desarrollo socio-económico, que convenga realizar a los ejecutivos federal y estatales.

Como canal exclusivo de vinculación y coordinación entre el sistema nacional de planeación, el COPLADE se fortaleció en 1983 y adicionó a sus anteriores funciones la de formular la propuesta anual de inversión, que se integra al ante-proyecto de presupuesto de egresos de la federación; además, revisa y actualiza los programas prioritarios de alcance estatal, que llevan a cabo dependencias y entidades federales; funge como receptor y coordinador de la inversión pública federal que se transfiere a la entidad y define las líneas crediticias que otorga la Banca en apoyo al financiamiento en los proyectos de los estados.

Los COPLADES han funcionado también como organismos para la inducción y concertación de acciones entre el sector público y los sectores social y privado.

Sistema Estatal de Control

En paralelo a la consolidación de un sistema estatal de planeación que obedece a la tésis de descentralización de la vida nacional y da respuesta al sistema nacional de planeación democrática, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SCGF), se ha dado a la tarea de establecer el sistema estatal de control, como respuesta a su vez, al sistema de control y evaluación gubernamental, enmarcado este último, en el principio de renovación moral de la sociedad, que es

extensivo en su contenido a los tres órdenes de gobierno, corresponsabilizándolos en el ámbito de sus atribuciones, en la observancia y correcta aplicación de las normas de control y evaluación del gasto público, a fin de que el cambio cualitativo que se pretende efectuar, alcance a todos los sectores.

En este marco, la concepción de los sistemas estatales de control, propuestos para establecerse en el ámbito de las entidades federativas, obedecen al objetivo de mejorar la eficiencia de la gestión pública, la eficacia en la aplicación del gasto, correlativas ambas con la responsabilidad de los servidores públicos encargados de su instrumentación; todo ello, en un esquema de coordinación intergubernamental de los tres órdenes de gobierno, en el marco de sus competencias y atribuciones, de forma tal que permita orientar los esfuerzos públicos y sociales al alcance de los objetivos nacionales.

De esta manera, el sistema estatal de control se define como la integración participativa de políticas y acciones de las instancias federal, estatal y municipal, complementadas con la participación permanente y sistemática de la población, a través de canales adecuados, tendientes al logro de la renovación moral y al control de la gestión pública.

Bases del Sistema

El sistema estatal de control, se constituye en el proceso conductor de las acciones del sector público federal, estatal y municipal, hacia el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en los compromisos de los tres órdenes de gobierno, procurando la aplicación eficiente y honesta de los recursos públicos, cualquiera que sea su origen.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le otorga a la Contraloría la facultad de establecer las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control, para la aplicación de los recursos de la administración centralizada y paraestatal, así como los de origen federal, que se canalizan a través de los gobiernos de las entidades federativas; es decir, de todos los recursos federales, cualquiera que sea el órgano que los administre.

En materia del gasto público coordinado, la secretaría buscará convertirse en un instrumento de apoyo a las entidades federativas y a los municipios, para implantar sistemas concurrentes y complementarios de los mecanismos de control del gobierno federal. La legislación vigente prevé mecanismos para que, sin invadir las facultades de los poderes de los estados, el gobierno federal pueda celebrar convenios con éstos y los municipios, a fin de que la secretaría preste su auxilio en el desarrollo de administraciones estatales más modernas y eficientes.

Serán los gobiernos locales, quienes se encarguen de controlar sus recursos patrimoniales, en igualdad de circunstancias y propósitos al gobierno federal.

Lo anterior implica desarrollar una tarea de integración, para lograr que el control se realice bajo políticas, normas, directrices y procedimientos comunes, para responder al interés también común de ambos órdenes de gobierno.

Para alcanzar estos objetivos, las políticas generales de acción se establecieron en dos sentidos convergentes y complementarios:

- La acción de moralizar la vida pública del país, exige por una parte, medidas que den lugar a nuevas actitudes y conductas de los mexicanos, congruentes con los objetivos que la sociedad persigue y, por otra, una auténtica conjunción de esfuerzos para realizar el proyecto de país delineado en las tesis fundamentales del programa de gobierno.

- La acción encaminada a establecer una indiscutida autoridad moral que fortalezca la autoridad política del gobierno, se acompaña de acciones orientadas a lograr una administración pública eficiente, capaz de trabajar con productividad y emplear con responsabilidad los recursos patrimoniales que la sociedad pone a su disposición, para fomentar el desarrollo y asegurar la protección de los intereses nacionales.

Ambos cursos de acción, se soportan con medidas y mecanismos que garantizan no sólo el reparto congruente de competencias y atribuciones en el aparato público, sino también, la implantación y seguimiento de la aplicación irrestricta de las normas legales vigentes para controlar el uso de los recursos financieros y materiales en forma directa, y con la participación abierta de la ciudadanía, en respeto a su derecho de vigilar la transparencia del manejo de los fondos públicos que el gobierno destina y compromete en su beneficio.

En materia de control del gasto público coordinado con estados y municipios, los objetivos a lograr serán:

- Implantar los instrumentos y procedimientos que le permitan a la administración pública, trabajar con productividad y eficiencia y cumplir cabalmente con los compromisos del ejecutivo con la ciudadanía.

- Implantar las normas e instancias de control, evaluación y fiscalización, que permitan vigilar el uso de los recursos patrimoniales de la sociedad y el logro de los objetivos y resultados previstos y comprometidos.

- Establecer y vigilar la correcta aplicación de las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control, para la correcta aplicación de los recursos de origen federal, que se canalicen a través de los gobiernos locales.

- Instrumentar, convenir y conducir, de acuerdo a la legislación vigente, los apoyos necesarios a las entidades federativas y municipios, para establecer y operar sistemas y procedimientos de control que aseguren la utilización óptima de los recursos.

- Establecer y operar con agilidad, oportunidad y eficiencia, y en apego a los principios de legalidad, los procedimientos y canales apropiados para recibir, tramitar y resolver, las quejas o inconformidades de particulares o grupos sociales, derivadas de las relaciones surgidas por convenios, contratos o compromisos institucionales.

- Promover de manera responsable y

sistemática, la participación ciudadana en el proceso de detección de irregularidades, derivadas de compromisos institucionales establecidos con los grupos sociales.

Para apoyar la implantación y operación de los sistemas estatales de control, con la participación de los gobiernos locales, la secretaría ha diseñado un conjunto de instrumentos de carácter operativo, que responden a lo dispuesto por el convenio único de desarrollo y pretenden fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional a nivel federal e intergubernamental con estados y municipios. Tales instrumentos se refieren a lo siguiente:

Modificaciones y adiciones al convenio único de desarrollo, con el fin de que la Contraloría pueda cumplir cabalmente sus atribuciones de control, fiscalización y evaluación del gasto federal transferido a estados y municipios.

Bases de coordinación en materia de control, fiscalización y evaluación, que permitirán armonizar las tareas de programación y presupuestación del gasto, a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con las de control y evaluación a cargo de la Contraloría.

Acuerdo de coordinación para la promoción y establecimiento de sistemas estatales de control, instrumento que forma parte del convenio único de desarrollo y que permitirá la conjunción y articulación de las tareas intergubernamentales de control entre federación, estado y municipios, encuadradas en un mismo objetivo y con pleno respeto a las atribuciones de esos órdenes de gobierno.

Por último, se han estructurado los elementos necesarios para proponer a los ejecutivos estatales, la integración de las funciones estatales y federales de control, y de éstas con las de programación y presupuestación, a fin de operar con eficiencia, una unidad de control y evaluación al interior de los COPLADES.

Con este andamiaje interinstitucional e intergubernamental, se espera consolidar y acreditar en el corto plazo, un sistema de control en cada entidad federativa, que mantenga un carácter preventivo apoyado en el control de gestión de la tarea pública y permita la participación directa y permanente, tanto de gobernantes como de los beneficiarios de las acciones de gobierno.

En los cuadros 1 y 2, se pueden observar gráficamente los objetivos de control y los medios y mecanismos para hacerlos efectivos; así como las acciones prioritarias de control gubernamental y los productos esperados de su aplicación en el ámbito estatal.

Estrategia Operativa

Parte de reconocer las diversas tipologías de gasto que tienen lugar en una entidad federativa, en cuanto a su origen y destino de los recursos, para identificar el sujeto de control de interés común para federación y estado. Al respecto, se identifican las siguientes modalidades de gasto.

— Recursos Federales en Programas Directos de Inversión.

Cuadro No. 1

OBJETIVOS DE CONTROL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, MEDIOS Y MECANISMOS DE COORDINACION PARA HACERLOS EFECTIVOS EN EL NIVEL ESTATAL

Objetivos Generales de la Administración Pública	*Objetivos Específicos de la Administración Pública en Cuanto a Control*	*Medios para el Alcance de Objetivos*		*E S T R A T E G I A*	
		Nivel Federal	*Nivel Estatal*	*Participantes*	*Mecanismos de Coordinación y Función de los Mismos*
RENOVACION MORAL DE LA SOCIEDAD	1 Manejo honesto de la administración pública 2 Uso eficiente y eficaz de los recursos nacionales	ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA DE CONTROL Y EVALUACION GUBERNAMENTAL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA ESTATAL DE CONTROL Y EVALUACION		**Federal**: Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP); Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SCGF)	*CONVENIO S.P.P.-S.C.G.F.* Armoniza las atribuciones de ambas dependencias en el proceso de Programación-Presupuestación, Control y Evaluación.
DESCENTRALIZACION DE LA VIDA NACIONAL	1 Descentralización de atribuciones a órganos jurídicamente autónomos (Estados, Municipios, Coplades, etc.) 2 Desconcentración de la administración pública federal.			**Federal-Estatal Conjuntamente**	*MODIFICACIONES AL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO.* Incorpora las funciones de control a cargo de la SCGF en la inversión desconcentrada a estados y municipios. *CONVENIO S.C.G.F.-ESTADOS.* Promueve y sustenta la constitución de los sistemas estatales de control y evaluación y de los órganos estatal y municipales de control, armonizando las atribuciones de los tres órdenes de gobierno. Se complementa con: —*Atribuciones del órgano estatal de control.* —*Atribuciones del órgano municipal de control.*
				Estatal: Organo Estatal de Control; Organo Municipal de Control; Organos de Control Desconcentrados de la Administración Pública Federal	*UNIDAD DE CONTROL Y EVALUACION DE LOS COPLADES.* Armoniza las acciones de las delegaciones de SPP y SCGF con las de los órganos estatal y municipal de control. Constituye y opera el sistema estatal de control con la participación sistemática de los grupos sociales organizados.

Cuadro No. 2

ACCIONES PRIORITARIAS DE CONTROL GUBERNAMENTAL Y PRODUCTOS ESPERADOS DE SU APLICACION EN EL AMBITO ESTATAL

NIVEL DE GOBIERNO	*ACCIONES PRIORITARIAS DE GOBIERNO*	*PRODUCTOS ESPERADOS*
FEDERAL	* Controlar y vigilar el uso de los recursos propios que se apliquen en el estado, buscando eficacia, eficiencia y honestidad, en su caso.	* Mayor eficacia, eficiencia y honestidad en el uso de recursos federales. * Modificación de los patrones de conducta de los servidores públicos.
FEDERAL Y ESTATAL CONJUNTO	* Controlar y vigilar el uso de los recursos federales que se transfieran al estado y sus municipios, a través del convenio único de desarrollo. * Establecer un sistema estatal de control que asegure eficacia, eficiencia y honestidad en la aplicación de recursos. * Captar información e informar sobre los resultados del control de la gestión pública, a los ejecutivos federal, estatal y municipal, y dar respuesta a la participación ciudadana.	* Mayor eficacia y eficiencia en el uso de los recursos federales transferidos a estados y municipios. * Difusión sobre las políticas de renovación moral y descentralización de la vida nacional vigentes. * Sistema de control y evaluación establecido y operado. * Organo estatal de control establecido y operado. * Reportes e informes de resultados del control de la gestión pública. * Atención a las quejas y demandas de los ciudadanos. * Revalidación de los objetivos generales de la administración pública y revalidación o modificación del sistema estatal de control.
ESTATAL	* Controlar y vigilar el uso de los recursos propios, buscando que sean aplicados con eficacia, eficiencia y honestidad. * Establecer un órgano estatal de control y órganos municipales del mismo tipo. * Coadyuvar en la vigilancia de la inversión pública federal que se realice en el ámbito territorial, promoviendo la participación ciudadana.	* Mayor eficacia, eficiencia y honestidad en el manejo de los recursos estatales y municipales. * Organos municipales de control establecidos y operando. * Modificación de los patrones de conducta de los servidores públicos estatales y municipales.

- Recursos Federales en Programas Coordinados de Inversión.
- Recursos Estatales en Programas Directos de Inversión.
- Recursos Estatales en Programas Coordinados de Inversión con Federación y Municipios.
- Recursos Municipales en Programas Directos de Inversión.
- Recursos Municipales en Programas Coordinados de Inversión.

A estas acciones de gasto público se asocian las correspondientes de control por orden de atribuciones.

- Acciones directas de control a cargo de la federación: Programas de inversión y servicios, a cargo de las dependencias federales en los estados; programas federales de inversión, coordinados con estados y municipios.
- Acciones directas de control a cargo del Estado: Programas de inversión y servicios realizados con recursos propios; programas federales de inversión coordinados con estados y municipios; programas estatales de inversión coordinados con municipios.
- Acciones directas de control a cargo del municipio: Programas de inversión y servicios realizados con recursos propios; programas coordinados de inversión con el estado.

Como se puede apreciar, las acciones que son sujetas de coordinación intergubernamental en materia de control, son las constituidas por los programas coordinados entre la federación y los estados y entre los últimos y los municipios, las que ameritan de un claro orden de responsabilidades, a efecto de complementar y eficientar las tareas, integrando recursos y procedimientos para cumplir un objetivo único.

El gasto federal coordinado con estados y municipios, que se alude en las líneas anteriores, estuvo constituido hasta 1983, por los siguientes programas del convenio único de desarrollo:

- Programas Estatales de Inversión (PEI); Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER); Programa de Atención a Zonas Marginadas (PZM); Apoyos Financieros a Estados y Municipios (AFEM); Programas Estatales de Inversión (PRODES); Programas Sectoriales Concertados (PROSEC); Programa de Empleo en Zonas Urbanas Críticas (PEZUC).
- Para 1984 todos estos programas se engloban en uno solo, bajo la denominación de Programas de Desarrollo Regional.

Si bien el sistema estatal de control considera como objeto central el gasto correspondiente a los programas señalados, su perspectiva y cobertura deberá ampliarse al gasto público como un todo, independientemente del origen de los recursos, respetando las atribuciones federales, estatales y municipales en la materia. De esta manera, se tendrá un efecto global en las distintas acciones que se realicen en territorio estatal, haciendo posible la intervención permanente de control de gestión en los procesos subsecuentes de programación y presupuestación del gasto.

En este marco de trabajo, la secretaría llevará a cabo en el ámbito de las entidades federativas, dos acciones centrales con carácter distinto, pero concurrentes y complementarias:

- El control fiscalizador, que actuará haciendo cumplir de manera directa, las atribuciones relativas a la vigilancia del gasto federal coordinado, conforme a normas, programas y metas, para corregir desviaciones o ilícitos.

- El control preventivo, que actuará de manera coordinada en el ámbito de los órganos de planeación regional de los estados, con la participación conjunta de autoridades federales, estatales y municipales.

- El primero mantiene un carácter intensivo y correctivo a nivel de programa o proyecto específico, apoyándose en tareas de auditoría técnica y contable con inspección de campo para cumplir sus objetivos.

- El segundo mantiene un carácter extensivo y participativo y exige de un efectivo y permanente control de gestión para asegurar el cumplimiento de objetivos.

Esta última vertiente, es la que se vincula de manera directa con la implantación y operación de los sistemas estatales de control, ya que la secretaría, por una parte, ha diseñado los procedimientos institucionales de actuación en materia de fiscalización, control y evaluación del gasto regional, para su aplicación directa, y, por la otra, promueve la respuesta apropiada en la órbita de los gobiernos estatales, de manera de incidir en igualdad de circunstancias, en el mismo propósito.

Componentes del Sistema

Ya se señaló que para alcanzar los objetivos fijados en materia de control y evaluación, es necesario en primer término, partir de una estrategia conjunta que contemple a la inversión pública como un todo, ya sea federal, estatal y municipal, directa o coordinada, en sus diversas modalidades programáticas. En segundo término será necesario reforzar las funciones de control a nivel estatal y municipal, integrándolas con las de orden federal en una sola instancia estatal y complementándolas con la participación ciudadana permanente (Diagrama 1).

Este ordenamiento de componentes se describe a continuación:

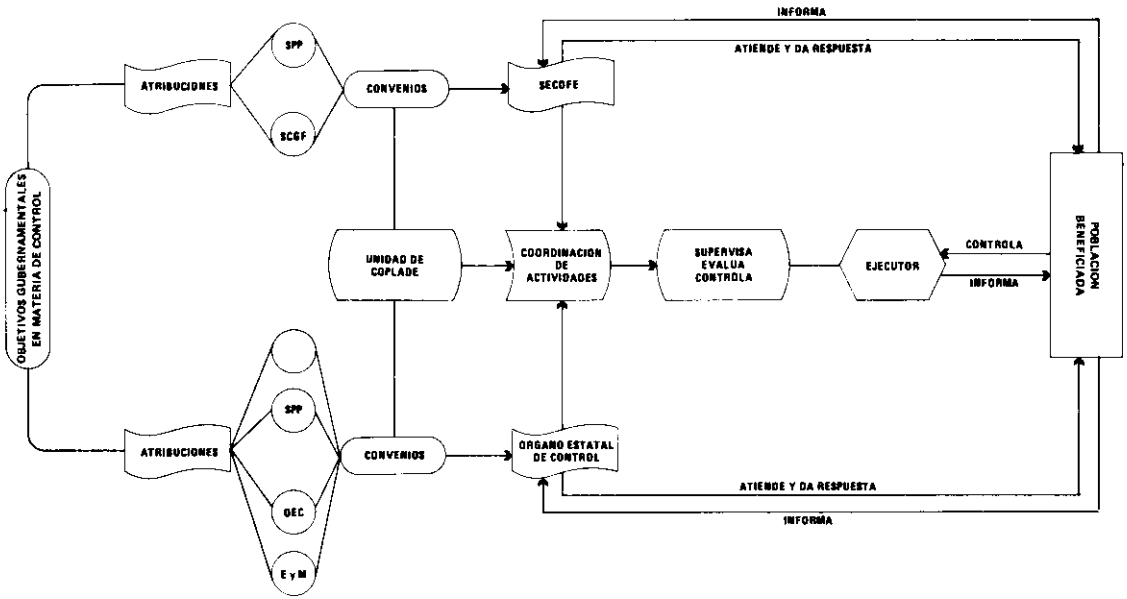
- **Fortalecimiento de la Función de Control del Estado**

  El fortalecimiento de la función de control interno en los estados, se contempla realizarlo con dos acciones fundamentales: El reforzamiento funcional y orgánico de las dependencias que con funciones de control, operan en las estructuras administrativas estatales, de manera de facilitar y eficientar su función, mediante su ubicación en el nivel jerárquico apropiado y la organización interna adecuada. La adecuación gradual de las funciones de los distintos órganos de gobierno, de manera de reagrupar las funciones de control en una sóla unidad y promover su vinculación apropiada con otros órganos que cumplan las funciones de programación, finanzas y ejecución.

  La proposición y aplicación de tales ajustes es responsabilidad y atribución de los eje-

Diagrama 1

ACCIONES BASICAS PARA EL ESTABLECIMIENTO Y OPERACION DE SISTEMAS ESTATALES DE CONTROL



cutivos estatales. Se contará para ello con la promoción y apoyo técnico de la secretaría.

— **Implantación y Fortalecimiento de la Función de Control en los Municipios**

No obstante las diversas características de los municipios del país, en cuanto a condiciones y recursos disponibles para impulsar el desarrollo, es posible promover a través de las instancias estatales, la implantación y/o mejoramiento gradual de las funciones de control en los ayuntamientos, con el manejo de procedimientos sencillos pero eficientes de registro y vigilancia, tanto de sus recursos propios, como de otro origen, que se canalicen al territorio municipal. Estas acciones pueden llevarse a cabo en dos vertientes complementarias: Implantación o fortalecimiento de la función de control en los ayuntamientos y la vinculación de estos últimos a los COPLADES, mediante mecanismos de coordinación operativa y la promoción para lograr la participación ciudadana en la vigilancia de la ejecución de las obras que se realizan en su beneficio.

Corresponde a cada gobierno estatal la promoción y el establecimiento de los instrumentos de coordinación, para concertar acciones en materia de control de los ayuntamientos, como parte de los programas de fortalecimiento municipal.

— **Integración de las Funciones de Control en el COPLADE**

Los campos comunes de interés de la federación y el estado, en materia de control, es posible armonizarlos y complementarlos orgánica y funcionalmente al interior del COPLADE, mediante la incorporación de una unidad administrativa que conjunte las funciones propias del órgano estatal de control, con las de carácter globalizador, a cargo de la secretaría y a su vez a éstas con las de programación-presupuestación a cargo de las delegaciones regionales de la SPP.

Esta unidad quedaría bajo la responsabilidad directa de las contralorías estatales, con el apoyo operativo de la SCGF y de la SPP, en materia de control y evaluación y programación y presupuestación, respectivamente.

Corresponde al ejecutivo estatal considerar y promover las adecuaciones procedentes al reglamento interno del COPLADE, a fin de dar lugar a la opción más apropiada para integrar las funciones de control de esa instancia.

— **Implantación del Subsistema de Información de Apoyo al Sistema Estatal de Control**

La disponibilidad permanente y oportuna de información confiable sobre la obra pública y el ejercicio del gasto, constituye uno de los pilares centrales del sistema estatal de control, ya que permitirá sustentar procedimientos efectivos de control de gestión de las tareas públicas de los tres órdenes de gobierno, y a la vez, apuntalar y mejorar los procesos locales de planeación, programación y presupuestación.

La información que existe en las entidades federativas, útil de alguna manera, se encuentra dispersa, es parcial y obedece a los objetivos particulares del órgano o la insti-

tución que la maneja, lo que frecuentemente impide su actualización y uso generalizado.

El objetivo de diseñar, implantar y sostener un subsistema de información de apoyo a las tareas de control, se centra en la necesidad de integrar en un esquema único, toda la información relativa a la obra pública y al ejercicio del gasto, que obedezca a los objetivos globales del estado, y se considere como propiedad de este último, responda al interés particular de los órganos estatales y federales, se utilice permanentemente en la tarea pública y permita su actualización dinámica con la participación de todos los involucrados.

El subsistema de información está constituido por dos elementos fundamentales:

- Información relativa al ejercicio del gasto durante la etapa de ejecución. Se refiere a la integración de los registros de asignación de gasto y al gradual mejoramiento, unificación y control de la información sobre avances físicos y financieros y cierres de ejercicio presupuestal. Esta acción deberá estar apoyada por el catálogo de normas de ejercicio del gasto y de ejecución y de los procedimientos técnicos de control contable y de obra. Se prevé la participación activa de la población en el seguimiento de la ejecución de la obra y en el suministro oportuno de información a nivel local.

- Información relativa al inventario estatal de obra pública; se refiere a mantener el registro actualizado de la obra pública, que mediante las distintas acciones de gobierno, se incorpora anualmente al patrimonio de la nación. Se orienta fundamentalmente a obtener la información respectiva disponible en los órganos ejecutores federales y estatales, para posteriormente verificarla en campo con la participación de las autoridades municipales y locales. Esta tarea debe mantener un carácter de desarrollo y continuo perfeccionamiento, a fin de promover la activa participación social en el seguimiento y vigilancia de las obras que le son propias a ese sector.

La tarea de implantar, operar y consolidar el subsistema de información para el control, es responsabilidad directa del estado, valiéndose para ello de su propio órgano de control; de la unidad de control que se establezca en el COPLADE, del apoyo de la SCGF y de la participación de las dependencias federales en el estado y demás órganos estatales conexos. Como soporte permanente del subsistema, se tendrá la participación responsable de autoridades municipales y locales, a efecto de darle permanencia y trascendencia a dicha tarea.

Es importante observar que en la concepción del esquema descrito, cada órgano de control tiene responsabilidades directas inherentes a sus atribuciones, en cuanto al control de gestión de la inversión pública de la instancia de gobierno a la que corresponden y se integran para objeto de control del gasto federal coordinado, en una unidad de control al interior del COPLADE, tanto para unificar políticas e integrar recursos y acciones, como para operar el sistema estatal de control y evaluación.

En este planteamiento, la tarea de control no se orienta únicamente a medir o cuantifi-

:ar variaciones o desviaciones entre lo programado y lo realizado, sino además, a identificar con el soporte suficiente, las causas que originan tales variaciones y su ámbito de responsabilidad, a fin de adoptar y aplicar medidas y decisiones que permitan encauzar cada etapa del proceso, sea de programación, ejercicio o ejecución, al alcance de los objetivos y metas previstos en los planes estatales y nacional de desarrollo.

Procedimientos Genéricos

El gasto federal asociado a programas de inversión coordinados con estados y municipios, mantiene un carácter eminentemente social y en gran parte se canaliza a cubrir las necesidades básicas y de fomento productivo, de las zonas rurales del país; lo que implica la distribución territorial del gasto para atender demandas locales. Aunado a lo anterior y desde el punto de vista programático, el gasto se distribuye en cerca de 95 programas de inversión a cargo de un número elevado de órganos ejecutores estatales y federales.

De esta condición de diversidad y dispersión del gasto, se deriva la necesidad de establecer mecanismos eficientes y suficientes de control con una cobertura amplia.

Lo anterior exige, por una parte, la unificación e integración de todos los recursos institucionales de control disponibles, para hacerlos operar con distintos intereses, pero para un objetivo único, y, por la otra, un claro orden jurisdiccional en las responsabilidades, para apoyar un efectivo control de gestión en cada instancia.

Así también, ante la necesidad de mantener una cobertura amplia y continua en la vigilancia de la aplicación del gasto a nivel local, se requiere rebasar el ámbito estrictamente gubernamental de control, para involucrar a la población beneficiaria de las acciones de gobierno de esas tareas, superando así, el esquema tradicional de "vigilancia neutra", donde controlado y controlador forman parte de la misma estructura. El control participativo es la única opción que puede dar trascendencia al sistema. En base a lo anterior, se diseñó una estructura operativa constituida por tres niveles interconectados con instancias y procedimientos propios de control.

Vigilancia y Seguimiento Local

Implica movilizar y responsabilizar a la población de las localidades beneficiadas con obras y servicios, en la vigilancia de las mismas, previa información de los compromisos de gasto establecidos. Este nivel, constituido por los comités locales pro-obras y los consejos de vigilancia de los comisarios ejidales, estará vinculado con la instancia municipal de programación y evaluación prevista en la estructura de los COPLADES.

Supervisión Técnica

Tarea técnica de medición de avances físicos y financieros, apoyada con inspección de campo; esta actividad estará a cargo de las áreas de supervisión del estado y de las delegaciones de las dependencias federales en el mismo, que al constituirse los órganos de control correspondientes, deberán integrar sus acciones en un objetivo común.

Este nivel se alimenta de la información derivada de las tareas de vigilancia y segui-

miento local, permitiendo un trabajo de campo sistemático y ordenado, orientado a la verificación de las desviaciones encontradas en los reportes de avance físico y financiero. La instancia de control de gestión será el COPLADE, en donde la SCGF y los órganos de control de cada estado, tendrán participación y permanencia en la modalidad de control que ya se describió.

Fiscalización

Este nivel se apoya en tareas de análisis con mayor precisión técnica y contable. Actuará hacia abajo, para corregir anomalías detectadas en los niveles de supervisión y seguimiento, y, hacia arriba, haciendo actuar a las instancias de fincamiento de responsabilidades, con el soporte necesario cuando el caso lo amerite.

Esta tarea está reservada por atribuciones de la ley a la SCGF, en su ámbito de responsabilidad, sin excluir las facultades que en la materia tengan los estados.

Lo fundamental del procedimiento descrito, estriba en un ordenamiento claro de tareas y responsabilidades, apoyado con un permanente control de gestión, que permita encauzar las decisiones al cumplimiento correcto de las metas programáticas con la aplicación eficiente de los recursos.

En resumen, las distintas acciones así planteadas, han sido diseñadas para integrar las funciones de control en una sola estrategia global, que permita acreditar las tareas institucionales con los grupos sociales y a la vez, consolidarse en el corto plazo y trascender en el ámbito gubernamental. Con todo ello, se espera lograr como fin último el uso correcto y eficiente del gasto público y el fortalecimiento de la administración pública en sus tres órdenes de gobierno. La función de control presentada en esta opción de coordinación intergubernamental, mantiene un carácter fundamentalmente preventivo y se constituye como proceso conductor de las acciones de gobierno, para dar direccionalidad al gasto público y cumplimiento a las metas y objetivos previstos en el plan nacional de desarrollo.