

OBJETIVOS Y ALCANCES DEL CONTROL DEL GASTO PÚBLICO COORDINADO CON ESTADOS Y MUNICIPIOS

Arturo Díaz Camacho

En el mensaje que el presidente Miguel de la Madrid Hurtado dirigió a la Nación en su toma de posesión, dio a conocer el Programa Inmediato de Reordenación Económica, que tiene como objetivos centrales: "combatir a fondo la inflación, proteger el empleo y recuperar las bases de un desarrollo dinámico, sostenido, justo y eficiente". Para instrumentarlo, se diseñaron 10 puntos programáticos, uno de los cuales, el cuarto, compromete acciones en materia de reforzamiento de las normas que aseguren disciplina, adecuada programación, eficiencia y scrupulosa honradez en la ejecución del gasto público autorizado.

El conjunto de iniciativas de reformas a la Constitución y a algunas leyes que ha enviado el ejecutivo al Congreso de la Unión, se sitúan en el contexto de una estrategia que se orienta a superar la crisis más severa que el país ha padecido en los últimos 50 años, crisis estructural que requiere cambios estructurales, corrección de errores y desviaciones, superación de insuficiencias y adopción de nuevas formas y estilos de gobierno y de actuación social.

Las reformas de contenido económico tendientes a actualizar principios básicos, como la rectoría del desarrollo por parte del Estado, el sistema de economía mixta y un sistema de planeación democrática para encauzar el desarrollo integral del país, se vieron complementadas con las modificaciones al título IV de

la Constitución, que establece las bases de las responsabilidades de los servidores públicos, disponiendo las normas de conducta, sus responsabilidades políticas, administrativas y penales y los procedimientos para hacerlos efectivos. Derivada de esta reforma, se promulgó una nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que junto con las reformas y adecuaciones al Código Penal y Civil y las modificaciones habidas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, establecieron el marco jurídico para la actuación de la contraloría y para dar cauce al principio rector de la renovación moral de la sociedad como un camino legítimo, válido y esencial para impulsar un desarrollo más justo, más libre y más igualitario.

Las adecuaciones estructurales y el marco de atribuciones establecidas para las entidades de la Administración Pública Federal, instrumentan la plataforma sexenal integrada por las 7 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, (S.P.P.) en su carácter de órgano rector de la planeación nacional del desarrollo y la Secretaría de la Contraloría como globalizadora en materia de control.

Reglamentaria del artículo 26 constitucional, se promulgó la Ley de Planeación, en cuyo cumplimiento se dió a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 que contiene compromisos explícitos y definiciones trascendentales de la estrategia de desarrollo del país.

La Ley de Planeación marca la necesidad de integrar programas operativos anuales y sectoriales de mediano plazo. En los primeros se encontrarán las cifras precisas, los compromisos

numéricos y las adecuaciones que las circunstancias exigen. El compromiso del Estado reside en establecer la dirección del cambio y la intensidad del mismo, y precisar las líneas principales de acción que se plantean para cada sector, tanto en los sociales como en los productivos. El plan determina así, la necesaria congruencia y el marco indispensable que servirá a los diferentes programas sectoriales e intersectoriales. El contenido del plan y el proceso de su elaboración participativa a través del sistema de consulta popular, reafirma la voluntad de que las soluciones a nuestros problemas fundamentales deben emanar del consenso de las grandes mayorías nacionales. Destacada fue la labor de los gobiernos de los estados, quienes participaron realizando la consulta popular en sus respectivas entidades.

Como lo establece la ley, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se obligan a sujetar sus acciones a los objetivos, estrategia y lineamientos que establece el plan. Con los estados de la República se precisarán mecanismos de coordinación para que sus respectivos planes se inserten en los propósitos nacionales y recojan las prioridades estatales.

El plan será llevado a cabo por el Poder Ejecutivo con la activa participación de la comunidad. Enfrentar la crisis con eficacia y justicia demanda la activa presencia del país. La vocación democrática del ejecutivo y el mandato de la ley marcan que la consulta popular será permanente, para vigilar y evaluar la ejecución del plan y de los diferentes programas, proponer adecuaciones y enriquecer así, el proceso democrático de la Nación.

El Estado Mexicano, a través de la planeación democrática y los medios de control, evaluación y fiscalización, orientará las acciones que den soporte a los cambios cualitativos y cuantitativos que requiere el país para lograr los postulados de igualdad, democracia y justicia.

Con este marco general, la estrategia de operación de la

Secretaría de la Contraloría en el ámbito regional, se orienta al establecimiento y funcionamiento de un Sistema Permanente de Evaluación, Control y Gestión del Gasto Público coordinado con estados y municipios.

El enfoque operativo, se fija metas que superan la visión tradicional de vigilancia del gasto, para centrar también su acción en la prevención y corrección de incongruencias e irregularidades con antelación al ejercicio del gasto público, es decir, en el nivel programático-presupuestal; se prevé, asimismo, el tratamiento de los efectos y resultados que la aplicación del gasto genera en la estructura económico-social regional.

De lo anterior, se deriva la necesidad de participar en el proceso programático-presupuestal, evaluándolo de forma tal, que con un carácter ex-ante a la aplicación de los recursos se establezcan las bases para su empleo eficiente y se asegure la congruencia con los objetivos nacionales (programático-presupuestales) de los estados y de los municipios, con los objetivos nacionales establecidos en el plan nacional de desarrollo.

Dicha participación permitirá generar elementos de apoyo para un mejor desarrollo de las etapas de control, fiscalización y de evaluación de resultados, retroalimentándose a su vez con las recomendaciones derivadas de la ejecución de tales actividades.

Es así, que solamente un tratamiento integral del proceso de fiscalización, control y evaluación del gasto público, que comprenda las etapas de evaluación ex-ante (programático-presupuestal), control y fiscalización durante el ejercicio y evaluación ex-post (de resultados y efectos), podrá coadyuvar efectivamente al logro de los objetivos socio-económicos previstos, al mejoramiento administrativo del sector público y la eficiencia y congruencia del gasto en su vertiente de apoyo a la política regional.

Según los postulados del plan nacional de desarrollo, la

política de descentralización de la vida nacional y de desarrollo regional, se materializan en las siguientes acciones fundamentales:

- Desarrollo estatal integral.
- Fortalecimiento municipal.
- La reordenación de la actividad económica en el territorio nacional.

El desarrollo regional contempla acciones para beneficiar a cada uno de los estados de la República, a partir de las prioridades definidas en la estrategia de desarrollo general en el territorio nacional. La descentralización de la vida nacional, entendida como propósito político, tiene a la planeación regional del desarrollo como el medio idóneo para lograr la transformación territorial del país y exige decisiones firmes e inmediatas, cuyos frutos se consolidan en el largo plazo.

En lo administrativo, se avanzará en el proceso de descentralización de la Administración Pública Federal, a través de una profunda y permanente revisión de competencias que propicie el equilibrio de facultades y funciones entre las tres instancias de gobierno. En este proceso habrán de ubicarse, más adecuadamente, los organismos de la Administración Pública Paraestatal para que contribuyan a los programas de desarrollo regional en las entidades federativas.

La política del desarrollo regional tiene como ámbito geográfico fundamental a las entidades federativas que integran la Nación. El propósito básico de esta política es lograr, tanto en lo económico como en lo social, dar plena vigencia al federalismo, impulsando el desarrollo de las regiones en forma equilibrada.

Atendiendo a la soberanía de los estados, el plan nacional de desarrollo prevé la organización de sistemas de planeación

democrática en cada una de las entidades federativas, cuyo funcionamiento sea congruente con el de los otros elementos que integran el sistema nacional de planeación democrática.

Los sistemas estatales de planeación democrática responden al propósito de que sean las propias entidades federativas quienes promuevan y administren su desarrollo. Para ésto, será necesario convenir acciones con la federación, que aprovechando las ventajas propias de cada entidad, permitan descentralizar las actividades económicas y sociales bajo un enfoque integral y congruente con la estrategia nacional.

La división de funciones entre el gobierno federal, estados y municipios, debe ser fuente de eficiencia en la búsqueda conjunta del desarrollo y la justicia social; esta tarea constituye en un régimen federal, una responsabilidad compartida. El ejercicio de la función pública en estas tres instancias políticas, debe tener por norma la articulación y coordinación de sus esfuerzos.

Este modelo, basado en la coparticipación y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y los sectores social y privado, sólo es posible en la medida que se adecúen, fortalezcan y eficienten las estructuras administrativas del gobierno federal y de los gobiernos de los estados y se conciba a la administración en función de esa opción de desarrollo.

De ahí, se deriva también la necesidad de superar los problemas de ineeficiencia en las relaciones entre la Administración Pública Federal y los gobiernos de los estados, ya que se parte de la convicción de que la delimitación de competencias y distribución de funciones, que para cada instancia de gobierno establece el pacto federal, tiene por objeto facilitar el ejercicio de la función pública y no el de entorpecerlo.

El Convenio Único de Desarrollo (CUD), es el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero que, basado en las orientaciones políticas fundamentales del actual gobierno,

se propone dar respuesta a las necesidades prioritarias de las entidades federativas.

Este instrumento establece los mecanismos para efectuar las transferencias de recursos humanos, financieros y materiales necesarios para hacer realidad la descentralización de la vida nacional y se orienta a cumplir un doble propósito: sentar las bases eficientes de un orden administrativo para el desarrollo y descentralizar funciones, programas y recursos a los estados y municipios del país, en el marco del sistema nacional de planeación democrática.

La estrategia del plan nacional de desarrollo se apoya en los programas que, mediante el convenio, significan transferencias de recursos para la operación regional, como son:

- Programas Estatales de Inversión (PEI).
- Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER).
- Programa de Atención a Zonas Marginadas (PAZM).
- Programas Sectoriales Concertados (PROSEC).
- Programa de Desarrollo Estatal (PRODES).
- Apoyos Financieros a Estados y Municipios.

Es al control de estos programas a donde se orientará, inicialmente, la tarea de los órganos de control que se establezcan, en virtud del acuerdo de coordinación que se suscriba entre la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y los gobiernos estatales, para establecer los sistemas estatales de control y en las que ustedes desarrollarán las tareas sustantivas. Para estos programas el gobierno federal asignó en el presupuesto de egresos de 1983, la cantidad de 110 mil millones de pesos.

La disposición del plan nacional de desarrollo en materia de programación-presupuestación del gasto regional, establece que la asignación del gasto regional estará determinada por la concurrencia de los tres niveles de gobierno y con acciones concertadas con los sectores social y privado, con el fin de satisfacer

las necesidades reales de la población, propiciando así, una mayor participación de los sujetos del desarrollo y una menor intervención del gobierno federal en la determinación de las demandas locales.

Para lograr un desarrollo estatal integral, es necesario dar más vigor al municipio, pugnando por su autonomía, fortaleciendo su economía y adecuando conforme a su potencial, los vínculos más efectivos con los gobiernos estatal y federal. La última reforma al artículo 115 Constitucional, establece los principios y atribuciones en que habrán de fundamentarse las acciones de los municipios; los gobiernos federal y estatal emprenderán acciones para fortalecer su capacidad de ejecución.

La planeación y el control, no solamente entrañan la aplicación de métodos y técnicas adecuadas, para alcanzar los objetivos y dar solución a los problemas detectados, sino también y sobre todo, que las acciones comprendidas tengan correspondencia con el contexto social y la problemática particular de la región en cuestión; por ello, implica instrumentar medidas cuyo planteamiento surja del nivel de mayor concreción: de la comunidad.

Es justamente la participación de la ciudadanía, en la toma de decisiones, la que tiende a responsabilizar al individuo y a la comunidad en su conjunto.

Por lo que se refiere concretamente a la participación de las comunidades, en primera instancia será necesario darles a conocer los canales de comunicación accesibles y reiterar la importancia de su participación en la programación, ejecución y control de las obras en su localidad. Para ello, y a fin de incentivar su colaboración, se informará a nivel estatal los montos de inversión autorizados y los detalles de las obras.

La participación social en todas las etapas de la programación para el desarrollo regional, deberá fundarse en el concurso

amplio y democrático de toda la población. Es decir, para que la participación trascienda debe surgir de las comunidades, teniendo la población la posibilidad de expresarse y comprometerse.

El Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), constituye la base de la estructura orgánica del sistema estatal de planeación democrática y cumple una doble función: ser foro de consulta permanente para la planeación y, a su vez, un órgano de decisión. En él se establecen los criterios para orientar y ubicar el gasto, determinándose el marco de congruencia para las políticas sectoriales, las que habrán de reflejarse en las propuestas de inversión federal que se realizan actualmente. Por otra parte, concerta y coordina la planeación sectorial, multi-sectorial y regional, en congruencia con los lineamientos básicos del plan estatal de desarrollo.

Los planes estatales serán los instrumentos que elabore cada entidad federativa, considerando sus características particulares, fijándose una estrategia de desarrollo específica para cada estado y adecuándose siempre de manera congruente a los propósitos nacionales.

Los planes establecerán los objetivos y metas, así como las estrategias e instrumentos que habrán de cumplirse y operar en el corto y mediano plazo.

En este proceso de modernización de la administración pública, la contraloría general contribuirá al conocimiento de los recursos con que cuenta la Nación para su desarrollo y creará un sistema integrado de control, fiscalización y evaluación para asegurar que los recursos patrimoniales de la sociedad, se utilicen hacia los fines que el Estado, como su representante, persigue con la transparencia que deben tener todos los actos de gobierno.

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 contraloría buscará convertirse en un instrumento de apoyo a las entidades federativas y a los municipios, para implantar sistemas concurrentes y complementarios de control a los 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 propios recursos patrimoniales, en igualdad de circunstancias y propósitos al gobierno federal.

Lo anterior implica conjuntar, para efecto del gasto federal, los recursos destinados al control bajo políticas, normas, directrices y procedimientos comunes, para responder al interés, también común, de ambos órdenes de gobierno.

Los sectores federales, responsables de la normatividad técnica de las acciones, proporcionarán en los ámbitos estatales la información técnica y presupuestaria oportunamente y, delegarán en forma progresiva a sus instancias locales, funciones que permitan una mayor y mejor toma de decisiones para el desarrollo estatal.

Se ha avanzado en la instrumentación institucional que favorece la coordinación de acciones entre los distintos órdenes de gobierno, buscando consolidar un federalismo más acorde con el avance económico y social.

Corresponde ahora, asegurar el cumplimiento cabal de los objetivos y resultados previstos y dar respuesta a la tesis política de renovación moral, proyecto de cambio social que sólo puede ser emprendido con la concurrencia activa, ordenada y solidaria de la propia sociedad.

La renovación moral está profundamente arraigada en los valores fundamentales del pueblo y resulta de las exigencias de nuestro nacionalismo revolucionario. El gobierno, que recoge esta demanda popular, integrándola como propósito válido y necesario al marco de filosofía política que orienta su quehacer, es el primero en quedar obligado a establecer nuevos patrones de conducta.

En el cumplimiento de dicho compromiso están involucrados los tres órdenes de gobierno y los sectores de la sociedad en su conjunto. Para lograrlo, implica mejorar la gestión administrativa de esos órdenes, a efecto de que la función pública se realice en condiciones óptimas de eficiencia, productividad y probidad.

Los mecanismos institucionales y jurídicos de concertación contraloría-estados, están disponibles. Para este efecto, las instancias estatales de coordinación, que facilitan el control de gestión y de las cuales ustedes forman parte, también se encuentran disponibles. Falta sólo concertar de manera específica las acciones correspondientes, a fin de implantar en el ámbito de las entidades federativas, con la participación de autoridades y población, sistemas estatales de control del gasto público que armonicen tareas y objetivos en un marco de coordinación intergubernamental.

Para alcanzar los fines inmediatos y concretos, las políticas generales de acción se abren en dos sentidos convergentes y complementarios:

- La acción de moralizar la vida pública del país, en donde la

transformación cualitativa del grupo social, 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, debe acompañarse 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 deberán acompañarse de medidas y mecanismos que garanticen, no sólo el reparto congruente de competencias y atribuciones en el aparato público, sino también, la implantación y seguimiento en la aplicación de las normas que controlen el uso de los recursos financieros y materiales, a través de 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, con el concurso de ustedes, 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 llevar a cabo lo anterior, la Contraloría General de la Federación ha elaborado los instrumentos que a continuación se reseñan y que se someterán a la consideración de ustedes, una vez que se suscriban los convenios respectivos.

MARCO DE OPERACION PRELIMINAR

El objetivo particular de este inciso, es determinar y prio-

rizar las tareas y procedimientos generales de control, derivados de la interrelación de los ordenamientos legales y reglamentarios vigentes, y los órganos e instancias responsables de la normatividad y aplicación del gasto en las diversas etapas del ejercicio presupuestal.

De este marco amplio y general se desprenden los siguientes manuales específicos:

Manual de Control de la Documentación Programática y Presupuestal

El objetivo de este manual es mantener, a través de la captura y registro de información, un adecuado control de los diversos documentos y acciones que expedan y autorizan las instancias responsables de la normatividad, autorización, ejecución y administración de los recursos federales concertados. Comprende desde los convenios, acuerdos y bases de coordinación, hasta los cierres de ejercicio, pasando por las inversiones convenidas, autorizadas, aprobadas y modificadas.

Manual de Fiscalización de Avances Físicos y Financieros

El objetivo particular es establecer los mecanismos y elementos de trabajo que permitan controlar el grado de avance físico y financiero de los programas, de conformidad con las metas e inversiones programadas y autorizadas. En base a lo anterior, y aplicando las medidas de solución oportunas, podrán prevenirse las desviaciones que pudieran ocurrir durante el ejercicio presupuestal.

Manual de Fiscalización de Cierres de Ejercicio

Su objetivo es establecer los mecanismos y elementos de trabajo, que permitan vigilar la adecuada elaboración de cierres de ejercicio, en los términos de tiempo y contenido señalados en la reglamentación vigente.

Manual de Fiscalización de Proyectos Específicos

El objetivo de este manual, es establecer los mecanismos y elementos de trabajo para realizar las tareas de control fiscalizador en proyectos de inversión específicos, provenientes para su atención de solicitudes de intervención, o bien de aquellos proyectos que presenten anomalías importantes derivadas de la fiscalización de avances y/o cierres de ejercicio.

Manual de Control de Proyectos Prioritarios

Su objetivo es establecer los mecanismos y elementos de trabajo, que permitan vigilar la correcta aplicación del gasto en aquellos proyectos que, por sus características económicas, sociales o de impacto regional, requieran de un control específico y directo.

Estas son sólo algunas de las herramientas de trabajo que se pondrán en vigencia para llevar a cabo nuestras tareas de control preventivo.

Se considera que la tarea más que de control, por el control mismo, deberá enmarcarse en un esfuerzo tendiente a lograr la participación de la sociedad en el proceso de saneamiento y moralización de la vida nacional. Estimamos que éste es el propósito fundamental de la estrategia. Las ventajas que se lograrían con ello, serían, entre otras: que la sociedad sea sujeto y no objeto de los programas de desarrollo, que el estado se comprometa para su mejoramiento social y económico, que al tener los diversos grupos sociales la oportunidad de participar en el ejercicio de moralización, lo hagan solidaria y comprometidamente con los órganos correspondientes de gobierno.

En este sentido, la tarea tiene mucho de educación, de diseño de mecanismos y canales de manifestación y participación sistemática, para lograr que las denuncias formales contra la corrupción o desviación de objetivos, se fundamenten en el poder del

pueblo y no que se funden o maticen a partir del poder mismo.

Se considera que con estas acciones, se estará en condiciones de rescatar la confianza en las instituciones y lograr una vía participativa a la moralización y a la democracia.