

PROCEDIMIENTOS, MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE CONTROL DEL GASTO FEDERAL COORDINADO CON ESTADOS Y MUNICIPIOS

Ramón Harden Cooper

PRESENTACION

LA Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a través de la Dirección General de Operación Regional, se ha propuesto una estrategia de trabajo que reúna, en un objetivo común, las tareas directas de control federal en el gasto concertado con los estados, y la promoción y asesoría para la implantación de los Sistemas Estatales de Control.

Por el volumen y diversidad de tareas que se involucran en el control del ejercicio presupuestal, se ha adoptado el enfoque de sistema que permite estructurar de una manera orgánica, jerarquizada y coordinada, las diferentes acciones y requerimientos para el cumplimiento eficiente de nuestras responsabilidades de control del gasto.

El enfoque de sistema involucra conceptos más amplios y de fondo que la estricta vigilancia de la aplicación de los recursos y sus consecuentes medidas correctivas; en este sentido, el objetivo central del actual gobierno, en materia de control, es trascender las tareas de fiscalización a niveles de acción preventiva, que redunde, a mediano plazo, en una mejor administración y aplicación de los recursos públicos.

El carácter preventivo del control nos obliga a conocer y vigilar las observaciones reglamentarias, que norman el proceso

general del ejercicio presupuestal, desde la programación de recursos y metas hasta el finiquito de las obras y servicios que amparan los presupuestos de egresos autorizados.

El trabajo así planteado, requiere seguramente de un esfuerzo adicional que dé sentido y contexto al quehacer puntual de la fiscalización.

Es propósito de esta intervención, mostrar a los órganos estatales de control los esquemas y procedimientos de trabajo, que la Dirección General de Operación Regional ha formulado para cumplir con sus atribuciones de control y fiscalización del gasto federal concertado con los estados.

MARCO DE ACCION DEL CONTROL FEDERAL

En respuesta al planteamiento antes señalado, se estructuró un marco de referencia operativa, que agrupa e interrelaciona las diferentes etapas y actividades del ejercicio presupuestal, de manera secuencial y por ámbitos e instancias de responsabilidad, indicando los diferentes niveles de actuación. De manera resumida, se presentan a continuación los aspectos básicos del marco de acción, en materia de control.

Etapas del Ejercicio Presupuestal

- 1) Planeación**, verificar el cumplimiento de los objetivos, estrategias, metas y prioridades de los programas de inversión; asimismo, controlar los techos anuales de inversión en relación a la capacidad instalada para la administración y ejecución de los proyectos.
- 2) Programación-Presupuestación**, vigilar la verificación de las propuestas preliminares de programación-presupuestación,

por parte de los órganos que tienen dicha responsabilidad.

- 3) **Autorización del Gasto**, controlar que la autorización y aprobación de los recursos se efectúen mediante los estudios, proyectos y anexos técnicos respectivos, que avalen la inversión y metas autorizadas, así como por los montos y alcances convenidos y en los tiempos adecuados para su ejercicio.
- 4) **Ministración de Recursos**, vigilar la elaboración de los calendarios de ejecución y ministración de recursos, que permitan el control del flujo de radicaciones y eventual suspensión de fondos.
- 5) **Ejecución**, inspeccionar que las obras y servicios programados cumplan con la promoción social adecuada; controlar que las modalidades de ejecución, por administración o por contrato, cumplan con la normatividad reglamentaria en materia de concursos, contrataciones y entrega de obras.
- 6) **Modificaciones Programáticas-Presupuestales**, vigilar el cumplimiento de las normas de autorización de transferencias, cancelaciones y ajustes de metas.
- 7) **Registro del Ejercicio**, controlar e inspeccionar, durante el ejercicio, los registros físicos y financieros de las obras emitidos por las áreas de control de los órganos responsables de la ejecución.
- 8) **Cierre del Ejercicio**, fiscalizar que los avances reportados correspondan al ejercicio real alcanzado; verificando, en campo, obras terminadas y en proceso para su observancia en el siguiente ejercicio. En general, deberá vigilarse la pre-

sentación adecuada de los cierres, en tiempo y contenido.

- 9) **Control del Ejercicio**, vigilar que las áreas internas del control, en los órganos responsables de la ejecución y administración de los recursos, cumplan debidamente y en el nivel que les corresponda, con sus responsabilidades de seguimiento, supervisión, fiscalización, aplicación de medidas correctivas y tareas de evaluación.

En seguida, se relacionan las instancias gubernamentales que se asocian, por ámbito de responsabilidad, con las etapas y actividades básicas del ejercicio presupuestal antes descritas.

Nivel Central

Del ámbito programático-presupuestal.

- Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional.
- Direcciones generales respectivas del PIDER, PEI, PAZM, PEZUC, PRODES, PROSEC, subsidios.

Del ámbito financiero.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Tesorería de la Federación.
- Coordinaciones Central y Regionales de Operación.

Del ámbito de ejecución y normativo sectorial.

- Dependencias Coordinadoras de Sector.
- Entidades y Organismos Ejecutores.

Del ámbito del control.

- Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- Contralorías Internas de las dependencias y entidades del sector público.

Del ámbito sancionador.

- Procuraduría General de la República.
- Ministerio Público Federal.

Nivel Regional

- Representaciones federales en los estados.
- De la normatividad programática.
- Del financiamiento.
- De la normatividad técnica y de ejecución.
- Del control.

Nivel Estatal

- Representación de los gobiernos estatales ante la federación.
- De los COPLADES.
- De los órganos de finanzas.
- De los órganos ejecutores.
- De los órganos del control del gasto.

Nivel Municipal

- De los órganos responsables de la ejecución.

Nivel Local

- De los comités pro-obras.
- De la población interesada.

MARCO LEGAL Y ADMINISTRATIVO DEL CONTROL FEDERAL

Las etapas y actividades, que conforman el ejercicio presupuestal, están establecidas y normadas por una estructura de ordenamientos jurídicos, que señalan, por ámbitos de acción, las responsabilidades y obligaciones a las que están sujetas las partes y eventos correspondientes; asimismo, el proceso general

y específico del ejercicio del gasto, se apoya en disposiciones y procedimientos técnicos y administrativos, precisados por los reglamentos de ley y por los manuales de operación de los respectivos programas de inversión, así como los derivados de los convenios y acuerdos de coordinación, que suscriben los ejecutivos federal y estatales.

Del conocimiento y, sobre todo, de la aplicación de los señalamientos normativos, depende la eficiencia en el corto y largo plazos de los órganos de control. Su clasificación y correlación, con cada una de las actividades del ejercicio, permitirá vigilar anticipadamente eventos prioritarios y reforzar así, el carácter preventivo del sistema de control.

A continuación se relacionan los ordenamientos, reglamentos y procedimientos, superiores y auxiliares, que regulan el proceso general del ejercicio presupuestal:

- Constitución Política de los EE. UU. Mexicanos.
- Ley Orgánica de Administración Pública Federal.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- Ley de Planeación.
- Convenio Unico de Desarrollo.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.
- Ley de la Tesorería de la Federación.
- Ley de Obras Públicas.
- Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública.
- Reglamentos Interiores de las Secretarías de la Contraloría General de la Federación y de Programación y Presupuesto.

- Reglamento Interior de los COPLADES.
- Manual para la Ministración de Recursos Federales del RAMO 26 - Promoción Regional.
- Manual de Corresponsabilidad del Gasto Público Federal.
- Manual del Control y Seguimiento Físico y Financiero (COSEFF).
- Manuales de Operación y Procedimientos de los programas concertados entre la federación y los estados.
- Acuerdos de Coordinación celebrados entre la federación y los estados (PRODES, PEZUC, PROSEC).

PROGRAMA DE OPERACION REGIONAL PARA EL CONTROL DEL GASTO FEDERAL

La subsecretaría "A" de la S.C.G.F., ha instrumentado, a través de la Dirección General de Operación Regional, un programa de acción institucional, que permita dar respuesta operativa a los requerimientos de control y evaluación de las inversiones federales concertadas con las entidades federativas del país.

Para instrumentar la vertiente del control de dicho programa, se han establecido diversos subprogramas y actividades en el corto plazo, los cuales se derivan de un análisis jerarquizado del ejercicio presupuestal, seleccionando etapas que por su importancia y carácter preventivo, se constituyen en acciones prioritarias del control del gasto.

Estas acciones se han clasificado en extensivas e intensivas. Corresponde a las primeras, las tareas que por ser generales y sistemáticas son extensivas a las treinta y un entidades del país, y son:

- a) Control y registro de la documentación programática y presupuestal.

- b) Fiscalización de avances físicos y financieros.
- c) Control de cierres de ejercicio.

Asimismo, para las acciones intensivas corresponde un nivel limitado a programas especiales o de mayor penetración en las tareas de intervención, tales acciones son:

- d) Fiscalización de proyectos específicos.
- e) Control de proyectos prioritarios.

A continuación se describen brevemente los propósitos y alcances de cada una de las acciones señaladas:

1. CONTROL Y REGISTRO DE LA DOCUMENTACION PROGRAMATICA Y PRESUPUESTAL

Como ha sido mencionado anteriormente, la captura y registro de información se convierte, en todo el proceso del control, en el antecedente básico de trabajo; su captación oportuna y suficiente se refleja en la eficiencia del sistema de control.

Por esta razón, el objetivo central de esta tarea será, inicialmente, establecer todas las coordinaciones necesarias que la ley prevé, tanto a nivel interinstitucional como intergubernamental, a fin de garantizar la entrega sistemática de los documentos y acciones que se expiden a través de las instancias responsables de la normatividad, autorización, ejecución y administración de los recursos federales concertados.

De los documentos e información necesaria para el control, se mencionan enseguida los más importantes:

1.1 Convenios, acuerdos y bases de coordinación.

Los datos contenidos en ellos, permitirán aumentar

un adecuado control sobre el cumplimiento de objetivos, prioridades, inversiones y metas generales convenidas, y de sus procedimientos generales.

1.2 Autorización del gasto.

Oficios de autorización.- Esta información, además de registrarse, deberá verificarse con los antecedentes de montos y metas convenidas, inicialmente, para cada uno de los programas.

Oficios de aprobación.- De la misma manera, deberán verificarse conforme a los montos y metas autorizadas, y vigilar que las obras aprobadas no se dupliquen con otros programas de inversión.

1.3 Ministración de recursos.- Permitirá vigilar que la radiación de fondos se haga conforme al calendario establecido y que se efectúen en base a avances físico-financieros reales.

1.4 Registros de avances físico-financieros.- Con los reportes mensuales o bimestrales que se emitan, se mantendrá el control actualizado de la situación de las obras.

1.5 Cierres de ejercicio.- Permitirá conocer el estado contable de las obras; clasificando las obras terminadas, en proceso y canceladas.

2. FISCALIZACION DE AVANCES FISICOS Y FINANCIEROS

Esta acción está dirigida a verificar, con inspección de campo, los reportes de avances elaborados por las dependencias responsables de la ejecución y detectar las posibles desviaciones y anomalías que pudieran ocurrir durante el ejercicio.

Asimismo, en las desviaciones detectadas, proponer las medidas de solución oportunas en los niveles de responsabilidad correspondiente; realizando el seguimiento de las medidas aplicadas para que la corrección de las desviaciones sea efectiva.

La anterior revisión, de carácter permanente y de vigilancia directa en las obras, suministrará, además de lo ya indicado, los elementos de juicio necesarios acerca de las modificaciones programáticas y presupuestales que se realizan durante el ejercicio fiscal.

Las desviaciones y anomalías registradas deberán clasificarse según su origen, pudiendo ser éstos de carácter contable, técnico, legal y/o administrativo; debiendo ordenarse por su ámbito institucional, niveles de responsabilidad y medidas correctivas necesarias de observaciones, apercibimientos o denuncias, de acuerdo a lo estipulado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3. CONTROL DE CIERRES DEL EJERCICIO

Las tareas de reconocimiento de los cierres de ejercicio presupuestal, se inscriben prioritariamente en las acciones de control preventivo, que se han instrumentado en la estrategia de operación a corto y largo plazos, la importancia de vigilar su cumplimiento en los términos de tiempo y contenido, radica en su relación directa y trascendente con las etapas de programación del siguiente ejercicio. En este sentido, la presentación oportuna y veraz de los resultados obtenidos, física y financieramente, permitirá mejorar los niveles de programación y presupuestación de la federación y los estados.

Acciones importantes se desprenden de la formulación de

los cierres presupuestales, de su manejo eficiente se deriva información confiable y sustantiva para la elaboración de la cuenta pública e informes de gobierno; así también, para las actividades de control e inventario de la obra pública; de la misma manera, proporciona los datos de obras terminadas para vigilar su operación y mantenimiento por los órganos responsables; establece los antecedentes y logros alcanzados para los fines de evaluación general de los programas de inversión y se convierte en la referencia básica para los órganos de control y de autoevaluación de los órganos estatales.

Igualmente, que en el caso anterior, las desviaciones detectadas deberán clasificarse por su origen contable, técnico, legal y/o administrativo, señalando los niveles de responsabilidad y medidas correctivas necesarias.

4. FISCALIZACION DE PROYECTOS ESPECIFICOS

La revisión de proyectos de inversión específicos, se ubica en las tareas de control correctivo.

El origen de su aplicación proviene de aquellos proyectos que fueron revelados con irregularidades en las tareas de fiscalización de avances físicos y financieros o de los cierres de ejercicio. Asimismo, provienen para su atención de solicitudes externas de intervención, como quejas o denuncias.

Por lo anterior, la fiscalización se intensifica en las áreas contables y administrativas, requiriéndose de la inspección de estimaciones, facturas, contrataciones de ejecución y adquisiciones, verificación de precios unitarios, revisión de existencias compulsas, levantamiento de testificaciones de las comunidades y otros, lo que permitirá precisar las desviaciones y responsabilidades involucradas, a fin de aplicar

las medidas correctivas necesarias para resarcir los posibles daños causados al erario federal.

5. CONTROL DE PROYECTOS PRIORITARIOS

El control de este tipo de proyectos se origina con la solicitud de autoridades superiores de la Administración Pública Federal o bien por solicitud expresa de los gobernadores. Asimismo, puede aplicarse el control, derivado del programa selectivo que la propia secretaría establece para este tipo de proyectos, que por sus características económicas, sociales o de impacto regional requieran de un control específico y directo.

Esta tarea se ubica en el control preventivo, debiendo señalar, con oportunidad, las desviaciones e irregularidades detectadas durante el desarrollo de los proyectos, aplicando y vigilando las medidas de solución en la corrección de las anomalías.

Por lo mencionado, esta actividad permitirá ayudar al cumplimiento satisfactorio de los acuerdos de coordinación que enmarcan este tipo de proyectos y coadyuva en la gestión y logro de las metas estatales, regionales y/o nacionales.

Del mismo modo, de existir incumplimiento o desviación de los objetivos inicialmente planteados, se contará con elementos de juicio necesarios y suficientes para corregir o cancelar los proyectos de referencia.

Por la naturaleza especial y de gran envergadura que caracterizan estos programas, se establecen los apoyos y coordinaciones requeridas, que faciliten las tareas de operación del control con las áreas ejecutoras y normativas de las obras, previendo una participación sistemática que puede abarcar varios ejercicios fiscales según el calendario de ejecución respectivo.

Relación de Documentos Anexos

Se ha considerado, que en caso que los Organos Estatales de Control requieran de una consulta documental con información más detallada de lo aquí expuesto, se anexe a este resumen el material que a la fecha ha sido elaborado por la S.C.G.F., en donde se incluyen, por tema, las referencias de ley, objetivos particulares, flujogramas de actividades, formatos e instructivos para su aplicación. Asimismo, se incluyen en este resumen copias reducidas de las matrices de interrelación entre las etapas del ejercicio presupuestal, instancias responsables y ordenamientos jurídicos básicos y auxiliares.

Documentos:

- Manual para el control de la documentación programática-presupuestal.
- Manual para la fiscalización de avances físicos y financieros.
- Manual para el control de cierres de ejercicio.
- Manual para la fiscalización de proyectos específicos.
- Manual para el control de proyectos prioritarios.
- Por último, se incluye un manual para el control del ejercicio y ejecución de obras, el propósito de este documento es contar con una versión reducida y de aplicación práctica, que globaliza todas las actividades descritas.