

Secretarías globalizadoras

20

Dentro de la denominación sectores económicos que se utiliza en este capítulo, se han agrupado aquéllos cuyas atribuciones, fines y actividades, se relacionan directamente con aspectos de la actividad financiera o económica nacional. Materias tales como el financiamiento, la planeación, el presupuesto, el control, la industria, el comercio y el desarrollo agropecuario.

Integración

Entre las instituciones existe una estrecha relación de modo tal que en la práctica administrativa existen atribuciones que se yuxtaponen. Esta duplicación no necesariamente indica ineeficiencia, que también existe, más bien es reflejo de la conveniencia de establecer límites a las atribuciones de cada entidad, en lo que en realidad es una continuidad administrativa.

La denominación dependencias incluye a las secretarías cabeza de sector; la de entidades a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal. En el caso de la SHCP, hay que adicionar las sociedades nacionales de crédito.

Cuando en este tema y los subsecuentes se menciona a la estructura interna, orgánica o administrativa de una secretaría, se alude al concepto siguiente:

Definición de estructura orgánica

La estructura orgánica de una institución es la expresión formal en la que se plasman los niveles jerárquicos y la división funcional de la organización, y define a partir de procedimientos o líneas de acción la interrelación y coordinación de las actividades propias del grupo a efecto de lograr el cumplimiento de determinados objetivos. Es igualmente el marco administrativo de referencia para la adopción racional de decisiones. Se concibe y describe a la estructura orgánica para ofrecer a cada miembro de la organización los datos relativos al tipo y límites de la actuación de la unidad a la que pertenece (Coordinación General de Estudios Administrativos. Guía técnica para el análisis y desarrollo institucional de las organizaciones públicas. México, ed. Presidencia de la República, 1981).

I. HACIENDA (SHCP)

Hacienda es una de las dependencias con mayor tradición y prestigio en la administración pública mexicana. Algunos de los mejores hombres de México han sido titulares del

Antecedentes

despacho de hacienda, a lo largo de más de ciento ochenta años de existencia. Por tradición ha sido también semillero de competentes administradores de alto nivel.

La historia de la secretaría de hacienda y crédito público refleja en buena medida un conflicto interno entre dos tendencias: por una parte la inclinación natural a la concentración del poder administrativo y económico –por ende político- en la dependencia que maneja los procesos financieros del país; por otra, la necesidad constante de distribuir y delegar parte de las atribuciones hacendarias como resultado de la complejidad de esa función en el mundo moderno.

En México, la dualidad de fuerzas que actúan sobre la secretaría encargada de las finanzas, ha sido históricamente resuelta, alternativamente, cercenándole atribuciones en ciertos períodos y concentrando funciones en otros.

Al término de la revolución nacieron algunas secretarías (industria y comercio), con funciones que durante el porfiriato fueron atribución de hacienda. Ello no impidió un proceso de fortalecimiento de esa dependencia que obligó a nuevos desmembramientos de funciones (bienes nacionales en 1946 y presidencia en 1958). En 1976 las funciones de programación, planeación y presupuesto fueron reasignadas a la secretaría de programación y presupuesto, luego de una nueva época de gran influencia de hacienda sobre el resto de la administración.

Con el propósito de eliminar la dicotomía administrativa que significaba mantener separada la política de gasto público de la política de ingresos y, por tanto, doble mando administrativo en una misma área de atribuciones, el presidente de la república tomó la decisión de volver a unificar las funciones hacendarias en una sola dependencia, como lo habían estado desde la creación de la secretaría de hacienda. En febrero de 1992 el congreso aprobó modificaciones a la LOAPF mediante las cuales desapareció la secretaría de programación y presupuesto. La mayor parte de las atribuciones de esta última dependencia regresaron al ámbito hacendario, en particular aquellas en materia de programación del gasto público, de planeación y de información estadística y geográfica (INAP, Manual, 1999).

"EL PRESUPUESTO: HISTORIA DE UN HIJO PRÓDIGO"

Revisemos ahora los diversos intentos de desprendimiento de las funciones de elaboración del Presupuesto que ha registrado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de los cuales hasta ahora ha logrado recuperarse siempre. El primer intento de separar la función de elaboración del Presupuesto de Egresos de las que corresponde a la Hacienda Pública, fue en 1928, cuando el Presidente Calles promovió la creación del Departamento Administrativo del Presupuesto, para auxiliarlo directamente en la planeación y control del gasto público. Aunque este Departamento Administrativo fue creado formalmente en una Ley, el entonces Secretario de Hacienda, Luis Montes de Oca, se la ingenio para posponer, en la práctica, la separación real de las funciones presupuestales que permanecieron bajo el control de la Secretaría de Hacienda hasta que, dos años después, se modificó la ley para regresarle formalmente a esta dependencia las funciones que sólo en el papel le fueron desprendidas.

Varias administraciones después, el Presidente Adolfo Ruiz Cortines decidió poner bajo su dependencia directa la Comisión de Inversiones que la Secretaría de Hacienda había establecido en la Administración del Presidente Miguel Alemán. Los alentadores resultados del funcionamiento de esta Comisión responsable de programar la inversión pública, llevaron al Lic. Adolfo López Mateos, ya como presidente electo a encargar al Lic. Gabino Fraga entonces Presidente del Instituto de Administración Pública, la elaboración de un proyecto de nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en el cual dicha Comisión de Inversiones se convertiría en un Departamento Administrativo encargado de la Planeación y el Presupuesto, como lo había intentado el Presidente Calles, en 1928.

Al momento de tomar posesión de la Presidencia, el Lic. López Mateos remitió a los colaboradores que integraban su gabinete, el proyecto de nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para su refrendo. En dicho proyecto la nueva dependencia aparecía, ya no como un departamento administrativo sino como Secretaría de Planeación y Presupuesto. Sin embargo, el entonces recién designado Secretario de Hacienda y Crédito Público, don Antonio Ortíz Mena, manifestó su desacuerdo en que la dependencia que iba a estar a su cargo perdiera las facultades para elaborar el presupuesto y logró convencer al Presidente López Mateos de reformar el proyecto de nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, preservando en la de Hacienda la elaboración del presupuesto. Así la nueva dependencia no podía llamarse ya de Planeación y Presupuesto y, para sorpresa de muchos, terminó denominándose Secretaría de la Presidencia, a cargo de la planeación del gasto público y de la autorización de las inversiones públicas, como lo venía haciendo ya la anterior Comisión de Inversiones, que dependía directamente del Presidente la República.

Durante los primeros seis años en que operó esta separación estructural, se registraron serios problemas de coordinación entre la nueva Secretaría de la Presidencia, encargada de la autorización de la inversión pública, y la de Hacienda y Crédito Público encargada de su financiamiento. Quizá por ello en la siguiente administración, el Presidente Gustavo Díaz Ordaz trató de evitar esta falta de coordinación, designando como Subsecretario de la Presidencia al hermano del titular de la Secretaría de Hacienda. Así surgió la Subcomisión de Inversión-Financiamiento que, en las décadas siguientes, propició una mejor coordinación de las funciones que ambas dependencias tenían a su cargo.

Dieciocho años tuvieron que pasar para que de nuevo se volviera a intentar la separación estructural de las funciones de cobro de los ingresos y las de *programación y elaboración del presupuesto*. Y fue en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, la que por primera vez lleva este nombre, que se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, separando orgánica o estructuralmente estas funciones de las encomendadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Lic. José López Portillo, tomando en cuenta lo ocurrido al Presidente López Mateos en 1958, tuvo buen cuidado, como Presidente Electo, de solicitar al Presidente saliente que el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública fuese aprobado por el Congreso antes de proceder a la designación de los integrantes de su futuro gabinete. La nueva Secretaría de Programación y Presupuesto, que a partir de 1982, estuvo encargada de las funciones de modernización administrativa del gobierno en su conjunto, tuvo también una existencia relativamente breve. Dos sexenios y dos años después de creada fue absorbida nuevamente por su dependencia de origen, la de Hacienda y Crédito Público, con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal promovidas por el Presidente Carlos Salinas de Gortari.

A. Carrillo C. 2001.

El antecedente más remoto de esta dependencia lo constituye la secretaría de Estado y despacho universal de hacienda pública creada en 1821, a la cual se le encomendaron “todos los negocios pertenecientes a la hacienda pública, en sus diversas ~~rentas~~”. La promulgación de la Constitución de 1824, permitió la expedición de la ley relativa a la hacienda pública para vigilar las casas de moneda y estableció la tesorería general de la federación y la contaduría mayor de hacienda.

La denominación de secretaría de hacienda y crédito público (SHCP), se le otorga por primera vez en el año de 1861; con la reestructuración administrativa de 1891 aumentan sus atribuciones al ámbito de comercio, denominándola secretaría de hacienda, crédito público y comercio. A partir de 1917 la SHCP deja de atender los asuntos de comercio, al crearse la secretaría de industria y comercio (SIC).

Otros países reconocen la preeminencia de la función hacendaria y ubican a la dependencia encargada en una situación administrativa y técnica superior al resto de las entidades públicas. Tal es el caso de Gran Bretaña y Alemania.

Marco jurídico

La atribuciones y principales funciones de la SHCP encuentran fundamento jurídico en un amplio conjunto de leyes que en diciembre del 2000 llegaban a cincuenta y cinco ordenamientos. Sin tomar en cuenta las disposiciones constitucionales sobre la materia, esos textos legales se pueden catalogar numéricamente del modo siguiente:

- Diez leyes hacendarias generales;
- Diecinueve leyes financieras, monetarias y de seguros;
- Catorce leyes fiscales;
- Seis leyes comerciales;
- Seis leyes orgánicas diversas.

De ese vasto universo legislativo es posible escoger, arbitrariamente, las más caracterizadas que son:

- La ley anual de ingresos de la federación;
- El decreto anual del presupuesto de egresos de la federación;
- La ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal;
- La ley monetaria;
- La ley de coordinación fiscal;
- La ley federal de las entidades paraestatales;
- El código de comercio y sus reformas;
- El decreto (sexenal) por el que se aprueba el plan nacional de desarrollo;
- La ley general de sociedades mercantiles.

El ámbito de competencia de la SHCP constituye una de las funciones básicas del gobierno; para su desempeño la dependencia lleva a cabo las grandes funciones que aquí se señalan.

- Establece y conduce la política de ingresos, incluyendo la fiscal en sus componentes de política tributaria, derechos, precios y tarifas del sector público, coordinación fiscal con los estados e ingresos de las entidades paraestatales.
- Otro tanto ocurre con la política monetaria en sus elementos de oferta y velocidad del dinero e intermediación financiera pública y privada, sí como la política de deuda pública interna y externa.
- Decide y administra la política de estímulos fiscales al sector privado, en consulta con otras dependencias.

Atribuciones

Entre los programas de mayor trascendencia de la SHCP deben mencionarse: la definición de los objetivos y políticas de carácter macroeconómico; el programa de política tributaria y de recaudación de ingresos; el programa de endeudamiento; el programa del ejercicio del gasto público o sea el de tesorería; el programa de vigilancia sobre las operaciones de comercio exterior (fiscalización aduanal).

Principales programas

Algunas de las actividades más significativas son: la definición de la política económica general; la formulación de la ley de ingreso anual de la federación; la preparación de las adecuaciones fiscales; la defensa de los intereses del fisco federal ante los tribunales; la definición de la política de deuda pública y la contratación de empréstitos; el ejercicio cotidiano del presupuesto aprobado; la emisión de bonos de la deuda pública; la emisión de moneda; la auditoría fiscal; el combate al contrabando; la entrega de fondos de tesorería a particulares y al sector público; la implantación del esquema de programación financiera; la definición de la política de precios y tarifas del sector público, y la rectoría de la coordinación fiscal nacional.

Papel orientador y globalizador

La secretaría de hacienda es una instancia o centro de toma de decisiones, de orientación y apoyo global, para todo el sector público federal, junto con la secretaría de la contraloría y desarrollo administrativo. Como entidad orientadora y de apoyo global realiza tres tipos de funciones:

- a) De carácter normativo o definitorio, puesto que constituye un órgano de autoridad.
- b) De vigilancia y control global en materia de política económica, planes, programas, objetivos, metas, acciones y recursos.

- c) De apoyo y asistencia técnica para facilitar el desempeño de las tareas que tienen encomendadas las dependencias en su papel de coordinadores de sector.

El objetivo central de la SHCP en esta perspectiva, es establecer las normas y políticas que orienten y regulen la acción de las distintas entidades sectorizadas en sus actividades específicas de financiamiento, así como fortalecer la acción de los coordinadores de sector en esa materia.

Estructura orgánica

El reglamento interior de la SHCP establece que dicha dependencia dispone para la atención de sus atribuciones de la organización siguiente: Secretario; tres subsecretarías (del ramo, de ingresos y de egresos); la procuraduría fiscal de la federación; la Tesorería de la federación; la Oficialía Mayor; una coordinación general; 23 direcciones generales; cuatro sub-procuradurías; dos subtesorerías; y, siete unidades (para ver en detalle la organización interna de la SHCP consultar INAP, "Manual", 2001).

Principales problemas administrativos

Tal vez el principal reto administrativo al que se enfrenta la SHCP es el que se deriva de su posición central o nuclear en el seno de la administración pública. Su función financiera ejerce amplia influencia en la economía nacional y sus decisiones afectan la actividad económica del sector financiero y bancario y del resto del sector público y privado. En tiempos de inflación, desempleo, recesión o cuando se produce una devaluación monetaria, este hecho se torna dolorosamente evidente.

Esta es una de las razones que explican la tendencia, siempre presente en la administración a contrarrestar o disminuir la influencia de la SHCP; se aludió ya a este fenómeno al inicio del capítulo.

Otra fuente de problemas administrativos de la SHCP se deriva del hecho de que ejerce, al mismo tiempo, funciones normativas para todo el sector público y funciones operativas muy complejas para el sector financiero.

La estructura orgánica de la SHCP tiene que cumplir dos objetivos diferentes: uno concerniente a la regulación y normatividad del sector público en materia financiera y económica, y otro de operación de una enorme maquinaria fiscal y financiera que realiza tareas esencialmente administrativas y de servicios. Los funcionarios de alto nivel deben disponer del tiempo y la capacidad para ejecutar ambas simultáneamente.

En la mayoría de los países de administración avanzada, las funciones operativas que en México realiza la SHCP están organizadas en forma autónoma. Es el caso de la entidades aduaneras y recaudadoras de impuestos.

El sistema de administración tributaria, SAT

Desde la creación misma de la SHCP esta dependencia siempre dispuso de un área recaudadora de las contribuciones para el financiamiento del presupuesto. La naturaleza de sus tareas administrativas cambió con el tiempo, a paso y medida que se transformaban los impuestos y otros gravámenes objeto de recaudación. Durante casi un siglo la principal fuente de ingresos estuvo representada por los gravámenes al comercio exterior e interior. El mecanismo de recaudación era y sigue siendo el sistema aduanal. En el siglo XX los impuestos y tarifas aduaneras fueron perdiendo importancia relativa a favor de otras

contribuciones tales como el impuesto del timbre, el de ingresos mercantiles y, gradualmente, el impuesto sobre la renta de las personas físicas y las empresas. Durante el primer tercio del siglo pasado, hasta antes de la expropiación petrolera, las regalías y derechos derivados de las concesiones sobre la explotación de los hidrocarburos fue muy importante. Se creó entonces una subsecretaría a cargo de la recaudación tributaria, denominada subsecretaría de ingresos, con varios departamentos especializados en cada gravamen principal.

A lo largo de la segunda mitad del siglo pasado la estructura tributaria experimentó numerosas transformaciones de fondo. Desapareció el impuesto sobre ingresos mercantiles substituido por el moderno impuesto al valor agregado (IVA). Creció la importancia relativa en la recaudación de los impuestos directos, en particular del impuesto sobre la renta; la suscripción de numerosos tratados comerciales con terceros países, redujo la significación de los impuestos al comercio exterior; en cambio, la venta y exportación de hidrocarburos creció rápidamente, y los impuestos a esas exportaciones tanto como al consumo interno de productos derivados del petróleo, llegó a representar más de 45% del total de los ingresos ordinarios (al momento de escribir este texto el peso relativo de los varios gravámenes a los hidrocarburos -a su venta en los mercados interno y externo- se sitúa en alrededor de 30% de los ingresos ordinarios federales).

La recaudación fiscal se tornó una actividad administrativa sumamente compleja. En México, como en la mayor parte del mundo, las nuevas teorías económicas derivadas del keynesianismo concedieron a la política tributaria una relevancia extraordinaria. La política fiscal no solo debía cumplir su papel de generador de recursos para el financiamiento de los presupuestos, debía jugar un “rol” tanto o más delicado en la economía nacional, a saber: servir de instrumento para operar una política económica anticíclica, dar estabilidad al crecimiento del país y promover un desarrollo equilibrado entre distintas regiones geográficas y diferentes actividades económicas.

Surgió entonces la distinción entre política tributaria –fundamentalmente recaudadora– y política fiscal anticíclica, compensatoria y promotora de equilibrios regionales. Sin embargo, ambas funciones quedaron a cargo del mismo aparato administrativo: la subsecretaría de ingresos; no obstante la naturaleza diferente de esas tareas. No fue sino hasta mediados de la década de 1990 que se tomó la acertada decisión de crear un sistema autónomo de recaudación, muy especializado, que se denominó sistema de administración tributaria, SAT. Esta forma de separación de la política tributaria *vis á vis* la política fiscal, es una característica común de la mayoría de los sistemas hacendarios del mundo, en los que se mantiene de manera muy rigurosa.

En México el SAT formalmente no depende de la subsecretaría de ingresos, pero el SAT se ha deslizado nuevamente a la esfera operativa y decisoria de la subsecretaría de ingresos. A tal grado resulta cierta la anterior afirmación, que la iniciativa presidencial en materia de reforma fiscal integral enviada al congreso de la Unión, en el verano del 2001, proponía modificaciones a la ley orgánica del SAT para que sus funciones se incorporaran, nuevamente, a las atribuciones de la subsecretaría de ingresos.

De acuerdo a lo establecido en la LOAPE, la SHCP lleva a cabo los siguientes programas principales:

**Principales
programas**

- a) Planeación nacional del desarrollo y elaboración del plan nacional sexenal;
- b) Proyección y cálculo de los ingresos del sector público federal y elaboración de los proyectos de iniciativas de leyes fiscales, incluyendo la ley anual de ingresos de la federación;
- c) Cálculo, diseño y operación de la política de deuda y de crédito del sector público federal;
- d) Planeación y vigilancia del sistema bancario comercial del país y de la banca de desarrollo;
- e) Planeación y vigilancia del sistema de seguros, fianzas, valores y organizaciones auxiliares de crédito, comerciales y públicos.
- f) Diseño e implantación de la política de precios y tarifas del sector público, en colaboración con otras dependencias;
- g) Recaudación de todos los gravámenes federales mediante el SAT; operación del sistema aduanal y del sistema nacional de coordinación fiscal, en términos de las leyes respectivas;
- h) Cálculo de los egresos públicos federales; formulación del programa de gasto y elaboración del proyecto de iniciativa anual del presupuesto de egresos, incluyendo los programas de inversión pública de las dependencias y entidades;
- i) Vigilancia del ejercicio del gasto de conformidad con el presupuesto autorizado;
- j) Formulación de la cuenta anual de la hacienda pública federal para su envío a la cámara de diputados;
- k) Desarrollo de los servicios de estadística y de información geográfica del país;
- l) Aprobación de los cambios en la organización interna de las dependencias y entidades y la política de personal de las mismas, en colaboración con la secretaría de la contraloría y desarrollo administrativo.

La anterior enunciación de los grandes programas hacendarios, no obstante el carácter agregado de la misma, pone de relieve el peso e importancia de la dependencia que se estudia.

Gigantismo

El gigantismo burocrático de la SHCP es una consecuencia de las circunstancias descritas en los párrafos anteriores. Aunque el problema es menor que en la secretaría de educación pública, la cual tiene un personal superior a medio millón de servidores, se estima que en la SHCP trabajan cincuenta mil personas, incluyendo los servicios de recaudación fiscal y de aduanas. El número de empleados en sí mismo no sería un reto administrativo grave, de no ser porque la estructura superior tiene que cumplir con funciones de diseño e implantación de política, normatividad y regulación que impiden la atención plena de la administración de los órganos operativos.

Finalmente, habrá que mencionar otro reto administrativo que requiere de permanente acción: es el de la delegación y desconcentración de las funciones. En esta materia los avances son considerables; varias áreas de la SHCP han alcanzado un notable grado de desconcentración. Sin embargo, este mismo avance ha traído como consecuencia la dispersión de actividades hacendarias a nivel local.

La secretaría de hacienda y crédito público es una dependencia que participa de modo sobresaliente en la función rectora del estado mexicano, promoviendo y orientando el desarrollo económico en coordinación con otras dependencias. Los recursos financieros que le han sido asignados en los últimos años son considerables.

A la tendencia normal de crecimiento del gasto de la SHCP se agregan, a partir de 1980, los recursos que la federación destina al pago de participaciones en impuestos federales a las entidades federativas y a los municipios; se incluyen también las considerables transferencias a estados y municipios del ramo XXXIII; igualmente el llamado “servicio de la deuda” pública externa e interior, (intereses más amortización de capital), es un renglón de gasto muy considerable. Otros montos que se incluyen en el sector SHCP, corresponden a apoyos y transferencias que se destinan al fomento de diversos sectores económicos, dado el carácter de apoyo global de la citada dependencia.

Resulta fácil comprender que las anteriores referencias al esquema de sectorización que incluyen la función de globalizadora, la de cabeza de sector y la de un conjunto de entidades sectorizadas bajo el ámbito de la SHCP, debe entenderse en el nuevo contexto de un sector paraestatal disminuido. El cuadro de sectorización al año 2001 habrá de empequeñecerse conforme se avance en la desincorporación. Al momento se integra del modo siguiente:

I Organismos descentralizados

- 1. Casa de Moneda de México
- 2. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
- 3. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
- 4. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.
- 5. Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
- 6. Patronato del Ahorro Nacional.
- 7. Pronósticos para la Asistencia Pública.

Entidades sectorizadas

II. Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

- 1. Agroasemex, S.A.
- 2. Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (en proceso de desincorporación).
- 3. Aseguradora Hidalgo, S.A.
- 4. Banco de Crédito Rural del Centro, S.N.C.
- 5. Banco de Crédito Rural del Centro-Sur, S.N.C.
- 6. Banco de Crédito Rural del Golfo, S.N.C.
- 7. Banco de Crédito Rural del Istmo, S.N.C.
- 8. Banco de Crédito Rural del Noreste, S.N.C.
- 9. Banco de Crédito Rural del Noroeste, S.N.C.
- 10. Banco de Crédito Rural del Norte, S.N.C.
- 11. Banco de Crédito Rural del Occidente, S.N.C.

12. Banco de Crédito Rural del Pacífico-Norte, S.N.C.
13. Banco de Crédito Rural del Pacífico-Sur, S. N.C.
14. Banco de Crédito Rural Peninsular, S.N.C.
15. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
16. Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C. (en proceso de desincorporación).
17. Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.
18. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
19. Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.
20. Exportadores Asociados, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación).
21. Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. (en proceso de desincorporación).
22. Nacional Financiera, S.N.C.
23. Ocean Garden Products, Inc. (en proceso de desincorporación).
24. Productora de Cospeles, S.A. de C.V.
25. Servicios de Almacenamiento del Norte, S.A. (en proceso de desincorporación).
26. Terrenos de Jaltipan, S.A. (en proceso de desincorporación).

III. Fondos y Fideicomisos

Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito

Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural

Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura

Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras

Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda

Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios

Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios

II. SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO, SECODAM.

Antecedentes

El primer antecedente de la contraloría en nuestro país, es el departamento de cuenta y razón creado en 1824 dentro del ministerio de hacienda. Sus funciones incluían la formación de los presupuestos y de la cuenta general de todos los ramos de hacienda de la federación, así como de la inversión de sus productos, que se presentaban al congreso.

En 1910 se expide un decreto que reorganiza la tesorería general de la federación y crea la dirección de contabilidad y glosa en su seno para llevar la contabilidad de la hacienda federal, dirigir la de las oficinas de la federación y glosar sus cuentas, calificando la justificación, comprobación y registro de la contabilidad. Ambas oficinas dependían aún de la secretaría de hacienda.

Posteriormente la nueva ley de secretarías de Estado, decretada el 25 de diciembre de 1917, establece la creación del departamento de contraloría, cuyo jefe era el contralor general de la república. Sus funciones eran llevar las cuentas generales de la nación; inspeccionar y examinar libros, registros y documentos de contabilidad de la nación (inspección y glosa); realizar investigaciones sobre la organización interior, procedimientos

y gastos de las dependencias; y exigir las responsabilidades civiles y penales en que incurrieran los funcionarios y empleados que manejaran fondos públicos.

La idea subyacente en la creación del departamento de contraloría, fue la necesidad de procurar un medio que derivara en un juicioso uso de los fondos y la estricta observancia de los preceptos legales. La intención era proteger los fondos contra las malversaciones y re establecer el crédito público.

Se pretendió dar al departamento una completa independencia de la secretaría de hacienda; transferirle funciones que aún desempeñaba la tesorería general de la federación en materia de contabilidad, así como otorgarle verdaderas funciones de control para vigilar el cumplimiento estricto de las propuestas y obligaciones respectivas.

En 1926 se adiciona un artículo a la ley orgánica de 1917 para establecer como función del departamento de contraloría, el control previo de los egresos del gobierno federal y la inspección de las oficinas recaudadoras y pagadoras del gobierno. Se reforma también la anterior ley orgánica de esa dependencia para dejar claras sus funciones, así como que el contralor las ejercería en representación directa del presidente de la república. De esta reforma, surge el departamento de contraloría de la federación, cuyo titular se denominó contralor de la federación.

En 1932 se modifica la ley de secretarías de Estado, suprimiendo el departamento de contraloría, y transfiriendo sus funciones principalmente a la secretaría de hacienda y crédito público, la mayor parte de las cuales se concentraron en la tesorería de la federación. En la exposición de motivos del decreto respecto se decía que la supresión del departamento se debía, entre otras razones, a que no informaba oportunamente del resultado del ejercicio fiscal; había un atraso de hasta 8 meses en la presentación de los estados financieros; que las dependencias en ocasiones no podían desempeñar con oportunidad los servicios públicos a su cargo, por la intervención crecientemente rigurosa de la contraloría; había duplicidad de labores con el departamento del presupuesto creado en 1928 y no se había podido evitar el uso indebido de los recursos de la federación.

Desaparición de la primera contraloría

El presidente Cárdenas, en 1935, divide las funciones de contabilidad y glosa de las del manejo de los caudales públicos, creando la contaduría de la federación dependiendo directamente de la secretaría de hacienda y crédito público, con la función específica de realizar la glosa de ingresos y gastos del sector público y elaborar la cuenta de la hacienda pública federal y del D.D.F.

Desde entonces a enero de 1983, año en que entraron en vigor las reformas a la ley orgánica de la administración pública federal, que instituyen la secretaría de la contraloría, las funciones de control se encontraban diseminadas en las secretarías de hacienda, programación, patrimonio y asentamientos humanos.

La secretaría que existe hoy en día, nace con el proceso de modernización administrativa de 1983.

En diciembre de 1994 se reformó la LOAPF agregando nuevas atribuciones a la secretaría de la contraloría, con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales como: desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades, incluyendo la elaboración de políticas en materia de recursos humanos y patrimoniales; en este último caso actuando en conjunción con la otra globalizadora, la SHCP. La reforma otorgó, también, la tarea de definir la normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles; asimismo, conducción de la política inmobiliaria federal, entre otras (INAP, Manual, 2000).

Resulta válido afirmar que la SECODAM es el equivalente de lo que en otros países se conoce como “ministerio de la función pública” o “ministerio de la administración pública”.

Atribuciones

1. El primero de los campos de acción de la SECODAM comprende una de las funciones básicas de la administración pública; hoy en día, esa función se incorpora y concentra en una sola dependencia del ejecutivo federal. La atribución nodal es la creación del sistema de control y evaluación gubernamental, así como la inspección del ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos. Este sistema integrado de control, considera las tres fases del proceso; el control preventivo, el fiscalizador y el sancionador.

Para revisar el uso de los recursos públicos, la SECODAM dispone entre otras facultades: las de vigilar que los instrumentos y procedimientos de control del gasto se lleven acabo de acuerdo a la asignación de recursos; la de revisar que el ejercicio presupuestal se ajuste a los avances en los programas de las dependencias y entidades, así como llevar a cabo evaluaciones que determinan cómo se utilizan los recursos de la federación.

2. El segundo campo de acción de la SECODAM lo constituye la importantísima tarea de mantener los estándares de ética pública con rigor, exigiendo que la conducta de los servidores públicos se apegue a las leyes y observe los códigos de conducta en ellas establecidos. Se trata de la aplicación del Título IV de la Constitución y de su ley reglamentaria denominada Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos.
3. El tercer campo de acción de la SECODAM lo constituyen sus atribuciones en materia de normatividad para la obra pública, las adquisiciones y los bienes inmuebles de propiedad federal. La ley le señala la obligación de implantar normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la administración federal.
4. La cuarta esfera de acciones de la SECODAM tiene que ver con los procesos de modernización de la administración. La ley le confiere la obligación de organizar y coordinar el desarrollo administrativos integral en las dependencias y entidades. El propósito es que los recursos humanos y patrimoniales sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, de descentralización, desconcentración y simplificación administrativa.
5. El quinto campo de actividades, mismo que se encuentra en proceso de consolidación, está relacionado con el nuevo concepto de contraloría social. Esta idea tiene dos

vertientes: Por una parte, se trata de la atención a las quejas del público respecto de comportamientos dispendiosos o francamente ilegales en los que pudieran suceder los servidores públicos federales; por la otra, de la participación de los ciudadanos en la vigilancia de las obras públicas menores, que se financien parcial o totalmente con recursos federales.

Se integra por diversas categorías de normas:

- a) La Constitución y las leyes del derecho administrativo público que rigen la operación de las dependencias y entidades. Ello es así porque la SECODAM está obligada a llevar a cabo auditorías legales sobre la aplicación estricta de las normas por parte de cada una de aquellas.
- b) Leyes específicas en materia de fiscalización y control, entre otras:
 - Ley sobre el servicio de vigilancia de fondos y valores;
 - Ley del presupuesto, contabilidad y gasto público federal;
 - Ley de procedimiento administrativo;
 - Ley del servicio de la tesorería de la federación.
- c) Leyes particulares que rigen las actividades de la SECODAM, entre otras:
 - Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos;
 - Ley de adquisiciones y obras públicas;
 - Ley federal de las entidades paraestatales.

Un objetivo esencial de la SECODAM es prevenir que las acciones de la administración pública se apeguen a las normas establecidas. Vigilar que las decisiones de las dependencias y entidades públicas cumplan con el programa de gobierno del jefe del ejecutivo, con el plan nacional de desarrollo y, especialmente los programas de modernización administrativa.

Los delegados y comisarios de la SECODAM ante las dependencias y entidades de la administración, son el mecanismo esencial de esta función preventiva. Tienen la obligación de participar en los consejos de administración, de promover su eficiencia (en las entidades públicas), así como evaluar los resultados de las mismas.

Los comisarios atienden un conjunto de entidades públicas con objetivos similares, abarcando inclusive a todo un sector administrativo. Por su parte, los delegados en las secretarías de Estado, contribuyen a que los programas por ellas desarrollados, tanto de inversión como de gasto corriente, se apeguen al programa de gobierno y sean eficientes y productivos; buscan la aplicación de las decisiones sobre simplificación y modernización administrativas.

Esta función consiste básicamente en el seguimiento y vigilancia de que la actuación de las dependencias y entidades pública, realicen sus acciones estrictamente conforme a los lineamientos y a las normas administrativas establecidas en materia de adquisiciones, obras públicas, almacenes, etc. Esto es, que no solamente se lleve a cabo la acción pública con eficacia y productividad, sino con honestidad; de este modo, la función fiscalizadora se muestra como una continuación de la preventiva. Para desempeñarla

Marco jurídico

Función preventiva

Función fiscalizadora

adecuadamente la SECODAM ha creado un poderoso sistema de control interno en cada dependencia y entidad: las contralorías internas.

Función sancionadora	Cuando las funciones preventivas y de fiscalización no hubieran dado resultado y surjan cuestiones que requieran alguna sanción, la SECODAM ejerce esta función.
-----------------------------	--

Para ejercer esta función, la contraloría, aplica la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos y, cuando procede, efectúa la denuncia ante el ministerio público por hechos que pueden llegar a ser ilícitos penales.

El uso excepcional que se haga de esta atribución implica que las funciones preventiva y fiscalizadora, adquieran un grado de efectividad sustancial para el control de la acción pública

Función de modernización

Como se dijo anteriormente, recientes reformas a la LOAPF dieron a la SECODAM la significativa función de planear e implantar los sistemas de simplificación y modernización administrativas. Estas tareas quedan a cargo de una unidad que se ubica directamente bajo la autoridad del secretario. Sin embargo, adicionalmente al desarrollo de sus propias actividades sustantivas, se auxilia de las restantes unidades de la secretaría para cumplir su misión de planeación y ejecución del programa de modernización administrativa.

El dinamismo de la administración pública federal registrado a través del tiempo, logró avances sustanciales en materia de planeación, programación y presupuestación del gasto público. Sin embargo, en muchos casos las metas y objetivos originales de los programas no se alcanzaban. Se carecía de un órgano que consolidara el control de la acción pública.

Las reformas y adiciones de la LOAPF, reúnen en la SECODAM funciones anteriormente diseminadas en muchas otras dependencias especialmente en la SHCP.

La nueva globalizadora supera viejos sistemas de vigilancia y control para orientarlos hacia programas prioritarios, proyectos estratégicos y de ciertos sectores vitales, sin olvidar la acción pública en general.

Filosofía política

La filosofía política que sustenta la creación de la SECODAM es la convicción inapelable de sostener una ética rigurosa en el servicio público. La necesidad de detener el crítico deterioro de la imagen del servidor público ante la sociedad y reconquistar la credibilidad pública en la honradez y en la eficiencia gubernamentales, así como la urgencia de que los recursos económicos al encargo del administrador público se apliquen sin desviaciones y de acuerdo a los programas de austeridad vigentes. Diversos procesos de consulta popular desarrollados en pasadas campañas presidenciales señalan lo anterior como una petición social.

La ética pública exige a sus servidores mostrar con claridad el origen de sus ingresos y prestaciones; evitar negocios que entren en conflicto con la acción pública; prohibir el uso de los fondos públicos para la promoción política personal; y hacer uso indebido de bienes y servicios públicos a su cargo.

La nueva definición de las relaciones entre el estado y el servidor público, considera la incompatibilidad de desempeñar puestos públicos y al mismo tiempo hacer negocios basados en relaciones económicas con el gobierno.

La SECODAM armoniza el sistema de control de la administración pública federal. Integra en una sola dependencia, las facultades para normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control con que cuenta la administración pública descentralizada y paraestatal, y sancionar o, en su caso, denunciar las irregularidades ante el ministerio público.

Naturalmente, dispone de su propia regulación que asegura el funcionamiento de sus respectivos sistemas de control.

Sobre bases uniformes cubre con una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la administración pública federal. Como se dijo, es responsable de la fiscalización y control de las obras públicas y de las adquisiciones, con la coordinación, en su caso, de las otras dependencias.

El ámbito de competencia de la SECODAM es federal, es decir, vigila que los recursos destinados por el gobierno de la república a entidades y municipios sean razonablemente aplicados. Se excluye, en consecuencia, a los recursos propios de los estados, que llevan a cabo su propio control.

Sin embargo, la legislación actual hace posible, dentro de un total respeto a la autonomía, que el ejecutivo federal suscriba convenios con los estados y con los municipios para que la SECODAM auxilie en la organización de mecanismos de control similares, y facilitar, de este modo, la coordinación intergubernamental.

El carácter globalizador de la contraloría se basa, principalmente, en las siguientes cuestiones:

- Elabora las normas para regular el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control y evaluación.
- Establece las bases generales para realizar auditorías en las dependencias y entidades de la administración pública federal.
- Establece los lineamientos para la aplicación de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos.
- Mantiene órganos internos de control en cada dependencia y entidad.
- Aplica en toda la administración las leyes de obra pública y adquisiciones.

Por las funciones de control encomendadas hacia el interior de la administración pública, la SECODAM está vinculada a la auditoría superior de la federación, órgano técnico de la cámara de diputados cuya función de control es la de un poder sobre los otros. La SECODAM representa un órgano de autocontrol del gobierno federal.

Carácter globalizador

Fiscalización superior y SECODAM

Además de esta diferencia inicial, existen otras que son: de denominación, objetivos, ámbitos de acción; funciones y atribuciones; etc. En el capítulo de la función de control, se profundizará sobre estas diferencias; aquí solo se apunta que existe una distinción entre la auditoría superior de la federación y la SECODAM, la primera es el órgano técnico de la cámara de diputados y la segunda es el órgano del poder ejecutivo que ejerce el control de su propia acción.

Estructura orgánica

La organización de la SECODAM es relativamente simple, sin embargo, mantiene una estructura singular como se verá enseguida. La encabeza el secretario de quien dependen ocho unidades: dos subsecretarías y una oficialía mayor. Estas tres últimas áreas disponen entre ellas de ocho direcciones generales y dos unidades (para los detalles de la organización véase, INAP, "Manual", 2000).

El rasgo singular de la organización de la SECODAM descúbrese en el hecho de que de la oficina del titular del ramo dependen directamente once áreas. Aparentemente es un tramo de control muy extenso; en particular si se toma en cuenta que algunos de los principales programas de la dependencia no están desconcentrados en las subsecretarías. Se alude aquí a los siguientes: el de modernización administrativa; el de control interno y fiscalización de la administración federal que se ejecuta mediante las contralorías internas de cada dependencia y entidad (la aprobación del nombramiento de los titulares de las contralorías internas corresponde a la SECODAM). También dependen del secretario los delegados de la secretaría ante cada dependencia; los comisarios ante las entidades y los supervisores regionales. Igualmente, el programa de modernización administrativa se diseña y promueve en una oficina que depende directamente del titular del ramo; otro tanto ocurre con la comisión de avalúos de bienes nacionales. Todos ellos en adición a las unidades tradicionales de comunicación social, jurídica y de control interno de la propia dependencia.