

EL SISTEMA DE CONTROL DE LAS EMPRESAS PARAESTATALES COORDINADAS POR LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS

Jorge W. Gordillo Aguilar

A partir de la sectorización de la administración pública se establece un nuevo marco de acción y se perfilan nuevas modalidades de control de las empresas paraestatales, delimitadas básicamente por una jerarquía sectorial y otra a nivel global. Por lo que respecta a las atribuciones que en la materia le competen a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, éstas se llevan a cabo a través de la Coordinación General de Integración y Desarrollo y su Dirección General de Control y Desarrollo Paraestatal.

Así pues, el objetivo fundamental de la presente exposición es el de mostrar en forma sintetizada la experiencia obtenida en cuanto al sistema de control interno que se tiene en ejecución en la cabeza de sector, cuyo propósito fundamental es el de contar en forma oportuna con los elementos de juicio necesarios para diseñar acciones correctivas inmediatas y mediatas, que permitan regular, reorientar o cancelar las actividades programadas ante desviaciones que alteren el comportamiento regular de las mismas.

El énfasis puesto en la etapa de control de la ejecución, se debió a la necesidad de atender en el corto plazo una carencia casi crónica en el sector público, y por ende en la administración pública paraestatal, como era la inexistencia de sistemas de control que permitieran tener una visión completa sobre el destino de los recursos presupuestales y su correspondiente expresión en las metas programadas.

En particular, un diagnóstico realizado sobre las empresas que coordina el sector Agricultura y Recursos Hidráulicos en relación a la forma en que opera el proceso de programación-presupuestación-control y evaluación, determinó la necesidad de reformar la práctica y los sistemas que se venían utilizando. Para ello era imprescindible contar, en primera instancia, con un sistema de control que nos asegurase disponer de información oportuna y veraz para detectar las variaciones en el ejercicio del presupuesto y las desviaciones en la programación, así como adecuar los proyectos y la toma de decisiones con la política sectorial.

Bajo las consideraciones antes expuestas y con fundamento en las atribuciones que las leyes en la materia le confieren, la Dirección General de Control y Desarrollo Paraestatal implementó a partir de 1981 un sistema integral de control y desarrollo paraestatal (SICODEPA), cuyos principales objetivos son:

1. Complementar la información que proporciona a los distintos niveles de decisión el Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero del Gasto Público Federal (COSEFF), abarcando para tal efecto el control y seguimiento físico de todos los proyectos de inversión y adquisiciones importantes que ejecutan las entidades coordinadas, y contar con criterios de calificación sobre el avance de las obras, diferentes a los que proporcionan las propias empresas paraestatales.

2. En base a la retroalimentación de los resultados del sistema, instrumentar en el área paraestatal los mecanismos y lineamientos necesarios para integrar debidamente las fases del proceso de programación-presupuestación-control y evaluación.

3. Concebir, dentro del marco presupuestario, un mecanismo que permita verificar la eficiencia y eficacia en el manejo del gasto público, mediante la interpretación y análisis de los estados financieros formulados por las empresas.

4. Controlar de manera efectiva los movimientos que modifiquen las asignaciones presupuestales originalmente presupuestadas, de tal forma que las necesidades y criterios de reorientación del gasto se realicen sobre bases congruentes con la estrategia y los objetivos de la propia empresa, así como de los mercados al sector.

5. Utilizar la ministración de los fondos presupuestales como una herramienta útil que permita proveer de los recursos necesarios a las entidades y evitar propiciar despido e inmovilización ociosas.

6. Analizar los diversos procedimientos operativos en las áreas técnico administrativas, a fin de contar con los elementos de juicio que permitan coadyuvar al desarrollo integral de los mismos, mediante la aplicación de medidas tendientes a alcanzar el óptimo grado de control administrativo.

Atendiendo estos objetivos particulares y otro tipo de prioridades como son el procurar entorpecer lo menos posible la gestión empresarial y respetar su grado de autonomía, se diseñaron varios subsistemas cuyo volumen de información se redujo al mínimo indispensable, tales son: Subsistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero del Gasto Público Federal (COSEFF); Subsistema de Seguimiento Físico de Proyectos de Inversión Paraestatal; Subsistema de Análisis

Financieros; Subsistema de Control del Ejercicio Financiero Presupuestal; Subsistema de Control de Afectaciones Presupuestarias; y Subsistema de las Ministraciones Presupuestales.

El COSEFF es el sistema institucional del sector público y constituye el punto de partida para llevar a la práctica los demás subsistemas, ya que en base a sus vertientes física y financiera se ha logrado profundizar, a un nivel de detalle mayor, en materia de control y evaluación del gasto público.

El Subsistema de Control y Seguimiento Físico de Proyectos de Inversión Paraestatal está orientado a contar con una evaluación precisa y oportuna en el tiempo del grado de avance alcanzado en la ejecución de un proyecto u obra. Por este medio la coordinadora de sector verifica en la misma ubicación geográfica del proyecto, su grado de avance y constata sus causas de desviación.

Otra ventaja de este subsistema es el aprovechamiento de la infraestructura administrativa, física y de recursos humanos con que cuenta esta cabeza de sector, ya que las actividades inherentes al control físico de los proyectos de inversión se han radicado a nivel de cada una de las entidades federativas del país; responsabilizando a las representaciones generales de la secretaría en los estados, a través de las jefaturas del programa de planeación, de la realización de dicho seguimiento, quienes reportan bimestralmente el grado de avance físico y las causas de desviación del proyecto.

El subsistema de análisis financiero está orientado a detectar a tiempo las desviaciones de recursos en función a lo programado y a precisar el monto de los recursos comprometidos en el desarrollo de los programas, así como a contar con información veraz y oportuna de carácter financiero. El subsistema tiene como principales fuentes de información los estados financieros proforma, dictámenes del auditor externo y carpetas de informes a los comités técnicos o consejos de administración de las entidades.

El subsistema de control del ejercicio financiero presupuestal está orientado a conocer el avance financiero presupuestal del gasto asignado con recursos fiscales, por lo que su operación se basa en documentos que registran los movimientos presupuestales que se reporten por programa; tales documentos son: presupuesto original autorizado, órdenes de pago y su calendarización, y recibos de ministración de fondos.

Por lo que respecta al subsistema de control de afectaciones presupuestarias, su función principal es la de reorientar el gasto público de una manera racional y sobre bases congruentes con los objetivos institucionales y sectoriales, de

MEMORIA DEL FORO DE CONSULTA POPULAR PARA LA PLANEACION
DE LA EMPRESA PUBLICA

acuerdo con las necesidades de reprogramación que demanden las entidades coordinadas, alcanzando en el menor tiempo posible la autorización para ejercer el presupuesto modificado. Los trámites a realizar generalmente se refieren a los siguientes: ampliaciones líquidas, transferencias entre programas, cambios en la calendarización de pagos y metas y transferencias de gasto de capital a otros requerimientos.

Finalmente, el subsistema de control de las ministraciones presupuestarias permite verificar previamente las autorizaciones por concepto de subsidios y aportaciones de las entidades paraestatales. En este concepto se analizan en primer término las disponibilidades acumuladas de la empresa y aglutina los resultados obtenidos de la evaluación de resultados de los otros subsistemas a través de un comité interno de ministración de fondos, en el cual se determina si procede a autorizar las ministraciones correspondientes a la entidad, de acuerdo al avance físico de metas y al comportamiento del ejercicio presupuestal.

Congruentes entre sí, los subsistemas de control físico y financiero descritos proporcionan la totalidad de los elementos de juicio necesarios para adecuar la ministración de los recursos presupuestales con los avances alcanzados; además, propician un mejor acatamiento de las disposiciones que se deben observar en materia de reprogramación o de suspensión de proyectos o actividades cuyas metas no sean susceptibles de lograrse en el período programado.

Igualmente, cabe mencionar que la concatenación de estos mecanismos ha propiciado lineamientos concretos a seguir en la programación y presupuestación en las entidades paraestatales, los cuales ya fueron utilizados en la estructuración del presupuesto 1983 y su correspondiente distribución económica y programática.

No está por demás señalar que a través de la evaluación de resultados obtenida de este sistema integral para el control y desarrollo paraestatal, se aplicaron con mayor eficiencia las reducciones presupuestales decretadas por el Ejecutivo Federal durante 1981 y 1982; asimismo, fue posible cancelar varios proyectos cuya ejecución se vio interferida por múltiples factores y destinar los recursos disponibles a programas prioritarios y de emergencia como el Programa de Heladas y Sequías. Por otra parte, se han detectado desviaciones importantes de recursos hacia proyectos distintos a los originalmente programados, llegándose a pactar con la empresa la reintegración de dichos recursos a la Tesorería de la Federación o, en su caso, la terminación de los proyectos inconclusos con recursos generados por los ya puestos en operación.

También se ha logrado transparentar el uso de los subsidios que otorga el Gobierno Federal y ha sido posible disminuir el exceso de disponibilidades en cuentas de valores, situación irracional, ya que por otro lado se pueden tener entidades que en muchos de los casos no cuenten con recursos para cubrir su gasto corriente.

Como todo proceso dinámico, el sistema de control se adecúa constantemente en función de las necesidades marcadas por el cambio de las disposiciones en la materia y pretende, sobre todo en estos momentos de dificultades financieras para el país, coadyuvar en forma significativa a racionalizar la asignación de los recursos que por la misma situación son muy escasos para el sector. Actualmente, el gran esfuerzo que estamos realizando es para que las empresas adopten sistemas de control congruentes con el sistema aquí expuesto, que le permitan una vigilancia mucho más en detalle de los recursos que escasamente les han sido asignados, y que vía incremento a la eficiencia se llegue a los resultados que requiere el sector, y por ende el país.