

SISTEMAS ESTATALES DE CONTROL

Manuel Menchaca Mier

LA Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), es el órgano fundamental de control del Ejecutivo Federal y como tal, planea, organiza y coordina el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental; la Dirección General de Operación Regional (DGOR), es la unidad administrativa a cuyo cargo se encuentran la atención y despacho de los asuntos de la secretaría en los ámbitos regional, estatal y municipal, directamente o mediante la coordinación operativa en esos ámbitos de las unidades que al efecto se establezcan.

La finalidad del presente documento es proporcionar, a los participantes en el seminario, información sobre las atribuciones que tiene la SECOGEF, en materia de control y evaluación de programas e inversiones federales coordinados con los estados, así como la estrategia que ha formulado la secretaría para promover la implantación y operación de Sistemas Estatales de Control en el ámbito de las entidades federativas, como respuesta concurrente de éstas últimas al sistema nacional de control y evaluación que tiene a su cargo el gobierno federal.

Marco Referencial

PRINCIPIOS BASICOS

La respuesta que la federación ha dado a las reiteradas deman-

das de la ciudadanía, en el sentido de manejar con transparencia los recursos patrimoniales de la sociedad y de eficientizar con responsabilidad las tareas de los funcionarios públicos, se ha manifestado en diversas acciones encaminadas a promover cambios profundos en la orientación y estructura de la Administración Pública Federal.

En este marco de intenciones, el Gobierno Federal ha creado la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ha reforzado el Título Cuarto Constitucional, ha expedido la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ha modificado y adicionado los Códigos Penal y Civil para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia federal, y ha generado diversos acuerdos y reglamentos para regular el desempeño honesto y eficiente de los servidores públicos federales.

También, en respuesta a esta intención de gobierno se han generado, en el ámbito de las entidades federativas, acciones complementarias y correspondientes. En casi todas las entidades federativas se han reforzado, o han sido creados, órganos específicos de control dependientes del ejecutivo estatal, mismos que aunados a las atribuciones que en esta materia mantienen los congresos locales, conforman un esquema de mecanismos y procedimientos que procuran lograr el ejercicio honesto de los presupuestos y la utilización óptima de los recursos gubernamentales, en función de los objetivos programáticos previamente establecidos. También se han promovido otras iniciativas en materia de responsabilidad para la atención sistemática de quejas y de estímulos a los servidores públicos.

Estos esfuerzos compartidos obligan a considerar la coordinación de acciones en materia de control en el marco del Convenio Único de Desarrollo (CUD), con la participación activa de

las tres instancias de gobierno y con pleno respeto a las atribuciones que competen a cada una de ellas.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Las disposiciones jurídicas que fundamentan y regulan las actividades de la SECOGEF y sus atribuciones en relación al ámbito estatal, están integradas por:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.—

Las atribuciones del Ejecutivo Federal y sus relaciones con los otros órdenes de gobierno, en relación al desarrollo nacional, están estipuladas en los artículos 25, 26, 40, 41, 89 (fracción I), 90, 92, 115, 133 y 134. Destacan, por su importancia, los artículos 25, 26, 115 y 134 que fundamentan el Convenio Único de Desarrollo y definen la conducción del desarrollo nacional, el Sistema Nacional de Planeación Democrática y la administración eficiente, eficaz y honesta de los recursos federales.

Las relaciones del Ejecutivo Federal, a través de la SECOGEF, con los ejecutivos estatales y los ayuntamientos para la planeación, organización y coordinación del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, se enmarcan en el articulado que fundamenta al Convenio Único de Desarrollo, las disposiciones del Título Cuarto Constitucional, en cuanto a su aplicación en las entidades federativas, y los artículos 90 y 92 que se refieren a la creación y atribuciones de las secretarías de los estados.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.—

El Título Cuarto Constitucional, en su esencia, define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento,

los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

A la Secretaría de la Contraloría le asigna atribuciones para aplicarlas en el ámbito de las responsabilidades administrativas, particularmente para servidores públicos federales, así como para formular declaratoria al Ministerio Público, en relación a la investigación de ilícitos cometidos por dichos servidores y a cualquier persona que maneje recursos federales.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.— Confiere atribuciones a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que se refieren, fundamentalmente, a la planeación, organización y coordinación del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental y a la inspección del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos. Esto implica la expedición, la operación de procedimientos de fiscalización y auditoría sobre programas y recursos del Ejecutivo Federal, la coordinación con las dependencias de esta instancia de gobierno con los poderes legislativo y judicial y con los ejecutivos estatales y municipales.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal agrupa las funciones de control y evaluación en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, lo que obliga a considerar las adiciones necesarias al Convenio Único de Desarrollo, para ordenar los términos de relación con los ejecutivos de los estados y con los ayuntamientos en materia de control de inversiones federales transferidas y desconcentradas.

Convenio Único de Desarrollo.— El Convenio Único de Desarrollo, que se deriva de los artículos 26 y 115 Constitucionales, 33, 34 y 35 de la Ley de Planeación y 22 de la Ley Orgánica

de la Administración Pública Federal, se ha constituido en el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero, que permite integrar y armonizar en un sólo esquema las acciones intergubernamentales de competencia concurrente entre los ejecutivos federal y estatales, para promover el desarrollo socioeconómico regional.

Reglamento Interior de la Secretaría.— El reglamento interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en el artículo 18 del capítulo VII, relativo a las direcciones generales, otorga a la Dirección de Operación Regional las siguientes facultades:

- a) Fiscalizar y evaluar el uso de los fondos federales en Programas de Inversión coordinados con estados y municipios.

Esta primera atribución, se refiere al cumplimiento de las tareas de control directo, mediante la fiscalización y la evaluación del gasto federal concertado con estados y municipios, derivado del Convenio Único de Desarrollo. En este sentido, la DGOR se constituye para efectos de fiscalización y evaluación del gasto federal, como extensión y vínculo operativo de la secretaría en las entidades federativas y municipios.

- b) Asesorar a los gobiernos locales en su solicitud para la implantación de sus propios sistemas de control, formulando y preparando los convenios de apoyo técnico que para tal efecto fuera necesario suscribir entre la secretaría y los gobiernos citados.

Este señalamiento, deberá cumplirse también en el marco institucional de Convenio Único de Desarrollo, bajo la modalidad de acuerdos de coordinación, en los que es posible establecer los compromisos entre el Ejecutivo Federal y los ejecu-

tivos estatales para, entre otras tareas, auxiliar a las entidades federativas en el establecimiento y operación de sus propios sistemas de control, aplicables tanto a la vigilancia de sus recursos patrimoniales propios como a los que la federación le transfiera. La secretaría ha formulado ya, el proyecto de acuerdo de coordinación que ha sido sometido a consideración de los ejecutivos estatales.

- c) Participar, a invitación y solicitud de los gobiernos locales, en los organismos de planeación regional en las áreas de control, fiscalización y evaluación que corresponden a la secretaría.

Este ordenamiento, se refiere a hacer cumplir las atribuciones de la secretaría en materia de control, fiscalización y evaluación, en las instancias regionales de planeación (COPLADES); lo que implica constituir los órganos y mecanismos de control en esa instancia, que permitan unificar recursos y procedimientos con un mismo objetivo. Las acciones de coordinación intergubernamental, para dar cumplimiento a esta atribución, también se han incluido en los acuerdos de coordinación que se suscribirán en el marco del Convenio Único de Desarrollo.

- d) Captar y procesar información sobre el uso de recursos federales en las entidades federativas.

Esta facultad se refiere al registro de origen, destino y aplicación de los recursos federales en las entidades federativas; estadística continua que permitirá dar congruencia a las tareas programáticas, independientemente de quién administre los fondos.

- e) Formular opciones tendientes a corregir o cancelar proyectos o programas con recursos federales a nivel regional.

Esta atribución, permite a la DGOR actuar como órgano de consulta y sanción de la secretaría, para la validación de solicitudes o propuestas, para la aplicación del gasto federal en programas especiales o para la evaluación de programas regionales en marcha.

- f) Las demás que señale el titular de la secretaría.

Por otra parte, el artículo 27 de este ordenamiento, se refiere a las unidades subalternas y delegaciones regionales, que tendrán como competencia el desempeño de las funciones que la secretaría les delegue para cumplirse en los ámbitos estatal y municipal y serán unidades orgánicas que sirvan de enlace con los otros órdenes de gobierno en materia de control y evaluación gubernamental.

OBJETIVOS DEL SISTEMA

En paralelo a la consolidación de un sistema estatal de planeación, que obedece a la tesis de descentralización de la vida nacional y da respuesta al Sistema Nacional de Planeación Democrática, se propone establecer el Sistema Estatal de Control, como respuesta a su vez, al Sistema de Control y Evaluación Gubernamental enmarcado, éste 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 y la responsabilidad de los servidores públicos en un esquema de coordinación intergubernamental de los tres órdenes de gobierno, en el marco de sus competencias y atribuciones, 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 renovación moral y 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.

En una primera instancia, el sujeto de control del sistema está constituido por los recursos federales que se transfieren a los gobiernos de los estados, para apoyar programas de desarrollo socio-económico en las entidades federativas. En la instancia subsecuente, el sistema se ampliará al control de los programas normales de alcance estatal que están a cargo de las dependencias y entidades federales en los estados.

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 carác-

ter 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 (SPP), 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, estados 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 acreditarse, 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 de gobernantes y beneficiarios de las acciones de gobierno.

ESTRATEGIA OPERATIVA

Se parte de reconocer las diversas tipologías de gasto, que tienen lugar en una entidad federativa en cuanto al 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.
- 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 éstos 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 aluden en las líneas anteriores, está constituido 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; Programas Estatales de Inversión (PRODES); Programas Sectoriales Concertados (PROSEC); Programa de Empleo en Zonas Urbanas Críticas (PEZUC).

Si bien el Sistema Estatal de Control considera como objeto central el gasto correspondiente a los programas señalados, su perspectiva y cobertura debe ampliarse al gasto público como un todo, independientemente del origen de los recursos, pero respetando las atribuciones federales, estatales y municipales en la materia. Sólo de esta manera se tendrá un efecto global en las

distintas acciones que se realicen en territorio estatal, haciendo posible la intervención permanente del control de gestión en los procesos subsecuentes de programación-presupuestación del gasto, en forma integrada.

En este marco de trabajo, la secretaría, a través de la DGOR, 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. Esta línea de acción 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 con sus objetivos.
- 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. Esta línea de acción 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 a 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.

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 a 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, a manera de reagrupar las funciones de control en una sola unidad y promover su vinculación apropiada con otros órganos que cumplen las funciones de programación, finanzas y ejecución.

La proposición y aplicación de tales ajustes es responsabilidad

y atribución de los ejecutivos 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: implementación o fortalecimiento de la función de control en los ayuntamientos y la vinculación de éstos 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 concetrar acciones en materia de control con los ayuntamientos, como parte de los programas de fortalecimiento municipal.

Integración de las funciones de control en el COPLADE.

Los campos comunes, de interés para 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, bajo el mando directo del coordinador del COPLADE y con el apoyo operativo de las delegaciones de la SECOGEF y de la SPP en materia de control, evaluación, 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 en 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 a la institución 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 rela-

tiva a la obra pública y al ejercicio del gasto, que obedezca a los objetivos globales del estado y se considere como propiedad de éste 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 la 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 responsabilidad 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 con 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 cuantificar 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 nacionales de desarrollo.

PROCEDIMIENTOS GENERICOS

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 bási

cas 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 en las regionales, 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 en 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 propone 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-obra a los consejos de vigilancia de los comisariados ejidales, estará vinculado con la instancia municipal y ésta con la unidad de control y evaluación prevista en la estructura de los COPLADES.

Supervisión técnica

Tarea técnica de medición de avances físicos y financieros apoyada por 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 correspondiente, deberán integrar sus acciones en un objetivo común.

Este nivel se alimenta de la información derivada de las tareas de vigilancia y seguimiento 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; 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.