

EL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA 1917-1933

Omar Guerrero

Dentro del programa de reorganización administrativa del gobierno federal, destaca la creación de una institución diseñada bajo fórmulas de una política claramente establecida: combatir la corrupción y expiar a la administración pública mexicana de las faltas del pasado reciente. Sin embargo, confiar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de la que hablamos, a la mera función de moralización de los funcionarios públicos y por extensión a encabezar la persecución legal de los culpables, sólo nos da una parte del panorama. La nueva Secretaría es más que eso; también encamina sus pasos a conseguir un mejor rendimiento de la organización administrativa, así como un desempeño superior de los servidores públicos, de quienes se espera que su única inquietud sea la función pública, con menoscabo de la satisfacción de sus intereses personales.

Para comprender lo mejor posible las

funciones de la Contraloría, es conveniente remitirnos a sus antecedentes, a saber, el Departamento de Contraloría, que nació con la Revolución de 1910 y la Constitución de 1917, y murió cuando la propia Revolución iba a alcanzar su fase crucial con Cárdenas. Este ensayo, parcial e incompleto como es, se refiere a la historia, objeto y consecuencias de la existencia del Departamento de Contraloría.

La historia del Departamento de Contraloría no ha sido hecha. Sabemos cuál fue su origen y su desenvolvimiento, pero desconocemos con certidumbre el motivo de su abolición, si bien se puede extrapolar la causa de ello. Por tanto, queremos dejar sentado de principio que este breve estudio es incompleto, hipotético y general, por lo que sus interpretaciones tienen solo un carácter provisional.

EL PROBLEMA DE LA INFORMACION

Dimos cuenta de materiales bibliográficos y documentales acerca de la Contraloría —nombre con el cual también nos referiremos al Departamento de Contraloría o simplemente Departamento— por verdadero accidente, o como se llama en investigación científica, *serendipity*. Es más, nunca se nos hubiera ocurrido escribir algo acerca del Departamento, de no haberse dado los hallazgos. Sucedió igual con otros estudiosos de la administración pública mexicana, quienes encontraron documentos sobre ella por accidente.

Salvo el caso de las memorias anuales que existen en diferentes bibliotecas públicas del país, el interesado en la Contraloría puede acudir a pocas fuentes. Afortunadamente por los hallazgos realizados, aunque muy contados, ahora sabemos algo más de esa interesante institución administrativa cuyas huellas fueron borradas por el paso del tiempo.

En primer lugar queremos mencionar el libro *Administración y contabilidad fiscal* de Alberto Híjar y Haro, publicado en México por la Imprenta Victoria en el año de 1919. Es un texto universitario, muy juicioso por cierto, que trata tanto de las generalidades relativas a la materia de contraloría, como del Departamento mismo. Luego hay que mencionar otra obra: *Desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación de la Contraloría*, aparecido en México en 1920 sin que se mencione la editorial, y cuyo título dice con claridad el contenido de la misma. En tercer lugar

220

debemos hablar de la existencia de un fo-

lletto conmemorativo de la consumación de la independencia nacional, que es subtítulo, y que va encabezado por el rótulo de *Contraloría General de la Nación*. Tampoco se consigna editorial, pero sí el año: 1921. Finalmente, mencionaremos al *Boletín de Informaciones de la Contraloría*, que apareció hasta donde sabemos en 1925 y hay noticias del mismo hasta 1927, incluyendo este período 15 números.

ORIGEN DE LA CONTRALORIA

El hecho que la Contraloría haya nacido* no como Secretaría sino como Departamento, dice mucho. Se esperaba que la nueva institución administrativa tuviera un carácter esencialmente técnico, o más bien, meramente administrativo. Esto es enfatizado en el Folleto Conmemorativo del que hemos hecho mención: "la Contraloría General de la Nación, cuya misión netamente administrativa la distancia un tanto de toda manifestación ruidosa ostensible..."¹ Los anónimos redactores del Folleto agregan que el propio documento tiene como propósito realzar la importancia de la Contraloría en relación con la buena marcha de la hacienda pública.

En el informe presidencial de 1918, continúan sus expositores, se reconoce el papel del nuevo Departamento en relación con el "perfeccionamiento en el mecanismo de la administración pública". En otras palabras,

Según información de Alberto Híjar y Haro (*Administración y contabilidad fiscal*) fue Luis Cabrera quien sugirió a Carranza la creación de la contraloría.

1 Contraloría General de la Nación. *Folleto Conmemorativo de la Consumación de la Independencia Nacional*, p. 7.

la Contraloría había sido diseñada para introducir las mejoras necesarias en el funcionamiento de la administración pública, teniendo en consecuencia la responsabilidad de encabezar la reforma administrativa del gobierno federal. Junto a su misión de moralización del personal al servicio del Estado, la Contraloría se encargaba igualmente del mejoramiento de las funciones administrativas del Estado, así como de su constante actualización.

Que la administración pública mexicana se ha regido por el principio de la centralización es algo cierto y comprende por extensión la materia hacendaria. La definición de la administración de la hacienda pública se planteó a partir de la Ley de 26 de noviembre de 1824, precisamente en el Ministerio de Hacienda, dentro del cual se estableció el Departamento de Cuenta y Razón. Este Departamento sustituyó a las antiguas contadurías y recogió de ellas el encargo de formar los presupuestos, así como la Cuenta de Ingresos y Egresos. Paralelamente fue instituída la Tesorería General, cuya misión consistía en distribuir los fondos nacionales, hacer las observaciones oportunas al Ejecutivo con relación a pagos indebidos y glosar sus cuentas, funciones que se le encomendaron por estar directamente sometida a la inspección de la Cámara de Diputados.²

Tiempo después, entre 1830 y 1831, el Departamento de Cuenta y Razón fue extinguido, la Tesorería General reorganizada y establecida una nueva dependencia, la Dirección General de Rentas, cuya función era la de inspeccionar los diferentes ramos administrados por el gobierno federal y formar el

2 *Ibid*, p. 13

estado general de valores. En 1851 se creó la contabilidad por partida doble, pero la disposición correspondiente fue derogada dos años después. El año de 1867 fue reforzada la centralización hacendaria: la Secretaría de Hacienda concentró en su seno todas las materias relativas a la propia hacienda, quedando entonces como la única oficina fiscalizadora. Pero la Tesorería General conservó lo relativo a recaudación y distribución de los caudales públicos. Finalmente, el 23 de mayo de 1910 nació la Dirección de Contabilidad y Glosa, precedente inmediato del Departamento de Contraloría.³

Los autores del folleto mencionado juzgan que la reforma, sin embargo, preservó para la Tesorería las funciones de inspección y vigilancia, así como la fiscalización que se realiza previamente a los gastos. La nueva Dirección sólo tuvo entonces como función la glosa de las cuentas, a saber, "la revisión de hechos consumados".

Pero no fue hasta la creación del Departamento de Contraloría que se dio un paso verdaderamente firme en materia de control, valga la redundancia. Antes sólo se habían dado movimientos más o menos titubiantes. El nuevo Departamento fue creado el 25 de diciembre de 1917, siendo expedida su ley orgánica el 18 de enero de 1918.

Que la Contraloría surge como un mecanismo moralizador, hay que enfatizarlo; pero con la salvedad que no solo nació con ese fin. La corrupción es un mal antiguo de la administración pública, no solo de la mexicana, sino de cualquier parte del mundo. Baste con citar el caso del Imperio otomano,

3 *Ibid*, p. 14

que debe sus mejores estudios de ciencia de la administración —los famosos *kanun nama*—, escritos casi todos entre los siglos XVI y XVIII, a denuncias contra la inmoralidad de los funcionarios estatales que llevaron al Estado osmalí a la ruina financiera. La Contraloría, por tanto, cumple en primera instancia una función de moralización administrativa. "En efecto, la institución de la Contraloría tuvo un gran fin moral", dicen los autores del documento que estamos ahora estudiando.

La creación de la Dirección de Contabilidad y Glosa fue no solo una medida parcial, sino también frustrada porque ella quedó, junto a la Tesorería, subordinada organizativamente a la Secretaría de Hacienda la cual, "en resumen, tuvo en sus manos todo el control administrativo y fiscal de los fondos públicos, siendo árbitro único, no sólo para ordenar los pagos y gastos por medio de la Tesorería sino también para sancionar la inversión de los mismos, por medio de la Dirección de Contabilidad. De este modo fiscalizaba a todas las demás dependencias del Ejecutivo; pero ella misma pudo disponer a su arbitrio de sus gastos propios y convertirse realmente en la administradora de todos los demás".⁴

México, un país altamente centralizado, provisto de una espesa burocracia heredada por el Virreinato, organizado en un Estado político fuertemente estructurado con base en ese vasto organismo que es su administración pública; en suma, un país calificable como Estado genuinamente administrativo, no conocía otra forma de composición política que la acumulación de poder. La administración pública, por su parte, no conocía

sino la acumulación de poder en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Contraloría venía a modificar la estructura de poder político del Estado, que descansa en la organización administrativa. En México, hasta nuestros días, la lucha por el poder ha sido la lucha por la obtención de los cargos por los cuales se conduce al Estado. Solo después de una alteración radical del estado de cosas, como fue la Revolución de 1910, se podía concebir la transformación radical de la composición de fuerzas yacientes en la administración pública, tal como había sido heredada por el porfiriato, y que necesariamente habría de ser modificada. Un factor importante de tal modificación fue la creación de la Contraloría. Por ello, el último intento de contralación del Antiguo Régimen, la Dirección de Contabilidad y Glosa, fue eliminado por la Revolución a favor de un paso realmente decisivo hacía una fiscalización efectiva. "Al crearse el Departamento de Contraloría se dio, como ha quedado dicho, en firme y sobre seguro el paso que había dado a medias la ley de 23 de mayo, para realizar el ideal de separar por completo las funciones de vigilancia previa en la distribución de fondos y de aprobación posterior de esas distribuciones, o sean las de 'pago' y de 'glosa' en términos generales, haciendo también que otra oficina distinta de la ministradora, fuera la encargada de procurar y vigilar el escrupuloso manejo de los fondos de la Nación".⁵

Los países organizados políticamente como regímenes parlamentarios resuelven sus problemas de contralación de manera inherente al mismo. Ocurre igual con los presidenciales.

Empero, la solución de problemas en estados presidenciales suele ser variada. Por eso México, nuevamente hay que decirlo, un Estado centralizado y burocratizado en grado mayor, propone resolver sus problemas de control con base en su propia circunstancia. De aquí que el propio control de la administración pública opere en el seno organizativo del Ejecutivo en la "unidad dentro de la unidad", como dicen quienes escribieron el documento, y no en el poder extraño que es el Legislativo. No podría ser de otro modo en un país donde el centro del poder del Estado no es otro que el Ejecutivo, en un país donde la tradición parlamentaria⁶ no existía cuando se estaba organizando el Estado nacido de la Revolución de 1910 y el Poder Legislativo se iba a convertir en un organismo de colaboración del Ejecutivo y estar subordinado al mismo.

Estudiar una institución administrativa desaparecida (y ahora revivida) es una caja de sorpresas. Una de ellas es que, en contraste con la indiferencia de nosotros, los contemporáneos, aquéllos que vivieron cuando existió también el Departamento de Contraloría, estuvieron interesados por su estudio y para ello escribieron y disertaron sobre su naturaleza, organización y finalidades. Incluso se elaboraron libros de texto para instruir a los estudiantes universitarios sobre el nuevo organismo y, por extensión, sobre un tema novedoso: la teoría y práctica del control. Tal es el caso de la obra de Híjar y Haro ya mencionada, cuyo primer capítulo nos reseña brevemente la historia de la Contra-

6 Se tendría que mencionar una excepción, el proyecto parlamentario de 25 de abril de 1915, decretado en nombre de la Convención de Aguascalientes por el Presidente Roque González Garza.

loría. En ella se asienta que, desde la época de Porfirio Díaz, ya existía la preocupación sobre el establecimiento de una dependencia contralora. Emiliano Busto, oficial mayor de la Secretaría de Hacienda en 1889, había escrito en ese año en su obra *La administración pública de México*, sobre la conveniencia del establecimiento de una Inspección General de Hacienda, separada de la Secretaría de Hacienda, que vigilara la administración financiera y reportara oportunamente a ésta acerca de sus observaciones, es decir, la institución de lo que él llama "el control administrativo de la hacienda pública".⁷

En otras palabras, las innovaciones administrativas iban acompañadas de preocupaciones intelectuales que podían, desde fines del siglo pasado, explicar sus alcances, conveniencias y limitaciones. En fin, el gran paso se había dado: el Departamento de Contraloría había sido creado. Entonces se habría que capitalizar sus ventajas y arrostrar sus consecuencias.

ORGANIZACION INTERNA

El Departamento de Contraloría respondía al ensayo típico de organización departamental ideado para estos cuerpos de reciente creación. A la cabeza del Departamento fungía el Contralor General, cargo con que se conoció a su titular. En la jerarquía inmediata siguen el Auditor General y el Oficial Mayor, que tienen la facultad de acordar con aquél.

Flavio A. Bojórquez, Contralor General, era un funcionario activo y ocupado en su misión. Según el Folleto, en los negocios interiores de la Contraloría sostenía mensual-

⁷ *La administración pública de México*, pp. 289-292.

mente de 200 a 300 acuerdos con sus colaboradores y dictaba de 80 a 100 memorandos. Con relación al trabajo externo, el Contralor despachaba de 600 a 700 cartas y de 200 a 250 telegramas. Todos estos despachos se realizaban por medio de la secretaría particular, en su labor natural de contribuir a la tramitación de las disposiciones del Jefe del Departamento.

Como se puede deducir de la distribución de las funciones generales de la Contraloría, entre el Auditor General y el Oficial Mayor, ambos funcionarios se repartían las actividades sustantivas y las tareas adjetivas. Conviene, por tanto, hacer una reseña un poco más pormenorizada de cada una de las dependencias sujetas a cada cual.

La Auditoría General

La Auditoría General se dividía en Auditorías y Secciones, a saber: Registro de Correspondencia; Registro de Personal con Manejo de Fondos; Contaduría; Guerra y Marina; Glosa Militar; Glosa Civil (que incluye Correos, Telégrafos, Gobierno del Distrito y Territorios Federales, Timbre, Aduanas y liquidación de Cuentas); Sección de Deuda Pública; Inspección; Servicios de Cuentas Especiales y Estadísticas; Departamento Consultivo y Jurídico; Caja; Proveduría; Archivo; Auditorías Regionales; Sección Revisora de Pensiones; Comisión Reorganizadora; Prensa; y la Sección de Reclamaciones. Hay asimismo un Subauditor, que tiene como encomienda la autorización de los libramientos y los pagos.

Auditoría General, la dependencia de ejecución de la política de la Contraloría en su función sustancial, el control, fungía

asimismo como entidad consultiva para el Contralor General.

Por cuanto a sus secciones, conviene mencionar de entrada que la relativa a Reclamaciones tenía la peculiar función de emitir dictámenes acerca de "préstamos, anticipos o pérdidas sufridas por causa de los movimientos militares habidos en el país, desde 1911". La Contraloría, por otra parte, tenía a su cargo la contabilidad general de la nación, responsabilidad que ejercía por medio de la Contaduría, así como la formación de la cuenta de la hacienda pública. En realidad la Contaduría es un gran organismo, formado por varias secciones: Contabilidad General, Cuenta Transitoria y la de Inspección, verificación, observación y requisitación de los resultados de glosas, así como de la depuración, estadística, correspondencia y archivo. Del resto de las secciones nos conformamos con haberlas mencionado, si bien el Folleto las describe con relativa amplitud; pero el lector comprenderá nuestra imposibilidad de hacer lo mismo, por razones de espacio.

La Oficialía Mayor

Las oficinas de la Oficialía Mayor son las siguientes: Caja; Registro de Correspondencia; Archivo General; Registro de Personal con Manejo de Fondos; Proveduría; Servidumbre. Las funciones generales de la Oficialía son la de administración de personal y la autorización de gastos hechos sobre las partidas globales del presupuesto de egresos. De las oficinas que integran a la Oficialía Mayor, conviene mencionarse a la que tiene como encargo el Registro de personal con manejo de fondos. En ella se lleva un registro de los funcionarios públicos que, por su tipo de

trabajo, Jeben manejar fondos del Erario. Extiende sus actividades a las finanzas, prórrogas y ampliaciones que expidan las compañías autorizadas al efecto; y tareas relacionadas con estas actividades.

EL ALTO FUNCIONARIADO DE LA CONTRALORIA EN 1921

Ya que sabemos con toda precisión quiénes tenían a su cargo la conducción de la Contraloría, creemos conveniente proceder a relatar sus nombres y cargos en su seno:

Flavio A. Bojórquez, Contralor General de la Nación; Alberto Sáenz, Secretario Particular del Contralor; Honorato Beltrán, Secretario Auxiliar; Manuel Bonfiglio, Auditor General; José Robles, Secretario Particular del Auditor; Alberto Peralta, Oficial Mayor; Guillermo de Marfa y Campos, Contador; Felipe N. Sedano, Subcontador; Ignacio Alatorre, Jefe de la Sección de Proveduría; Emilio Alemán, Subauditor de Inspección; Rómulo Bustamante, Auditor de Inspección; Celerino Díaz, Abogado Consultor del Departamento; Julián Villaseñor García, Jefe de la Sección de Pensiones; Javier Alatorre, Encargado del Departamento Consultivo y Jurídico; Vicente Garrido Alfaro, Encargado de la Publicidad; Juan B. Salcedo, Auditor del Timbre; José S. Iniestra, Subauditor del Timbre; Isauro L. Carmona, Auditor de Glosa Civil; Carlos E. Zetina, Jefe del Archivo General; Rafael M. Pacheco, Auditor de Servicios Especiales y Estadística; Aureliano M. Parra, Jefe de la Sección de Reclamaciones; Gustavo M. Morales, Encargado de la Auditoría de Aduanas; Francisco G. García, Subdirector de Servicios Especiales; Ignacio Termiel, Auditor de Liquidación de Cuentas; Juan Antonio

Carrillo, Subauditor de Liquidación de Cuentas; Andrés Hernández, Auditor de Glosa Militar; Antonio Ortíz Izquierdo, Subauditor; Mateo Ortíz, Auditor de Guerra y Marina; Mariano Narro, Subauditor de Guerra y Marina; Julio Villar, Auditor de Aduanas; Bernardo González Romero y Mardonio Morales Millán, Subauditores de Aduanas; José de Jesús Aguilar, Eduardo Buitrón, José J. Díaz y Agustín López de Ortigosa, miembros de la Comisión Reorganizadora.

EL PAPEL DE LA CONTRALORIA

Luego que la Constitución de 1917 fincara las bases para la organización de la administración pública federal, que quedó normada por medio de la Ley de Secretarías y Departamentos de abril de ese año de manera provisional, y en forma definitiva en diciembre de 1917, el Departamento de Contraloría tuvo entonces su propia ley orgánica. Esta fue expedida el 18 de enero de 1918.

Primera Fase: 1917-1926

En la Ley Orgánica de la Contraloría es reglada la organización y el funcionamiento del nuevo Departamento. En ella se señala que las instancias generales de esa dependencia son el Contralor General, el Auditor General, el Contador en Jefe, el Oficial Mayor y un cuerpo de auditores generales.⁸ El cargo de Contralor fue concebido como un puesto relevante y decisivo dentro del esquema organizativo de la administración pública. Hay un punto que resalta en lo particular, por cuanto a las facultades de ese funcionario: "el Contralor emitirá las decisiones finales que fueren el resorte del Eje-

⁸ Ley Orgánica del Departamento de Contraloría, art. 2.

cutivo con respecto a la legalidad de cualquier desembolso o disposición de fondos del gobierno o enajenación de bienes de la nación".⁹ Aunque los titulares de las dependencias administrativas conservan el derecho de solicitar al presidente de la República resolución de la Contraloría, no hay lugar a dudas con respecto a que, con tal facultad, el Contralor General de la Nación esgrimía la espada de Damocles sobre la cabeza de los demás secretarios de Estado y jefes de Departamento. No es exagerado pensar que un poder semejante hiciera impopular a un organismo creado para supervisar e inspeccionar el funcionamiento entero de la administración pública, como lo constataremos luego.

El control sobre la administración pública no sólo era financiero, es decir, no sólo se veía de la legalidad del manejo de los fondos del Erario, sino también una evaluación del rendimiento del trabajo gubernamental. En esta función podía "hacer estudios sobre la organización interior, procedimientos y gastos de las secretarías, departamentos y demás oficinas del gobierno con el objeto determinado de obtener la mayor economía en los gastos y eficacia en los servicios, exponiendo recomendaciones, tanto en lo que se refiere a los presupuestos de gastos anuales de esas oficinas, como en lo relativo a la Ley de Ingresos, recomendaciones que él (Contralor) entregará al Presidente de la República para que tome las medidas que estime convenientes".¹⁰ Este no era un mero ejercicio retórico, ya que durante el sexenio de Plutarco Elías Calles se llevó a la práctica, entre otros medios, a través de las comisiones de eficiencia institui-

das para proceder a la reforma de la administración pública y en las cuales había un representante permanente de la Contraloría.¹¹

El doble poder de la Contraloría para definir de manera definitiva la legalidad del uso de los fondos públicos y dictaminar sobre el nivel de rendimiento administrativo de las dependencias públicas, situaba al Departamento en medio de la lucha por la supremacía sobre el dominio del ámbito de la administración gubernamental, entrando irremediablemente en disputa con la potencia vigente. Con la Secretaría de Hacienda, dicho sea de paso, tenía cuentas pendientes porque buena parte de las atribuciones de la Contraloría no eran de reciente creación, sino facultades arrebatadas a Hacienda, toda vez que esas facultades implicaban la amputación de órganos de ésta, tajadas enteras de su presupuesto, así como recursos materiales, además de lo más importante, buena cantidad de empleados entrenados en las artes hacendarias. Si recordamos que Hacienda no sólo había sido el poder preponderante en la administración pública desde 1821, sino que también era la dependencia mejor organizada, con el personal más calificado —verdadera paradoja, frente al gran desarreglo de las finanzas nacionales desde entonces— y los métodos de trabajo más sistematizados, la existencia de la Contraloría era un reto a su existencia misma.

En 1920 hubo una reacción que testimoniaba el sentir de los funcionarios de Hacienda, si bien no procedía de ellos, sino de un periodista llamado G. L. de Llargo. Sus notas apa-

⁹ *Ibid.*, art. 62.

226 ¹⁰ *Ibid.*, art. 20

¹¹ Ver Ley que crea las Comisiones de Eficiencia de 25 de agosto de 1926, en *México a través de los informes presidenciales, La administración pública*, tomo 5, vol. 3, pp. 255-256.

recieron en ese año en el periódico *El Heraldo* y fueron luego reproducidas como libro con el significativo título de *Desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación de la Contraloría*. El título lo dice todo: la Contraloría, nacida en buena parte de las entrañas organizativas de la Secretaría de Hacienda, hizo con su alumbramiento —valgan estas analogías ginecológicas— que la tradicional y respetable Secretaría de Hacienda se desarreglara, haciéndola desde entonces una dependencia que perdió su prestigio, eficiencia y sobre todo, su lugar privilegiado en el concierto de la administración pública.

La obra en estudio es la doble biografía de la Contraloría y de Hacienda, si bien en un momento, aunque de tal importancia que luego de la supresión de la primera, la administración pública ya no sería igual. Llergo comienza su exposición señalando que, aun antes de la creación del Departamento de la Contraloría, Hacienda ya estaba relativamente reformada. En lo relativo a impuestos, se creó un departamento *ex profeso*, es decir, una acción de la Secretaría de Hacienda se convirtió en un organismo particular. Esto inició la desorganización. Otras medidas, surgidas de la lucha revolucionaria, la incrementaron, en lugar de procurar el orden institucional de las finanzas públicas. Fue así, con la supresión de los Bancos de Emisión, que se creó, para administrar sus recursos y realizar sus funciones, un Departamento de Bancos, aunque ya existía el de Crédito. "Las tarifas aduanales se alteraron en sentidos varios, y la contribución del timbre aumentó generalmente, bajo la excusa de las necesidades revolucionarias".¹² El desorden, agrega Llergo, se extendía a ser-

vicios públicos tales como los correos y los telégrafos que se duplicaron y eran "mucho más deficientes que antes".

La Secretaría de Hacienda, una dependencia altamente conservadora, había operado eficazmente desde que fue creada en 1821. El compromiso de sus empleados con el Estado, los primeros pasos del servicio civil en México, que se plasmó en los gobiernos de Arista y Santa Anna (el último de ellos), y que fue ratificado por Juárez,¹³ compromiso que los neutralizaba con relación a la lucha de los partidos, fue necesariamente adjurado por el Estado nacido de la revolución, si bien el mismo Juárez, a la vez que confirmó los sistemas racionalizados de ingreso y permanencia en el servicio, impidió la entrada a los funcionarios leales a Zuloaga y Miramón. Una revolución, que lleva a un nuevo régimen a la cima del Estado, expresión organizada, no puede respetar compromisos concertados durante el gobierno al que ha derribado. Por ello, el funcionariado hacendario se nutrió de hombres salidos de los grupos revolucionarios triunfadores. De aquí la interpretación de Llergo en el sentido que "el personal de la administración financiera, que importa mucho sea de un elevado nivel moral, descendió grandemente so pretexto de méritos y compromisos revolu-

¹³ Arista expidió un decreto muy significativo con relación a los servidores del Estado de fecha 21 de septiembre de 1853, titulado: "Se determinan las cualidades que deben tener los meritorios para ser admitidos en las oficinas del supremo gobierno". Santa Anna, por su parte, por decreto de 19 de agosto de 1853, dispuso que los candidatos a ingresar al ramo hacendario, lo hicieran por la vía de un examen de admisión y comprobar tener conocimientos máximos para el cargo al que aspiran. Finalmente, Juárez expidió una circular del 13 de agosto de 1861 en la cual exige a los aspirantes a ingresar al gobierno federal, demostrar "conocimientos teóricos y prácticos", tanto como el no haber colaborado con el gobierno golpista de Tacubaya.

¹² G. L. de Llergo. *Desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación de la Contraloría*, p. 6.

cionarios, que no fue posible quizás eludir",¹⁴ de lo que extrapola que esto contribuyó a desorganizar todavía más a la administración hacendaria.

La situación financiera se agravó con la suspensión del pago de la deuda pública. Las instituciones de seguros, que Llergo define como instituciones financieras, pasaron de Hacienda a otra Secretaría (no dice cuál) y el cobro por el uso de los servicios consulares se sextuplicaron. La Contraloría, una vez creada, vino a acrecentar el desarreglo financiero de la Nación y el desorden administrativo de la Secretaría de Hacienda, sintetiza en esto el autor mencionado.

Que Llergo tiene una opinión positiva de Hacienda, puede observarse claramente. Sobre esto hay que decir que su opinión descansa en la certeza. "Si un organismo gubernativo, entre los diversos que dejó formados la administración del general Díaz, se hallaba en buenas condiciones, debemos decir que fue uno de ellos la Secretaría de Hacienda".¹⁵ Agregáramos sin embargo, que los procesos organizativos de esta Secretaría abarcan de hecho todo el siglo XIX, como se puede constatar en las distintas administraciones presidenciales que se propusieron dar un orden al caótico estado de las finanzas públicas, a la vez que arreglar todo lo relativo a la organización de la propia Secretaría. Llergo sostiene que la organización de la hacienda pública ha tenido un progreso, lo cual es cierto, pero siempre y cuando digamos que este progreso ha contrastado con el proceso descendente del manejo de las finanzas públicas, gran paradoja que hay que men-

cionar, pero de la cual no podemos agregar nada porque rebasa el tema de este artículo.

Dentro del proceso progresivo de la organización financiera de México, Llergo menciona la creación de tres Direcciones Generales: Aduanas, del Timbre y la de Contabilidad y Glosa. Hacienda, por extensión, fue el mejor ejemplo de ese progreso, y agrega, que después de diez años de guerra civil, ha llegado el momento de evaluar el legado de los gobiernos del pasado, lo que incluye la materia hacendaria. "Las revoluciones, como todos los fenómenos naturales, tienen diversas fases, y después del momento álgido en que estalla la pasión como huracán o erupción volcánica, tienen que seguir una marcha decreciente hacia la serenidad, que no de otra manera se podrían obtener resultados benéficos en estas convulsiones sociales denominadas revoluciones".¹⁶ Tal criterio, dice Llergo, será la forma mediante la cual juzgará a la Contraloría.

Es mérito de Llergo el criticar el contraste entre lo que llama la "yancofobia" existente entonces en el ambiente gubernamental y el modelo norteamericano seguido para la formación de la Contraloría, en lo que encuentra un problema de ajuste entre una especie de pieza de máquina moderna y una máquina antigua a la cual se cree se puede aplicar, a menos que haya una "verdadera casualidad". Asimismo, el hecho que hayan sido consultores norteamericanos los que asesoraron la implantación de la Contraloría, aumenta la confusión, porque estos, dice Llergo, desconocían la realidad administrativa mexicana.

Nosotros pensamos que muchas innovaciones procedentes de realidades ajenas a la tradi-

14 Llergo, *op. cit.*, p. 6.

228 15 *Ibid*, p. 10.

16 Llergo, *op. cit.*, p. 10.

ción e idiosincracia prevalecientes en las realidades administrativas mexicanas, han derivado con frecuencia en el fracaso. Sobre todo cuando estas innovaciones proceden de países capitalistas desarrollados, y más aún cuando ellos son las potencias imperialistas dominantes; pero todavía más, cuando se trata de Estados Unidos, cuyas teorías sobre la modernización o el desarrollo administrativos, no son otra cosa que sus dispositivos intelectuales de colonización del país "asesorado", como México, el cual da en todo caso un paso más hacia la dependencia tecnológica. La solución es la adopción de criterios basados en la situación exacta del país como nación subdesarrollada, y cuya renovación en las prácticas administrativas requiere una cuidadosa selección de políticas de incorporación de tecnologías de países desarrollados, tecnologías imperativamente necesarias para su desenvolvimiento. Esto nos ayuda a comprender la natural conservación de la denominación de secretarías de Estado para las dependencias que integran la administración pública mexicana, como fue en 1821, que proceden de las realidades administrativas españolas, a las cuales se debe su creación, frente a la adopción de terminologías exóticas (valga el término) como el concepto de "Departamento", usado desde 1917 de una manera distinta como se había empleado en México desde la independencia del país.

Hasta 1917 la categoría "Departamento" se había usado en forma polivalente, para referirse a partes integrantes de las Secretarías o Direcciones Generales, pero no como dependencias paralelas a las propias Secretarías, es decir, como organismos generales de la administración pública. En este sentido, la polivalencia se confinaba al interior de una Secretaría o una Dirección General, para calificar sus apar-

tados, nunca a la generalidad que hemos mencionado. Llergo es consciente de esto y señala que desde 1900 había dos Departamentos, el de Crédito y Comercio y el de Legislación, en el seno de la Secretaría de Hacienda. En adelante nos ampliaremos en este problema, que juzgamos secundario, pero que permite comprender mejor el papel de la Contraloría.

Según Llergo, el fundamento legal de la Contraloría, a saber, su Ley Orgánica, estará en contradicción con la Constitución de 1917, porque otorga facultades al Contralor que son en realidad privativas del Congreso de la Unión, toda vez que desplaza a la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano dependiente de aquél, de sus facultades correspondientes. No entraremos a este debate, que es materia de juristas. Haremos más bien reflexiones sobre el porqué la Contraloría es situada en el seno del Ejecutivo, no en el Legislativo, en el que debiera funcionar atendiendo la teoría de la división de poderes, que es la que formalmente se adopta en aquella Constitución. La respuesta yace en la historia de México: entre 1821 y 1857 tanto las constituciones federales como las centrales se inclinaban por el Legislativo, abandonando a su suerte al Ejecutivo el cual, como bien lo ha explicado Emilio Rabasa, tuvo que optar con frecuencia entre la anarquía y la dictadura, siguiendo por lo general el segundo camino.¹⁷ Este interesante problema, que es materia de una disertación especial que hemos recientemente concluido,¹⁸ es la clave para la comprensión del pro-

17 *La Constitución y la dictadura*, obra en la que trata en general este apasionante tema.

18 *La administración de la República presidencial: razón de Estado y administración pública en México*. Disertación elaborada con el auspicio del Instituto Nacional de Administración Pública y el CONACYT.

ceso formativo del moderno régimen presidencial mexicano a partir de 1917, en el cual fueron suprimidos los factores políticos que favorecían al Legislativo, creando condiciones constitucionales a favor del Ejecutivo. El hecho que la Contraloría sea situada en el Ejecutivo ayuda a explicar la centralización del poder en él y el eclipse político del Legislativo. Como la vida material, moral e intelectual de la sociedad civil, está estrechamente relacionada con las actividades de la administración pública, sobre todo en un país extraordinariamente centralizado como México, el interés de las clases dominantes tiende a conjugarse con esas actividades, de cuyo fomento dependen, tendiendo por tanto la vida nacional a depender cada vez más de lo que hace o deja de hacer la propia administración pública. Por tanto, esta formidable organización burocrática del Ejecutivo debe estar funcionando bajo ciertos patrones mínimos de eficiencia, economía y moralidad, de lo que surge la exigencia de un órgano contralor, útil en el centro del poder, no fuera de él. Por tanto, el problema no radica en que la antigua Contraloría esté en contradicción formal con la Constitución escrita, porque sí está plenamente en consonancia con la constitución real, si bien sería deseable que el Legislativo, que entonces sí funcionaba como contrapeso del Ejecutivo, hubiera dispuesto de una dependencia que efectivamente le permitiera controlar en la materia financiera al gobierno, quizá la Contaduría, si no la Contraloría. Pero, hay que enfatizarlo, la historia había hablado y el constituyente del 17 previno consecuencias que juzgó peligrosas, que ocurrieron durante el siglo pasado. La historia no regresa.

230 Volviendo al término Departamento, retomaremos algunas reflexiones del señor Llergo

en torno al mismo, comenzando por señalarse que él, con mucho tino, menciona que el artículo 90 de la Constitución de 1917 establece que para el despacho del orden administrativo de la federación habrán los secretarios que establezca el Congreso mediante una Ley pertinente, y en el cual no se menciona a los jefes de Departamento ni, por extensión, a los departamentos. Dice por tanto que no teniendo la Contraloría lugar en el esquema constitucional, ni se pueden definir los requisitos del nombramiento del Contralor ni sus disposiciones pueden ser obedecidas, toda vez que los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente no los puede refrendar. Ciertamente hay aquí un problema jurídico interesante, que no se puede soslayar; pero lo que consideramos relevante es que los departamentos, de los cuales sabemos que se crearon como entidades meramente administrativas, ajenas al carácter político de las secretarías —distinción por cierto a la cual no encontramos fundamentos por tratarse en ambos casos de colaboradores del Presidente y por tanto exentos de responsabilidad política—,¹⁹ que se concibieron como dependencias apolíticas, finalmente han sufrido toda clase de tribulaciones terminando por desaparecer, salvo el Departamento del Distrito Federal, el cual persiste todavía hasta nuestro días con semejante denominación. Que su concepción fue infundada, los hechos posteriores lo vinieron a comprobar. Por tanto, los juicios que se puedan emitir sobre los departamentos en función de su ausencia de raigambre y tradición en el derecho administrativo mexicano, son extensivos a la Contraloría en este caso en lo particular.

19 Sobre el punto de la responsabilidad política de los secretarios de Estado, ver la obra de Mora, *México y sus revoluciones*, pp. 286-290. Persiste un paralelo sobre este punto en la Constitución de 1824 y la de 1857, que es extensivo a la de 1917.

Llergo está en desacuerdo con el galicismo de "contralor", cuestión en la cual no entramos. Nos interesa más su reflexión en torno a la ubicación de la Contraloría en un poder distinto al Ejecutivo, para lo cual dice que existe el ejemplo del Controller de Inglaterra y el Tribunal de Cuentas de Bélgica, ambos "patrocinados" por el Legislativo, así como la Contraloría chilena que depende del Judicial. "Suponer que pueda tener control en los gastos ordenados o hechos a nombre del Presidente, persona que sea un subordinado suyo, es pensar con candidez infantil. No: si cuando manejaba uno la hacienda pública estaba obligado a obedecer al presidente, manejándola dos, como sucede en el sistema de contraloría establecido, equivale absolutamente a lo mismo; dos subordinados obedecen lo mismo que uno, cuando al que manda le interesa que las cosas se hagan como a él le convengan".²⁰ A esto, de lo cual ya hemos expresado nuestro parecer, conviene agregar que siendo deseable que la contraloría sea una función natural del Legislativo, primero debía ocurrir que el Legislativo de entonces trabajara como peso efectivo frente al otro poder, como ocurrió en aquellos días; pero el proceso llevaba una dirección opuesta, precisamente hacia la centralización del poder en el Presidente y a la supresión del Legislativo como real contrapeso.

La Contraloría fincó, como ya lo hemos mencionado, un orden distinto en la estructura del poder en la administración pública nacida de la revolución de 1910. Su creación afectó principalmente a la Secretaría de Hacienda, lo mismo que a la Tesorería General, que perdieron organismos, funciones y recursos y, por tanto, poder. Pasó la Dirección

de Contabilidad y Glosa, íntegramente, de Hacienda a la Contraloría, así como lo correspondiente a glosa y liquidación de la Dirección de Aduanas. Fue afectada igualmente la Dirección General del Timbre. Por cuanto a la Tesorería General de la Federación, de la que dice Llergo fue prevista en 1824 como una "verdadera Secretaría de Estado", fue mermada de tal modo por la amputación de atribuciones que pasaron a la Contraloría, que ha quedado en papel de mera "caja". Todavía, antes de la creación de la Contraloría, la Tesorería tenía un status autónomo como las Direcciones Generales, pasando ahora a una indefinición por cuanto a que no se sabe con precisión si dependen de Hacienda o de la Contraloría, si bien formalmente aparece subordinada a la primera.

Por cuanto a la Tesorería, "todavía subsiste entre las ruinas" que son el efecto de aquello que Llergo llama "esta dizque reorganización de la administración pública". Por tanto, Llergo se mofa de la "estupenda reorganización que hicieron los norteamericanos llamados expresamente para tal obra", agregando que en realidad vinieron a desorganizar algo que funcionaba con orden y acierto: la hacienda pública.²¹

Como antes mencionamos, buena parte de las atribuciones de la Contraloría proceden de cercenamientos organizativos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Toda la Dirección General de Contabilidad y Glosa pasó a la Contraloría, y las Direcciones de Aduanas y del Timbre cedieron asimismo sus funciones de contabilidad y glosa a la Contraloría. Por esto, ambas desaparecieron como Direcciones Generales, en su calidad de organismos autó-

20 Llergo, *ibid*, p. 36.

21 *Ibid*, pp. 52-53.

nomos, pasando sus residuos a ser absorbidos por la Secretaría de Hacienda. Una breve reseña de estas Direcciones ayudará a comprender el alcance del poder del nuevo Departamento de Contraloría.

Las tres Direcciones afectadas por la creación de la Contraloría, a decir de Llergo, fueron formadas atendiendo una necesidad que vinieron a satisfacer. La Dirección de Contabilidad y Glosa era parte de la Tesorería General antes de 1910. La de Aduanas fue instituida en abril de 1900 y tenía el mérito de producir los ingresos más grandes para el Erario público, en tanto que la del Timbre era la segunda en ese renglón. En otras palabras, Llergo alega a favor de su productividad fiscal, lo que desde el punto de vista del interés fiscal del Estado, es un argumento de mucho peso. Ocurrió en esas fechas una reforma que separó la recabación de ingresos, y su concentración y distribución. Lo primero se asignó a las Direcciones Generales de Aduanas y del Timbre, en tanto que lo segundo se agregó a la Tesorería General de la Nación.²²

Otra reforma administrativa, nacida de la exigencia de asegurar la tarea de resumir y vigilar, que no era atribución de Aduanas y del Timbre, resumen y vigilancia que incluía a las Direcciones Generales de Correos, de Telégrafos, la Casa de Moneda y otras más, motivó el nacimiento de la Dirección General de Contabilidad y Glosa. Esta nueva dependencia llevaba la contabilidad general de la nación, glosaba las cuentas de las oficinas y agentes gubernamentales no glosadas por otras Direcciones, vigilaba la contabilidad y glosa de estas Direcciones y fijaba las normas generales

de contabilidad de la administración pública federal.

El proceso constructivo que acompaña la creación de la Contraloría, es el mismo proceso constructivo que determina el desarrollo de la administración pública mexicana. En otras palabras, es la centralización. Ciertamente la centralización política y administrativa no nace con el Estado mexicano, sino que es ella uno de los grandes impulsos en los que se ve envuelto desde 1821. Pero la centralización, que por efecto de su inercia irrefrenable en tiempos de paz, cuando ocurren épocas de conflicto social tiende a incrementarse. Por ello, México se centraliza más durante la Reforma y, todavía más, luego de la Revolución de 1910. Antes de 1856, año en que se comienza a perfilar el signo de la Reforma, la vitalidad federalista del país era mayor que en tiempos posteriores y más aun que en la actualidad. México era menos centralizado antaño. La propia administración pública federal, aunque implicada en un proceso irrevocable de centralización en torno a las secretarías de Estado, mantuvo hasta 1917 un alto grado de independencia entre las direcciones generales y aquéllas. Llergo percibe claramente este proceso, en especial lo relativo a la relación entre las Secretarías y las Direcciones. "El término Dirección sabemos que significa una organización administrativa con cierta independencia o autonomía de la Secretaría de Estado, a cuya jurisdicción corresponde".²³ Como Dirección General, preñada de la idea de autonomía, es creada Aduanas por una Ley durante el gobierno porfiriano, con la intención de dar solución a diversos objetivos. Entre ellos, desconcentrar de Hacienda la función aduanal, ya que "no es fácil que

232 22 *Ibid*, p. 58.

23 *Ibid*, p. 30.

la Secretaría de Hacienda, sobre la cual pesan gran número de atenciones, conozca inmediatamente y directamente de todos los pormenores y tramitación económica de los asuntos que se relacionan con el servicio de aduanas..."²⁴ Así, la creación de las direcciones generales hasta 1917, tenía como finalidad desconcentrar funciones del seno de las secretarías o bien, por ser aquellas de origen hispánico, atender servicios de variada índole pensándose en la eficacia de la autonomía de gestión.

La formación de la Contraloría en 1917, así como de la administración pública federal misma, suprime para siempre este proceso fluctuante y hace de las Direcciones Generales organismos constitutivos de la estructura interna de las Secretarías de Estado. La Contraloría ayudó en este proceso en el ramo hacendario, por lo que Llergo teme por la desaparición de otras direcciones, como las de Correos, la de Telégrafos y la Casa de Moneda. Hay que decir, sin embargo, que en la administración pública se ensayaron desde entonces otros mecanismos de desconcentración y descentralización.

Para finalizar las agudas críticas de Llergo a la Contraloría, reproduciremos textualmente la síntesis del mismo autor sobre sus juicios acerca del nuevo Departamento: "en fin, como resumen de todo el estudio anterior, pueden en justicia formularse las siguientes conclusiones: la Contraloría, por las leyes que la estatuyen, es anticonstitucional. Su establecimiento fue contrario a nuestra evolución hacendaria. El servicio que desempeñaba, fundamentalmente, no es nuevo, pero sí muy inferior al que se tenía y tres veces más costo-

so. Si su Ley Orgánica se sigue llevando a la práctica, todas las oficinas federales recaudadoras están amenazadas de muerte. Está organizada como si fuera para un gobierno autocrático o para el de una colonia, más bien que para un país republicano y con aspiraciones democráticas. Es, en suma, una rueda que sale sobrando en nuestra máquina administrativa".²⁵

Si en este momento quisiéramos establecer el motivo de la supresión de la Contraloría, cualquiera de los expuestos por Llergo sería más que suficiente. Pero nos conformamos con adelantar nuestra opinión: sintéticamente dicho, la Contraloría afectó la estructura del poder interno del ramo hacendario en su conjunto, tanto de la Secretaría de Hacienda, como de las direcciones generales a ella sectorizadas, tal como había sido heredado no sólo por don Porfirio, sino por todos los gobiernos precedentes. Tantos años de vigencia, logrado un arraigo tal, no pueden ser borrados en los 16 años de vida de la Contraloría. Hacienda no perdió la guerra, sino una batalla. Al final, preponderó Hacienda y desapareció la Contraloría.

Segunda Fase: 1926-1933

Las preocupaciones de Llergo con relación al creciente poder de la Contraloría, no eran gratuitas. Efectivamente, el poder del Departamento creció después de 1917 y alcanzó su cúspide en el año de 1926, durante el gobierno de Plutarco Elías Calles, cuando una nueva Ley Orgánica de la Contraloría volvió a conmover el estado de cosas en el ramo hacendario, siendo la principal afectada la Tesorería. Ya en el informe

²⁴ Cuarto Considerando de la Ley que establece la Dirección General de Aduanas, citado por Llergo, p. 61.

²⁵ *Ibid*, pp. 97-98.

presidencial de septiembre de 1924, el titular del Ejecutivo había manifestado, al abordar el capítulo relativo a la Contraloría, la necesidad de una nueva Ley Orgánica relativa a la misma. La causa, se dice en el informe, es que al ser vigente la Ley Orgánica de la Dirección General de Contabilidad y Glosa de 23 de mayo de 1910 y la propia Ley de la Contraloría, ya mencionada, siendo la primera vigente tanto para la Tesorería como para el Departamento, existe gran confusión y se hace necesario un nuevo ordenamiento. Es, entonces, una reevaluación de las relaciones entre ambos: la Contraloría y la Tesorería. Esta situación, continúa el presidente de la República, mantenía indefinidas las funciones de la Contraloría y no permitía la precisión de los límites de su autoridad.²⁶

Pero en el fondo de estas precisiones que beneficiaban al derecho administrativo y mejoraban el funcionamiento de la administración pública, se reforzaba el proceso político que suministraba todavía más poder al Departamento de Contraloría, a costa de la Secretaría de Hacienda, en particular de la Tesorería. La medida fue a tal grado trascendental, que el presidente Calles emitió dos decretos: el primero de 13 de enero de 1926, para reformar la Ley de Secretarías de Estado y expedir dos nuevas leyes orgánicas para la Contraloría y la Tesorería, respectivamente; el segundo, para adicionar al anterior, de 26 de febrero de ese año, tenía como propósito precisar las facultades de la Contraloría dentro de la Ley de Secretarías de diciembre de 1917, y que son las siguientes:

Contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos de la administración pública; 2) contabilidad de la nación; 3) control previo de los egresos del gobierno federal; 4) deuda pública; 5) relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Un memorandum del Contralor Montes de Oca, notable documento administrativo, reseña con gran precisión los orígenes y propósitos de la nueva Ley, así como la manera en que se formuló. Montes de Oca recuerda que la vigencia de las leyes orgánicas de la Dirección General de Contabilidad y Glosa y la de la Contraloría, crearon desacuerdo, pese a que la intención era suministrarle un basamento legal a la segunda, que no tenía antecedentes en el derecho administrativo mexicano. La Contraloría, agrega, no vino a cumplir la tarea de practicar un control posterior, que ya existía, sino uno distinto: previo. "Indudablemente se trataba ahora del control previo, o sea de la intervención oportuna de un órgano de la administración, para evitar el gasto injustificado o excesivo, y la defectuosa administración de los bienes nacionales".²⁷

Aquí está parte fundamental del problema: la Contraloría podía consciente o inconscientemente, intencionalmente o sin intención alguna, impedir una iniciativa grande o pequeña de las otras dependencias de la administración pública, haciendo uso de esta facultad. Ya no se trataba de dictaminar sobre los mejores métodos de organización o de tra-

26 Boletín de Informaciones de la Contraloría General de la Federación, Tomo I, núm. 3, jul.-ago. 1925, pp. 139-140.

27 *Memorandum* al C. Presidente de la República sobre la nueva Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación, Boletín de Informaciones, tomo III ene-feb 1926, núm. 6, p. 13

bajo, sino el decidir si la totalidad de la administración pública actuaba o no. Con ello, el Estado obraba o dejaba de obrar y el país avanzaba o se detenía.

Una comisión formada ex professo se abocó a la elaboración de un proyecto de Ley, proyecto en el que se puso énfasis particularmente en lo relativo a las relaciones entre la Contraloría y Hacienda con referencia a la recaudación y distribución de fondos. Uno de los problemas con que se encontró esta comisión, fue que al examinar la condición de la Contraloría como integrante de la administración pública federal, el haberla caracterizado en su calidad de Departamento administrativo le había puesto en situación de inferioridad frente a las secretarías de Estado, "lo cual parecía restarle la autoridad necesaria para intervenir en todas las cuestiones económicas y financieras que del mismo modo afectan a aquellas dependencias del Ejecutivo".²⁸ Esta situación, que resuena como eco de los juicios vertidos por Llergo desde 1920, dice que la Contraloría no se sentía suficientemente poderosa porque en el concierto de la administración pública se le tenía como inferior jerárquica y, por extensión, carente de legítima autoridad. Pero he aquí el punto clave: como sabemos, tanto en la Ley de Secretarías de abril como en la de diciembre de 1917 se establece la igualdad jerárquica entre las secretarías y los departamentos, pero no ocurría así; todavía en 1926 la supremacía estaba en manos de Hacienda y se le tenía que arrebatar. El Contralor Montes de Oca tiene esto muy claro: "la acción contralora y fiscalizadora de la referida oficina (Contraloría) parecía indicar la necesidad de colocarla en un plano

de superioridad o, por lo menos, distinto de las demás dependencias del Ejecutivo, ya que la misma Secretaría de Hacienda, que en materia de administración, manejo de fondos y bienes públicos ejerce, indudablemente, cierta superioridad sobre los demás órganos administrativos, no debe escapar de la acción de la Contraloría, en su esencial propósito de la fiscalización, de vigilancia de los gastos públicos y de unificación de los sistemas de glosa y contabilidad".²⁹

Huelgan comentarios en algo que está tan claro, salvo el insistir en que el problema vital de la Contraloría era el problema vital de Hacienda. Una solo se podría expandir a costa de la otra.

Montes de Oca desecha la idea de transformar al Departamento de Contraloría en Secretaría de Estado o bien darle una organización *sui generis*, porque lo primero le asignaría una "significación política", de la que él insiste que debe alejarse, y lo segundo implicaría una reforma en la Constitución.

La comisión concluyó que el carácter de Departamento de la Contraloría no estorba de manera alguna "la efectividad de su acción". En lo que respecta a la legitimidad de su autoridad, el problema tiene una solución radical: asumir el papel de representante directo del presidente. "...Estimamos que su autoridad, en materia de fiscalización y control, más que de la posición y el nombre que tenga dentro de la organización política del país, dependerá de su propia eficiencia y del apoyo que el Presidente de la República le conceda, considerándola como un órgano que obra en su representación

28 *Ibid*, p. 14.

29 *Ibid*, pp. 14-15. Subrayado nuestro.

directa y mediante el cual el Jefe del Ejecutivo realiza en todas las actividades la vigilancia y coordinación relacionada con la hacienda pública".³⁰ Todo es transparente en el planteamiento de Montes de Oca: el carácter departamental de la Contraloría es, por su perfil meramente administrativo, una cualidad, no un defecto, porque le aleja de la condición política de las secretarías; pero el hecho que constitucionalmente como Departamento no tenga naturaleza política, no impide que la Contraloría haya reclamado exitosamente el apoyo de la autoridad política superior del país: el Presidente de la República. De este modo, la eficiencia de la Contraloría queda como asunto que ella resolverá con sus métodos de trabajo, en tanto que lo relativo a su autoridad tiene la solución en actuar en nombre del Presidente. Pero, con relación a lo segundo, aquí está también su talón de Aquiles: Tanto los secretarios de Estado como los jefes de Departamento son colaboradores del Presidente de la República, con igualdad jerárquica constitucional. Todos, por extensión, actúan en su nombre, por lo que el formalizar que uno, el Contralor lo hace así, hace pensar en su condición especial y en su preeminencia jerárquica, nada de lo que efectivamente ocurre. Empero, esta pretensión de la Contraloría se formalizó, como veremos, en su Ley Orgánica de 1926, incrementando con ello seguramente reacciones negativas entre los titulares de las demás dependencias de la administración pública.

Una vez consolidada su situación jerárquica y política, es decir llenada la laguna jurídica y administrativa que implicaba su posición en el seno de la administración pú-

blica, la Contraloría se plantea la estrategia de expansión, que la comisión mencionada plantea en cuatro centros neurálgicos de la organización de la administración pública. El primero es el de la despersonalización de la conducta del Contralor como titular del Departamento. Montes de Oca señala que las dependencias administrativas ya no entenderán que las acciones de la Contraloría obedecen a un impulso particular del Contralor, como equivocadamente se ha pensado, sino como representante directo del Presidente de la República. La Contraloría, que hasta ahora se denominaba General de la Nación, pasa a llamarse Contraloría de la Federación. No se trata de un mero cambio de nombre, sino una afinación de la naturaleza de su acción, dice Montes de Oca, porque así se evitarán confusiones con los órganos similares que pudieran crearse en los estados de la federación.

El segundo punto es el relativo a la ampliación de facultades de la Contraloría en materia de contratos que afecten los fondos públicos, para los cuales se expidió un Reglamento, pero que fue abrogado por incorporarse a la Ley Orgánica de la Contraloría de 1926 las disposiciones en él contenidas.

El tercero es tan importante como los anteriores. "Se ocupa también la Ley en crear un sistema lógico y adecuado en materia de responsabilidades de los funcionarios y empleados que manejan fondos de la nación". Ya previsto el control en lo relativo a contratos de obras y adquisiciones, que como la experiencia presente nos ha mostrado, ha sido fuente de corrupción cuando no se ha logrado prevenir el latrocinio, la vigilancia sobre funcionarios que manejan fondos públicos

era un mecanismo que se complementaba con el anterior.

Finalmente, un gran aporte fue que el servicio civil se consolidara del Estado nacido de la revolución de 1910, precisamente en el seno de la Contraloría y que fuera en ella donde, en su Ley Orgánica, quedara plasmado. El acuerdo presidencial de 2 de marzo de 1925, del que hablaremos luego, es calificado por Montes de Oca como "disposición trascendental que ha iniciado la implantación del servicio civil, tan necesario para asegurar la estabilidad y competencia del personal".³¹

Una breve comparación de las competencias de la Contraloría en 1918 y 1926, da una clara visión del incremento del poder de ella a partir de la corrección de defectos habidos en la primera. Uno es que las funciones de la institución, la Contraloría, estaban personalizadas en las competencias generales del Contralor; dicho de otro modo, la Contraloría actuaba solo por medio del Contralor. El capítulo II de la Ley del 18, arts. 3o. y 4o., comienzan ambos diciendo que "el Contralor General...", no la Contraloría, tendrá "N" facultades o hará "N" actividades. En la Ley de 1926, el capítulo primero habla en contraste "de la competencia del Departamento."

Otro defecto, o más bien, una estrechez que se juzga existe en la actividad del Contralor en 1918, es que sus funciones se limitan a la glosa y liquidación de cuentas que los funcionarios y empleados reciban, paguen o tengan con cargo al Erario con relación a los bienes nacionales; examina y revisa todas

las deudas y reclamaciones de cualquier naturaleza a favor o en contra del gobierno; y observa los métodos de contabilidad, que incluye la conservación de comprobantes, revisión de libros de contabilidad y de registro y documentos conexos. Estas competencias, tan generales, tenían, pese a las impresiones críticas de Llergo, la imposibilidad de aplicarse con claridad. En 1926, las competencias de la Contraloría se despersonalizan, como dijimos, y se aclaran y especifican: a) fiscalización de fondos y bienes de la nación; b) glosa de cuentas de oficinas, funcionarios, empleados y agentes que manejen fondos de la nación; c) contabilidad de la hacienda pública; d) examen y autorización de todos los créditos en contra del gobierno federal; e) fiscalización en materia de deuda pública; f) registro general de funcionarios y empleados públicos. Y según el art. 2o, "todas las funciones que la presente Ley encomienda al Departamento de Contraloría, serán ejercidas por el Contralor de la Federación y los órganos del Departamento, en representación directa del Presidente de la República" sobre lo cual ya opinamos.

Las funciones de la Contraloría, especificadas y ampliadas, definido con nitidez su espacio jerárquico y legitimada su autoridad con el respaldo presidencial, daban al Departamento un poder todavía mayor que aquél que preocupaba a Llergo en 1920. El poderoso organismo creado en 1917, que preocupó a los defensores de la Secretaría de Hacienda en los años inmediatos a su nacimiento, tenían ahora porqué estar todavía más preocupados con el incremento en importancia de la Contraloría; y a esos defensores habíase que agregar aquellos otros del resto de las dependencias de la administración pública.

³¹ *Ibid*, p. 16.

Una institución administrativa puede desaparecer por su ineficiencia, por ser onerosa para el Erario, por estar en contra de los principios de organización y funcionamiento del gobierno; en fin, por ser incoincidente con el Estado. Parece que estas no fueron las causas de la supresión de la Contraloría.

Puede asimismo, suprimirse por causas opuestas, a saber, por lo positivo y eficiente de sus actividades, por su carácter progresivo; en fin, por su eficiencia, en un universo administrativo lleno de mediocridad, ineficacia y conformismo. Tampoco éstas parecen ser las causas.

Finalmente, pudo ocurrir que tradiciones ancestrales, ritualizaciones, símbolos, costumbres y estructuras de poder que, con el paso del tiempo se actualizaban, entronizándose en el poder, asumiendo la hegemonía en el seno de la administración pública desde que nacieron en 1821 durante la Regencia del Imperio, fueran las que impidieran que la Contraloría siguiera viviendo. La respuesta, creemos, está en la historia de la Secretaría de Hacienda, en su poder y prestigio.

El 29 de diciembre de 1932 se decretó una reforma en la Ley de Secretarías de Estado, de diciembre de 1917 "suprimiendo el Departamento de Contraloría". Es reformado el artículo 4o. de esa Ley, que quedó como sigue:

"Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

A. Asuntos Fiscales y Presupuestales

- c) Fiscalización preventiva de actos y contratos de los que resulte obligación a cargo del Erario.

B. Asuntos de Tesorería

- c) Contabilidad general de la Federación

- d) Glosa de ingresos y egresos federales

- f) Relaciones con la Contraduría Mayor de Hacienda

C. Asuntos de Crédito, Seguros, Finanzas y Moneda

- a) Formulación de proyectos e iniciativas de ley sobre créditos, bancos, deuda pública (subrayado nuestro)".

Estas cinco atribuciones, otrora fundamentales de la Contraloría, pasaron a la Secretaría de Hacienda, como se puede observar. Habíamos dicho que la expansión de la Contraloría sólo era posible con la contracción de Hacienda y a la inversa; así ocurrió. A fines de 1932 fue suprimida la Contraloría, sin explicación explícita alguna en el decreto mencionado, si bien la explicación implícita yace en el propio decreto. Se dice con pocas palabras: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El decreto, firmado por el Presidente Abelardo L. Rodríguez, y el secretario de Gobernación Eduardo Vasconcelos, es también firmado por el ministro de Hacienda, Alberto J. Pani. Este, sepulturero y beneficiado por la eliminación de la Contraloría, había expuesto sin embargo juicios favorables sobre el nuevo Departamento en 1918. Toda una paradoja.

Los Juicios de Alberto J. Pani

Al año siguiente de promulgada la Constitución de 1917, apareció el libro *El camino hacia la democracia*, de Alberto Pani. En su contenido se contempla un capítulo, "El nuevo Departamento de Contraloría y la moralización administrativa", dedicado a este

importante y novedoso organismo de la administración pública. Originalmente eran unas declaraciones de Pani a la prensa, siendo entonces secretario de Industria y Comercio.

Pani comienza su alocución mencionando que el nuevo Departamento de Contraloría, de "extraño nombre" dice, nació en el seno de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre de 1917. "Como esto constituye, indudablemente, uno de los pasos más importantes de los gobiernos que han existido en México, desde la fecha en que se consumó la independencia nacional, hacia la eficiencia, economía y moralidad de la administración pública, y como además la ley reglamentaria respectiva —aunque sea reproducida por todos los periódicos del país— puede correr la triste suerte de los documentos oficiales extensos —para cuya lectura todos parecen tener siempre telarañas en los ojos— me voy a permitir, en las líneas que siguen, hacer una síntesis de la expresada ley ..."32

El autor comenta que el término "contraloría" es castizo, e invoca las raíces etimológicas para representar su idea. Luego entra en materia, diciendo que desde tiempo atrás las cuentas del Erario han sido una "madeja difícil de desenredar," creándose un vacío legal para castigarse las faltas administrativas y la inmoralidad. Al momento de suscitarse la reforma administrativa creada tras el triunfo revolucionario sobre el porfirismo, se ha puesto fin a una secular tradición financiera: que el manejo de los fondos públicos, la administración de los bienes nacionales y la responsabilidad de la contabilidad y glosa, dejaran de estar en manos

de la Tesorería General de la Nación, o sea, en la Secretaría de Hacienda a la cual está subordinada. "¿Quién podría imaginar la tremenda suma de poder político —puesto que el que paga manda— que tales condiciones eran capaces de ofrecer al encargado de la Secretaría de Hacienda, dependencia fiscalizadora de todos los otros órganos del Poder Ejecutivo y sin ser fiscalizada, a su vez, por ninguno de ellos."33

Como hemos visto, con anterioridad a la creación de la administración pública del régimen revolucionario se habían emprendido reformas conducentes a modificar el estado de cosas. En mayo de 1910 se separaron las funciones de contabilidad y glosa de la Tesorería y se asignaron a la nueva Dirección General de Contabilidad y Glosa, pero como ésta, señala Pani, quedó incorporada a la Secretaría de Hacienda, la reforma no tuvo efectos mayores: el "ministro de Hacienda —con el dinero en la mano derecha y los comprobantes justificativos de los gastos en la izquierda.....quedó "en posibilidad de ejercer cristianamente la caridad con aquélla, sin que ésta se percatara de ello."34

Con el Departamento de Contraloría, enfatiza Pani, se ha cortado el mal de raíz; se ha "amputado la mano izquierda del omnipotente personaje político, árbitro y señor de las finanzas nacionales...". Pani no sólo tenía una idea muy clara de las causas que dieron origen a la Contraloría, sino también sus objetivos y funciones: "bastaría decir, para sintetizar las funciones principales de eficiencia del Departamento de Contraloría, que éste unifica,

32 *El camino hacia la democracia*, pp. 63-64.

33 *Ibid.*, p. 66.

34 *Ibid.*, p. 67.

uniforma y simplifica la contabilidad oficial de manera que el Jefe del Poder Ejecutivo" pueda estar debida, pronta y suficientemente informado en la materia hacendaria.³⁵

Sin embargo, el nuevo régimen había meditado un diseño más ambicioso para el nuevo Departamento. Alberto Pani señala que la Contraloría tendría asimismo la responsabilidad de "estudiar la organización y procedimientos" de las dependencias gubernamentales, para recomendar mejoras que abatieran costos. "Los efectos de eficiencia del Departamento en cuestión no se limitarán a su propio funcionamiento, sino que se extenderán, de modo beneficioso, a todos los órganos del Poder Ejecutivo Federal".³⁶ Pero no solo eso, las funciones de la Contraloría tendrían también un efecto de Moralización entre los funcionarios públicos, lo que redundaría en beneficio a toda la administración pública.

El Departamento de Contraloría fue creado como un organismo poderoso, quizá demasiado poderoso, especialmente frente a la Secretaría de Hacienda, directamente afectada con su creación. Su actuar en el conjunto de la nueva administración pública, todavía arrastrando a la densa baja burocracia porfiriana, es decir, a los empleados base; sus efectos eficientes en toda la administración, moralizando un organismo que se pensaba estaba corrupto tendría, por así decirlo, enemigos naturales. Pero la Contraloría tuvo también enemigos de la pluma, como Llergo, y defensores igualmente armados con ella, como Híjar y Haro, tal como lo hemos podido constatar.

³⁵ *Ibid*, p. 68.

Hay que repetirlo: qué gran paradoja. Pani, quien en 1918 como secretario de Industria y Comercio alabara la creación de la Contraloría por los esperados efectos de eficiencia y moralización que de ella se suponían; quien entonces observara con ojo agudo y perspicaz que el problema del poder en la administración pública mexicana tenía el cuestionamiento y la respuesta en la Secretaría de Hacienda, poder que la Contraloría venía a expropiar, cambió de opinión rotundamente en 1933. Quizá lo que ocurrió fue que el poder arrebatado a la Secretaría de Hacienda, que se pudo presumir se repartiría entre todas las dependencias de la administración pública, se concentró nuevamente, no en Hacienda, sino en el Departamento de Contraloría. Quizá, igualmente, se pensó que suprimiéndolo se volvería a intentar esa distribución. Pero no ocurrió así: el decreto de abolición de la Contraloría restaura la totalidad del poder perdido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Y sin embargo, pese a la certeza de algunos de los juicios vertidos en torno a la Contraloría, juicios que en ella encuentran más vicios que virtudes, ese Departamento dejó contribuciones que no debemos omitir. La impresión más justa y objetiva que se puede fraguar sobre el papel de la Contraloría, no puede soslayar, junto a los juicios críticos llenos de verdad sobre sus defectos, aquéllos otros que fueron emitidos sobre sus bondades, y a los cuales se debe agregar sus aportes al desarrollo de la administración pública mexicana.

Logros de la Contraloría

En 1925 hay que consignar los siguientes hechos: durante el transcurso de este año, por motivo de ajustes presupuestales, fueron

removidos varios empleados del Departamento. Esto incitó un acuerdo del presidente de la República, Plutarco Elías Calles, en el sentido de establecer los "requisitos de admisión, de escalafón y de separación" de sus empleados. Esta disposición, encaminada a ofrecer a los funcionarios "garantías de estabilidad y conservación", sirvió para cimentar la carrera administrativa de la burocracia de la Contraloría.³⁷ Se formó al efecto una Comisión Revisora de Expedientes, para la fijación de las políticas de selección de los candidatos a ingresar a la Contraloría o bien para determinar los posibles ascensos de los empleados en servicio. Los exámenes que se previeron para ambos casos, fueron presentados ante profesores de la Escuela Superior de Comercio y Administración.

La disposición a que nos hemos referido, o sea "el Acuerdo del presidente de la República en que se fijan las condiciones de admisión de los empleados del Departamento y los motivos porque pueden ser cesados en sus puestos", es uno de los pasos más importantes en el proceso formativo del servicio civil de carrera en México. La Contraloría, con este acuerdo, se ponía a la cabeza del resto de las dependencias de la administración pública federal en la materia de administración de personal.

El acuerdo, que fue expedido el 2 de marzo de 1925, comienza con un considerando que enmarca el espíritu del mismo, a saber, que paralelamente a la reducción del personal de la Contraloría se desea incrementar la eficiencia de sus funcionarios al través de las siguientes determinaciones:

- 1) Comprobar su aptitud por medio de un examen;
- 2) Tener antecedentes honorables y una hoja de servicios limpia;
- 3) Para aspirantes a ingreso se exige el examen, más cartas de recomendación tanto en "el orden social", como en lo relativo a la "administración";
- 4) En caso de vacantes, serán preferidos los cesados, pero cuyo cese sólo haya sido por causa de economía;
- 5) Los empleados en servicio podrán demostrar sus aptitudes para ser promovidos;
- 6) Las promociones se sujetarán a riguroso escalafón, con base en igualdad de circunstancias de competencia y honorabilidad;
- 7) Las vacantes solo serán cubiertas con aspirantes externos en una tercera o cuarta parte;
- 8) Tanto los empleados en servicio, como los de reciente incorporación, solo podrán ser cesados en atención a las siguientes causas: jubilación, renuncia voluntaria o cese; pero éste, se establece con toda claridad, queda sujeto a las siguientes condiciones:
 - a) Comisión de un acto contrario al interés del Fisco o a la seguridad o prestigio de la Nación;
 - b) Imposibilidad física para desempeñar el servicio, y siempre y cuando comprenda este hecho más de 6 meses;
 - c) Residir fuera de la localidad donde está

37 Boletín de Informaciones de la Contraloría General de la Federación, tomo I, núm. 1. Marzo-abril, p. 9.

la oficina en la que presta sus servicios, sin el permiso debido;

d) Rehusarse a prestar los servicios donde se le solicitan, de conformidad con las instrucciones que firma y que se encuentran al reverso de la protesta;

e) Demás casos graves que señale el Reglamento correspondiente;

f) Faltas notorias a la disciplina y la moralidad, así como cuando incurra a la comisión de delitos.

En su momento se estudiaría la posibilidad de incorporar este acuerdo a la Ley y Reglamento de la Contraloría, como efectivamente ocurrió.

Una nota editorial del diario El Demócrata recoge la importante noticia y el 5 de marzo de 1925 señala que "el Ejecutivo de la Unión, cuyos procedimientos radicalísimos para acabar de raíz con la endemia mexicana que se llama empleomanía...", han dado un paso significativo con el nuevo acuerdo. Los derechos de los funcionarios, agrega, van más allá del cobro semanal, docenal o mensual. Ahora, se respetarán los derechos de los "que trabajan" subraya. Dos días después, El Globo también se ocupó del Acuerdo diciendo en sus páginas que "acaba de ser dado el primer paso para establecer el servicio civil sobre bases justas y sólidas. Ya era tiempo de que se velara por los intereses del empleado público, poniéndolo al margen de las marejadas políticas" El editorialista es de la idea que la situación laboral del funcionario es la peor de todos los trabajadores, hasta que se implante en definitiva el servicio civil, cuyo primer paso, insiste, ya se ha dado.

En junio 25 de 1925, el Contralor General, Luis Montes de Oca, expidió el Reglamento de Exámenes, en el que se fija la organización de los sínodos y el procedimiento de realización de los mismos. El 15 de octubre de 1926 se expidió un segundo Reglamento, que sin embargo fue derogado por otro de noviembre de 1927 y que conviene analizar.

Para entonces, la nueva Ley Orgánica de la Contraloría había sido expedida y en ella se establecía el requisito de ingreso mediante examen, que el Reglamento vendría a normar. Son exentados del examen los auditores, subauditores y jefes de oficina; especialistas que presten sus servicios de manera incidental y los empleados supernumerarios; los que justifiquen mediante títulos o certificados que están capacitados para desempeñar el puesto que pretenden; empleados que, en caso de ascenso al puesto inmediatamente superior, obtengan la autorización del Contralor; empleados que se separaron de la Contraloría en un plazo no mayor de dos años, siempre y cuando regresen a un puesto similar al dejado y si éste fue obtenido mediante examen.

Los exámenes tomaban la triple modalidad de ser orales, escritos y prácticos, y se fija un límite de tiempo para la duración de cada cual, no excediendo todos más de 5 horas. Una escala de valores determina la calificación: Hasta 20, mal; de 21 a 40, mediano; 41 a 60, bien; 61 a 80 muy bien; 81 a 100, perfectamente bien.

La calificación mínima exigida era de 41 puntos. El sistema de examen era aleatorio, mediante fichas depositadas en una ánfora, de las cuales el sustentante escogía tres, que para el caso de prueba escrita servían para el

desarrollo de los temas señalados en ellas. Los fallos del jurado, integrado por un presidente, secretario y vocal, eran inapelables. En caso de empate, se prefería al que fuera empleado de la Contraloría; si ambos eran funcionarios en servicio, al de mejor antecedentes; si eran aspirantes externos, al más apto a juicio del Contralor.

Hubieron otras muchas mejoras en la organización interna de la Contraloría, así como en sus responsabilidades, que omitimos mencionar. De lo anterior, sin embargo, puede decirse que el Departamento de Contraloría, por su juventud, estuvo en la mejor disposición para modificarse y mejorar sustancial-

mente sus procesos de trabajo los cuales, en el personal público, tienen su base y sustento. El hecho que fuera en él donde se concretara el servicio civil de la administración pública mexicana, post-revolucionaria es el mejor testimonio.

Sin embargo, consideramos que el más trascendental progreso de la Contraloría fue la creación de la Escuela Superior de Administración Pública,* de lo cual deseamos dejar fe cabalmente. Al efecto, nos hemos permitido la libertad de reproducir literal e íntegramente todas las informaciones que hemos podido compilar en torno a la misma y formar con ellas el apartado siguiente, con el que concluimos esta exposición.

LA ESCUELA DE ADMINISTRACION PUBLICA*

Un plantel para que los empleados del Gobierno adquieran los conocimientos necesarios para el desempeño eficiente y práctico de su trabajo.

MANUEL CENTURION

Director de la Escuela.

En los primeros meses del año de 1922, un grupo de empleados superiores del Departamento de Contraloría tuvo la idea de establecer unos cursos de Contabilidad Fiscal, teniendo en cuenta el vasto campo de la Administración Pública y las dificultades que con frecuencia se presentan a los empleados en el variado desarrollo de sus trabajos, ya que, impreparados para labores que no sean las corrientes, sus alcances, en lo general limitados, no les permiten apersonarse con trabajos que, por su naturaleza, ameri-

tan resoluciones profundas u orientaciones mayores a lo que pudiera llamarse mero trámite. El empleado público posee especializaciones en las cuales es competentísimo, pero, si se le coloca frente a un asunto superior a sus conocimientos, casi siempre su labor es mediana o francamente mala; no porque carezca de voluntad y buenos propósitos, sino porque no se encuentra debidamente preparado y prácticamente educado.

(*) Reproducido del Boletín de Informaciones de la Contraloría General de la Nación, tomo I, núm. 1, mar-abr. 1925, pp. 22-25.

* Quiero extender mi mayor agradecimiento a Cipriano Flores y Marco Antonio Jiménez, a quienes debo la información que integra el apartado relativo a la Escuela de Administración Pública.

La Escuela de Administración Pública viene a corregir este viejo sistema del aprendizaje en la misma oficina en que se trabaja. Su plan de estudios toma al empleado público y, de acuerdo con sus conocimientos en tal o cual rama de la Administración, lo educa, lo instruye y lo reintegra al cabo de poco tiempo, sólidamente preparado no sólo para justificar su puesto, sino para poder desempeñar cualquier otro, aun cuando fuere por oposición. Ya se verá, pues, que este plantel no solamente mejora la situación individual del empleado, sino que, en poco tiempo más, podrá ofrecer al Ejecutivo un amplio contingente de servidores en quienes se reúnan competencia, honorabilidad, noción del deber, concepto de la responsabilidad, etc.

Estas ideas se expusieron más detalladamente al señor Contralor de la Nación, al concebirse la Escuela de Administración Pública en 1922, y, naturalmente, fueron acogidas con beneplácito, fundándose los cursos de Contabilidad Fiscal, precursores del plantel que ahora inicia su tercer ciclo escolar. Igual acogida tuvo la idea por parte del señor Secretario de Educación Pública, quien, valorizando la perspectiva que se ofrecía al Estado y previo estudio de los planes de enseñanza, estableció por decreto especial dicha escuela, con un contingente de 700 alumnos.

En 1924 la Escuela Superior de Administración Pública tuvo en sus clases a más de 800 alumnos, siendo altamente satisfactorio el resultado de los exámenes.

Este porcentaje aseguraba cifras mayores para el año actual, pero, por razones económicas de presupuesto, que nadie desconoce,

la escuela fué suprimida al empezar el año, aun cuando con el propósito de reanudarla en la primera oportunidad. Esta oportunidad llegó al tomar posesión de su cargo el nuevo Contralor de la Nación, señor Luis Montes de Oca, quien, compenetrado de los beneficios que el plantel reportará a la Administración, inició desde luego las gestiones necesarias para abrirlo nuevamente, accediendo a ello el Jefe del Ejecutivo, de acuerdo con el mismo señor Montes de Oca, con el señor Secretario de Educación Pública y con el Rector de la Universidad Nacional. La escuela funciona nuevamente. Depende en lo económico del Departamento de Contraloría, que la patrocina, y en lo técnico, de la Universidad Nacional. Las clases se iniciaron el mes pasado, con un contingente numeroso de alumnos, que, a fines del año actual podrán sentirse satisfechos de sus estudios, ya que merced a ellos habrán aumentado sus conocimientos, adquirido nuevos y estarán dispuestos a mayores empresas en su carrera.

En la ceremonia de inauguración, el Rector de la Universidad, doctor don Alfonso Pruneda, expuso en un breve discurso de apertura, interesantes ideas acerca del plantel del empleado. Lo consideró altamente útil para el Gobierno y provechoso para sus servidores. Ofició concederle todo su apoyo y aseguró que muy pronto contaría con un edificio. Mientras este generoso ofrecimiento se cumple, la escuela dispone de amplios salones en la Facultad de Jurisprudencia, hallándose las clases a cargo de un competente grupo de profesores, todos ellos especialistas en los principales ramos de la Administración Pública.

La nueva Escuela hace un llamado al per-

sonal de las diferentes Secretarías y Departamentos de Estado, pidiéndole su asistencia y su concurso en esta obra de educación, exclusivamente para su provecho individual, ya que, como se dice, de sus aulas saldrán empleados de verdadera competencia, para quienes el Gobierno siempre tendrá un puesto que ofrecer. El empleado cuyos antecedentes hayan sido modelados en este plantel, tendrá en todos los casos una firme seguridad en su trabajo y una continúa perspectiva de mejoría.

PLAN DE ESTUDIOS EN LA ESCUELA DE ADMINISTRACION PUBLICA(*)

Por considerarlo de interés para los empleados y para quienes desearan ingresar al plantel, se insertan a continuación el Plan de Estudios para los cursos de la Escuela de Administración Pública y el horario de las clases.

Se llama la atención acerca de dicho horario, pues por él se verán las facilidades de asistencia a las diversas materias que se cursan.

MATERIAS

Primer año.—Preparación.

	Núm. de clases por semana
Lengua Castellana, primer	
Aritmética razonada	3
año	3
Nociones sobre funcionamiento de Oficinas Administrativas y tramitación oficial . . .	3
Biblioteconomía y Archivo . . .	3
	—
	12
	—

Segundo año.—Curso medio.

	Núm. de clases por semana
Nociones de Derecho Constitucional en sus relaciones con el Administrativo y Nociones de Derecho Administrativo	3
Nociones de Derecho Civil y Mercantil	3
Estadística Administrativa . . .	3
Contabilidad general	4
	—
	13
	—

Tercer Año.—Curso superior
(Primer año).

Contabilidad superior	3
Contabilidad Pública	
Primer año:	
Generalidades de Contabilidad Fiscal y Ramo Civil	3
Ramo Militar	3
Ramo Aduanal, Primer año . . .	3
Direcciones generales	3
	—
	15
	—

Cuarto Año.—Curso superior
(Segundo Año).

Contabilidad Pública, Segundo año:	
Ramo Aduanal, Segundo año . .	3
Ramo del Timbre	3
De los Estados y Municipios . .	3
Contabilidad de Inspección Fiscal	3
Industrias del Gobierno	3
	—
	15

Taquimecanografía. Curso Libre en dos años.

* Reproducido del mismo boletín, p. 24.

**HORARIO DE CLASES QUE REGIRA EL AÑO DE 1925 *
EN LA ESCUELA DE ADMINISTRACION PUBLICA**

DIAS	HORAS	MATERIAS
Lunes, miércoles y viernes	De 7 a 8	Lengua Castellana
Lunes, miércoles y viernes	De 7 a 8	Nociones de Derecho Constitucional en sus relaciones con el Administrativo y Nociones de Derecho Administrativo.
Lunes, miércoles y viernes	De 7 a 8	Contabilidad Militar..
Lunes, miércoles y viernes	De 7 a 8	Timbre.
Martes, jueves y sábados	De 7 a 8	Nociones sobre funcionamiento de Oficinas Administrativas y tramitación oficial.
Martes, jueves y sábados	De 7 a 8	Estadística Administrativa.
Martes, jueves y sábados	De 7 a 8	Direcciones Generales.
Lunes, miércoles y viernes	De 18.15 a 19.15	Aritmética razonada y Algebra.
Lunes, martes, jueves y viernes	De 18.15 a 19.15	Nociones de Derecho Civil y Mercantil.
Lunes, miércoles y viernes	De 18.15 a 19.15	Contabilidad General.
Lunes, miércoles y viernes	De 18.15 a 19.15	Generalidades de Contabilidad Fiscal y Ramo Civil.
Lunes, martes, miércoles, jueves y viernes.	De 18.15 a 19.15	Taquigrafía y Mecanografía, primer año.
Lunes, miércoles y viernes	De 19.15 a 20.15	Biblioteconomía y Archivo.
Lunes, miércoles y viernes	De 19.15 a 20.15	Contabilidad de Industrias del Gobierno.
Lunes, miércoles y viernes	De 19.15 a 20.15	Inspección Fiscal.
Lunes, martes, miércoles, jueves y viernes	De 19.15 a 20.15	Taquigrafía y Mecanografía, segundo año.
Lunes, miércoles y viernes	De 19.15 a 20.15	Gobiernos de los Estados y Municipios.
Lunes, miércoles y viernes	De 20.15 a 21.15	Contabilidad Superior.
Martes, jueves y viernes	De 18.15 a 19.15	Aduanas, primer año.
Martes, jueves y viernes	De 19.15 a 20.15	Aduanas, segundo año.

México, 2 de marzo de 1925

Vo. Bo.
El Director,
M. Centurión.

El Secretario,
E. Ruiz Fernández.



Reproducido del mismo boletín, p. 25.

PROFESORADO DE LA ESCUELA DE ADMINISTRACION PUBLICA*

Manuel Centurión, Director de la Escuela.
 Enrique Ruíz Fernández, Secretario.
 José J. Díaz, Profesor de Contabilidad General.
 Manuel Aguilar Rodríguez, Profesor de Contabilidad Superior.
 Juan B. Salcedo, Profesor del Ramo del Timbre.
 José de Jesús Aguilar, Profesor de Generalidades de Contabilidad y Ramo Civil.
 El mismo, Profesor de Contabilidad de Estados y Municipios.
 Agustín López de Ortigosa, Profesor del Ramo Militar.
 Alfredo Guichenné, Profesor de Primer Año de Aduanas.
 Mardonio Morales Millán, Profesor de Segundo Año de Aduanas.
 Rafael Cordero Sevilla, Profesor de Contabilidad de Industrias del Gobierno.
 Luis Zerecero, Profesor de Direcciones Generales.

Rómulo Bustamante, Profesor de Inspección Fiscal.
 Manuel Gómez Morín, Profesor de Derechos Mercantil y Civil.
 Manuel Salcedo, Profesor de Derechos Administrativo y Constitucional y relaciones que guardan uno con otro.
 Francisco A. Flores, Profesor de Nociones sobre funcionamiento de Oficinas Administrativas y Tramitación Oficial.
 Francisco Benavides, Profesor de Estadística Administrativa.
 José F. León, Profesor de Aritmética y Álgebra.
 Carlos E. Zetina, Profesor de Biblioteconomía y Archivo.
 Daniel Chávez González, Profesor de Taquigrafía y Mecanografía, Primero y Segundo años.
 José López Portillo y Weber, Profesor de Lengua Castellana.

NOTAS DE LA ESCUELA DE ADMINISTRACION PUBLICA*

Se formó la Sociedad de Alumnos del Plantel. — Programa de acción que desarrollará. — Alumnos distinguidos durante los primeros meses de estudio.

La Escuela de Administración Pública ha iniciado nuevas actividades al constituirse la Sociedad de Alumnos del plantel, cuyo programa de acción comprende una intensa propaganda para atraer al empleado público a las aulas, mejorarle sus conocimientos, darle nuevos y prepararlo, en fin, para el desempeño eficiente de su trabajo.

* Reproducido del mismo Boletín, p. 55.

La Sociedad de Alumnos intentará un acercamiento efectivo con todos los servidores del Estado y, para lograrlo, desarrollará una activa divulgación de la finalidad de la Escuela y de la necesidad de concurrirla para mejoría individual del alumno.

La Contraloría contribuye a esa propaganda, concediéndole publicidad en su "Boletín de Informaciones", y, en consecuencia,

* Reproducido del Boletín de Informaciones de la Contraloría General de la Nación, vol. I, núm. 3, jul-ago 1925, pp. 187-188.

periódicamente aparecerán noticias de la Escuela. Se insertan, desde luego, el Programa de Acción de la Sociedad y un Cuadro de Alumnos Distinguidos en los primeros meses de estudios.

PROGRAMA DE ACCION DE LA SOCIEDAD DE ALUMNOS DE LA ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA

La Sociedad de Alumnos de la Escuela Superior de Administración Pública se ha constituido con el objeto de agrupar en estrecha unión, a todas aquellas personas que concurren diariamente a dicho plantel, a recibir enseñanzas que, siendo o no empleados del Gobierno, las harán útiles a la Administración Pública y a sí mismas. Natural es que, persiguiendo ese ideal común de mejoramiento, se unan para prestarse ayuda, para proporcionarse estímulos y para sumar sus esfuerzos a fin de que la Escuela produzca los rendimientos anhelados, correspondiendo así a la atinada disposición del Gobierno para sostenerla.

Se hace la Sociedad intérprete del sentir general para destruir poco a poco la burocracia y el parasitismo de los presupuestos, esgrimiendo las nobles armas del patriotismo, el honor y la eficiencia y se propone desarrollar con ahínco el siguiente:

PROGRAMA DE ACCION

I. Fomentar en todos los empleados públicos la afición al estudio para perfeccionar sus conocimientos, inscribiéndose y concurrendo a los cursos que se vienen dando en la Escuela Superior de Administración Pública, con el objeto de que el Gobierno pueda

obtener el mayor provecho en el rendimiento de trabajo de su personal, a efecto de que se vaya implantando la práctica de que con corto número de empleados eficientes se produzca mejor labor que la que desempeñarían numerosos improvisados sin conocimientos especiales, gestionando que por su parte el Gobierno retribuya bien a sus servidores que demuestren la más completa eficiencia.

II. Tratar de elevar el rango del empleado público en la sociedad, procurando su moralización, amor al trabajo a base de eficiencia y cultura, a fin de que se le estime debidamente, no como un burócrata explotador de los presupuestos, sino como un factor importante para el éxito de la misión encomendada en las sociedades modernas a la Administración Pública y, por consiguiente, para el progreso patrio.

III. Trabajar por el establecimiento definitivo de la Escuela Superior de Administración Pública como entidad de educación profesional, creando en sus programas de estudios cursos que abarquen las distintas ramas de la ciencia administrativa, a fin de que el Gobierno pueda contar con elementos útiles de trabajo en todas las oficinas, destruyéndose paulatinamente la práctica de improvisar empleados, tomados al azar, por la falta de especialistas técnicos en cada ramo.

IV. Influir para que tanto los Poderes Federales como los de los Estados y Municipios prefieran en igualdad de circunstancias a los elementos procedentes de la Escuela Superior de Administración Pública, ya sea para ocupar puestos o para obtener ascensos, concediendo, además, todos los

estímulos posibles, como el de eximir de exámenes de admisión a los alumnos de la Escuela cuando traten de obtener empleos que requieran tal requisito, siempre que acrediten tener los conocimientos necesarios, con los certificados de estudios correspondientes expedidos por el mismo plantel, y de que sean llamados a ocupar vacantes y a desempeñar comisiones para utilizar sus servicios en la forma más prudente.

V. Trabajar por el progreso de la Escuela Superior de Administración Pública, procurando que todos los alumnos sean constantes en su asistencia y empeñosos en sus estudios y gestionando que el Gobierno proporcione el mayor número de elementos que sea posible para el desarrollo de los programas de estudios; se establezca una biblioteca con obras de la ciencia administrativa y en la que se contengan todas las disposiciones vigentes sobre la misma materia; se facilite a los alumnos los medios de práctica indispensables, y se les permita el acceso a las oficinas correspondientes para el éxito de la misma práctica.

Se ha iniciado ya el desarrollo del anterior programa y está segura la Sociedad del Alumnos de la Escuela Superior de Administración Pública, dados los altos fines que la animan en bien del interés general, de que contará con el apoyo decidido de propios y extraños.

La Mesa Directiva Provisional

Mario Hellión, Presidente; Antonio Revilla Zuñiga, Secretario del Interior; Gonzalo Torres Mondragón, Secretario del Exterior; Donato Salgado, Secretario de Actas; María

de la Luz González Baz, Tesorera; Miguel Aznar, Vocal.

Nota: Las personas que deseen ingresar a esta Sociedad se dirigirán al Secretario del Interior.

CUADRO DE HONOR DE LOS ALUMNOS DE LA ESCUELA DE ADMINISTRACION PUBLICA QUE SE HAN DISTINGUIDO EN APROVECHAMIENTO, PUNTUALIDAD, COMPETENCIA, ETC. DURANTE LOS TRES PRIMEROS MESES DE ESTUDIOS EN LOS DISTINTOS CURSOS DEL PLANTEL*

Lengua Castellana

Señora Eulalia Rico.

Tramitación de Oficinas

Señor Anastasio Beas.

Biblioteconomía y Archivo

Señor Carlos Córdova.

Nociones de Derecho Constitucional y sus relaciones con el Administrativo

Señor Luis G. Maldonado.

Estadística Administrativa

Señor José G. Herrera.

Señor Manuel L. Lozano.

Contabilidad General, 1er. año

Señorita Esperanza Obregón.

Señor Miguel Cervantes Celada.

Señor Carlos G. Arrieta.

Contabilidad Superior

Señor Donsío Salgado.

Señor Jaime Chimal.

* Reproducido del mismo Boletín, p. 189.

Generalidades de Contabilidad Fiscal

Ramo Civil

Señor José Cortés Aranda.
Señor Daniel Gómez.
Señor José A. Díaz.

Ramo Militar

Señor Manuel Chapela.
Señor Salvador González.
Señor Leoncio Rodríguez.

Ramo Aduanal, 1er. año

Señor Anastasio Beas.
Señor Francisco Chávez Calderón.

Direcciones Generales

Señor Antonio Revilla Zúñiga.
Señor Francisco Chávez Calderón.

Ramo del Timbre

Señor Alfonso Vázquez.
Señor Fortino Jarquín.
Señor Silvino Lerín.

Contabilidad de Estados y Municipios

Señor Carlos Sedano.
Señor Juan M. Aranda.

Inspección Fiscal

Señor Jaime Chimal.
Señor Mario Hellién.

Taquimecanografía, 1er. año

Señor Salvador Zárate.

Taquimecanografía, 2o. año

Señora Eulalia Rico.

Nota.

Las clases de Aduanas —2o año— e Industrias del Gobierno, se hallan temporalmente suspendidas.

En la clase de Aritmética no hubo alumno sobresaliente durante el período que comprende este Cuadro.

El Director, Manuel Centurión.

El Secretario, E. Ruiz Fernández.

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA*

Finalidades y orientación

La necesidad urgente de capacitar, amplia y científicamente, a los empleados de la Administración Pública, de modo muy especial a los del ramo hacendario, tanto para que puedan vencer en una competencia honrada cuanto para garantizar un mejor servicio público, fue la idea fundamental para la creación de la Escuela Superior de Administración Pública, por la iniciativa del Comité

de Estudios de Contabilidad Pública y fundada el día 22 de octubre de 1920,** en forma experimental, con programa de carácter eminentemente técnico, dentro de la particular especialidad de la contabilidad pública, dependiendo desde entonces, hasta el 31 de diciembre de 1924, de la Dirección Técnica Industrial y Comercial de la Secretaría de Educación Pública.

250 * Reproducido del documento: *Secretaría de Educación Pública: el esfuerzo educativo en México (1924-1928)*, tomo I, pp. 617-626.

** Manuel Centurión nos da una fecha distinta de la creación de la Escuela de Administración Pública, año de 1922. Ver página 47 de esta disertación.

La razón que esta Secretaría de Estado tuvo en cuenta para tomar a su cargo esta obra de cultura, fue la de que en las diferentes escuelas técnicas oficiales el Gobierno impartía educación que preparaba a los alumnos para las varias actividades de la vida, con exclusión de las necesarias para los empleados de las oficinas públicas, particularmente de las hacendarias, en las que es indispensable una preparación especial y que desde hacía tiempo se hacía sentir para el mejor servicio público.

Medidas llevadas a cabo para lograr la finalidad . Origen y desarrollo de la Escuela

Obtenida la ayuda moral y material de la Dirección de Enseñanza Técnica Industrial y Comercial, sin embargo, como en toda obra nueva, penosos fueron los primeros años de vida de la Escuela, pues sin edificio propio y sin material para la enseñanza, el profesorado reunido a base sólo de buena voluntad para la realización de un ideal, en sus principios con cortísimo sueldo y después sin ninguna remuneración, cobijaba sus entusiasmos para la cultura de los empleados, donde buenamente se le permitía establecer sus cátedras; ya en salones de la antigua Escuela Normal para Maestros (edificio de la Secretaría de Educación Pública), ya en algunas de las aulas de la Escuela de Jurisprudencia o bien en los salones del Anexo de la Escuela Preparatoria (Antiguo Convento de San Pedro y San Pablo).

Como se indica desde el principio, organizada la Escuela con un carácter experimental, los programas de estudios comprendieron las siguientes materias: Contabilidad, Timbre, Aduanas, Direcciones Generales, Ramo Civil,

Ramo Militar, Inspección, Archivo y Correspondencia Oficial, Cálculo y Nociones de Algebra y Taquimecanografía.

La acogida que tuvieron en 1923 los cursos para los empleados públicos, colmó con exceso los deseos y esperanzas de los iniciadores y del Departamento de Enseñanza Técnica, Industrial y Comercial de la Secretaría de Educación Pública, y exigió a la Academia de Profesores de la Escuela, formular para 1924 un programa más amplio, mejor graduado y con caracteres más definidos, estableciendo cuatro años de estudios para la carrera de Contador Público Fiscal.

El desarrollo cada día más creciente alcanzado por la Escuela determinó que, una vez más, se reformaran los programas de estudios para el año de 1925, agregando enseñanzas que a la vez que ampliaban el horizonte intelectual de los educados, los capacitaba de mejor modo, dentro de las finalidades culturales de la Escuela, para el desempeño eficiente de sus labores.

Sin embargo, al estudiarse los presupuestos para el año de 1925, y por la política implantada de hacer economías en todos los servicios que a su cargo tiene el Gobierno, se pensó en suprimir la Escuela de Administración Pública; pero afortunadamente el ciudadano Presidente de la República, por conducto del ciudadano Contralor General de la Nación, teniendo en cuenta que dentro de los planes de organización administrativa, está el del establecimiento del servicio civil estimó conveniente dar una oportunidad a los empleados para que los unos afirmaran sus conocimientos y los otros adquiriesen los que les hicieren falta para demostrar y 251

probar que eran dignos de ocupar los empleos que tenían conferidos. La Escuela, pues, en esa época, dependió en lo económico del Departamento de Contraloría, el cual consideró en su presupuesto una partida especial para el sostenimiento, y en lo técnico de la Universidad Nacional, a la que quedó definitivamente incorporada. Ahora bien, la Universidad Nacional de México, al tomar a su cargo la Escuela de Administración Pública, declarándola una de sus instituciones universitarias, lo hizo después de haber estudiado y meditado el programa de enseñanza en el que estaba perfectamente determinado que su principal finalidad es la de preparar individuos aptos en contabilidad general, especialmente pública, capacitándolos para la organización y manejo de oficinas gubernamentales, dándoles a la vez aptitudes para la organización y administración de oficinas particulares o bien para aplicar los conocimientos en negocios propios.

Durante los años de 1925 y 1926, la Escuela no contó ni con un edificio propio ni con el material de enseñanza necesario para un establecimiento de la naturaleza de esta Escuela. Bondadosamente prestados algunos salones de la Facultad de Jurisprudencia, primero, y después algunos del anexo de la Preparatoria, en el antiguo Convento de San Pedro y San Pablo, en esos lugares se desarrollaron los cursos que, aunque con tropiezos y dificultades constantes, como consecuencia obligada por trabajar en sitios no pertenecientes a la Escuela de Administración Pública; sin embargo, se obtuvieron resultados muy satisfactorios tanto en la inscripción de alumnos, que cada día fue mayor, cuanto por los buenos éxitos alcanzados en el aprovechamiento, no obstante

que, como hemos dicho, durante esos años no fue dable trabajar con la libertad y la confianza que necesita un establecimiento de educación. Y aquí cabe señalar, de manera especialísima, la buena voluntad y disciplina de los alumnos de esta escuela, pues que, seguramente, sin esos dos elementos morales de los educandos, la institución hubiera desaparecido por falta de alumnos, atentas las dificultades materiales y morales a que nos hemos referido.

Desde el año de 1926, la Escuela Superior de Administración Pública pasó a depender por completo, tanto en lo económico como en lo técnico, de la Universidad Nacional.

Teniendo en cuenta la evolución que en la Escuela se verificaba, tanto en su organización como en el crédito que el público le concedía, la Universidad demostró todo su empeño y entusiasmo para que en el año de 1927 fuesen más firmes las bases de la institución y por ello desde el mes de enero de 1927, la Escuela tuvo su local propio en la casa número 91 de la cuarta calle de Donceles, con 16 salones todos ellos dotados con el mobiliario y el material de enseñanza hasta donde fue dable. Cada día más concurridos los cursos de taquimecanografía, la buena voluntad de la Secretaría de Hacienda obsequió para la Escuela 50 máquinas de escribir, de diversas marcas, habiendo hecho antes la Contraloría General de la Nación, donación de muebles para la Dirección.

Plan de Estudios

La experiencia adquirida y la observación constante de las necesidades intelectuales de los educandos y el deseo de formu-

lar un plan de estudios que respondiera a las aspiraciones y a la cultura debida de los futuros contadores públicos fiscales, llevaron a la Academia de Profesores de la Escuela a hacer una revisión completa de los programas de enseñanza y después de eficaces discusiones y de madura reflexión, se formuló un proyecto de programa de estudios para el año de 1927, que se sometió a la aprobación de la Universidad Nacional.

Dentro de la fundamental finalidad de la Escuela, cual es la de capacitar a los empleados oficiales en el ramo de contabilidad pública, pero cuidando que las enseñanzas sean aplicadas a toda clase de actividades de las ciencias contables y administrativas, se ampliaron, una vez más los programas para la carrera de contador público fiscal y se establecieron, de cuatro años que antes se exigía, cinco de estudios, inclusive el preparatorio, abarcando de este modo la enseñanza de materias tanto de disciplina técnica especial, como materias generales de cultura universal, a fin de garantizar una mayor eficiencia de los alumnos y asegurar un mayor crédito a los títulos que se expidan, consiguiendo, a la vez, dar completos conocimientos de materia contable general y fiscal y capacidad mayor para la administración y organización de los negocios.

Con el objeto de dar oportunidad a aquellos empleados que, sin facilidades para cursar la carrera completa de contador público fiscal, necesitan, sin embargo, ciertos conocimientos especiales para el mejor desempeño de sus labores oficiales y anhelan obtener un certificado que compruebe su saber, dentro de la carrera general se formularon las siguientes carreras especiales:

De oficinistas en el ramo de Aduanas.

De oficinistas de impuestos interiores.

De oficinistas en el ramo fiscal de los Estados y Municipios.

De oficinistas de Direcciones Generales y de oficinistas en el ramo militar, estableciéndose, además, cursos especiales para oficinistas en general, diversos cursos libres y conferencias semanales sobre tópicos interesantes.

Para el régimen interior, técnico, pedagógico y administrativo de la Escuela y con el objeto de tener la seguridad más completa del adelanto de los alumnos y de sus conocimientos y orientaciones científicas en el Ramo de la Contabilidad Pública, se aprobaron por la Rectoría diversas disposiciones relativas a pruebas de aprovechamiento, prácticas parciales y finales de carrera, exámenes profesionales, etc., etc.

Métodos, sistemas, formas y procedimientos de enseñanza

Desde el punto de vista pedagógico, la Escuela Superior de Administración Pública presenta caracteres de modo tan especiales que no se puede asimilar con ninguno otro establecimiento docente, en virtud de que los alumnos que a ella concurren presentan las siguientes características:

Primero. Por su edad: son alumnos de 18 a 55 años, predominan los de término medio, de 30 años.

Segundo. Por su preparación anterior: al deficiente aprovechamiento de la educación primaria y superior elemental, hay que agregar que la mayoría de los educandos han olvidado las primeras nociones y, por lo mismo, es necesario en la Escuela de Ad-

ministración Pública rehacer su cultura elemental en las materias de aritmética y lengua castellana, fundamentales para los estudios subsecuentes de las carreras que se siguen en esta Escuela.

Tercero. Por su ocupación actual: todos los alumnos de esta Escuela son empleados de oficinas públicas en su gran mayoría, y de particulares, razón por la que sólo pueden disponer para sus estudios de sólo tres horas al día, de las 18 a las 21 h., sin que les sea dable, por sus ocupaciones, emplear ningún otro tiempo más para la preparación de sus clases fuera de las horas que consagran a sus estudios dentro del horario escolar.

Seguramente que el libro de texto o de consulta sería auxiliar poderoso para hacer más fecundas y fáciles las enseñanzas, pero con excepción de las materias de matemáticas y legislación general, desgraciadamente para las otras ciencias no se cuenta con obras que puedan responder a las necesidades técnicas de la Escuela. Actualmente se hacen esfuerzos para la formación de textos y obras de consulta especiales para la Escuela de Administración Pública, siendo satisfactorio hacer constar que terminado el de "Estadística Administrativa," se encuentra ya en impresión y que están por terminarse los originales sobre "Contabilidad General", "Contabilidad Pública" y "Auditoría" y que se estudian las bases científicas para formar los libros de consulta y orientación técnica sobre "Redacción Castellana", "Biblioteconomía y Archivonomía," "Taquimecanografía" y "Contabilidad del primero y segundo Ciclo."

254 *Las Juntas de Profesores y la actuación de los mismos*

Siguiendo el criterio implantado por la Universidad de provocar constantemente intercambios de ideas entre todos los componentes de las instituciones educativas, la Escuela tiene establecida su Academia de Profesores a cuyas juntas concurren también los representantes de los alumnos para conocer los puntos de vista de todos y cada uno de los maestros y las necesidades y criterio de los educandos. Estas reuniones se han verificado tantas veces cuantas son necesarias: sistemáticamente para corregir y preparar los programas de enseñanza del nuevo período escolar al terminar cada año de estudios, y durante el año en plena labor cada vez que se presenta un problema que es necesario resolver para el mejor resultado de los trabajos escolares. Por este medio se ha conseguido uniformar los programas de educación tanto en su conjunto como en sus partes, procurando que cada plan de estudios esté perfectamente conectado con los otros para que no haya omisiones o repeticiones en las diferentes cátedras, sino que unas y otras se complementen debidamente para presentar una construcción mental armónica y completa. Asunto de vital importancia es también en la Academia las discusiones de métodos, sistemas, forma y procedimientos de enseñanza con el objeto de evitar anarquías pedagógicas delineando un solo plan de acción educadora e instructora. En las discusiones de las juntas de profesores se procura dar a los alumnos la mayor libertad posible para que con toda franqueza y amplitud de criterio presenten sus puntos de vista y sugieran lo que, en su entender, es más conveniente para asegurar un desarrollo completo y un progreso constante en la Escuela, tanto desde el punto de vista científico como desde los pedagógico y moral.

Esta política "de puerta abierta" para todos los criterios, además de que ha orientado debidamente la formación de programas de estudios y ha determinado la unificación de las formas de enseñanza, ha servido también para hacer una selección cuidadosa en el profesorado, buscando a los educadores que no sólo fuesen una garantía por saber en la cátedra que tienen a su cargo, sino también una seguridad para la enseñanza por sus dotes pedagógicas para la transmisión de los conocimientos.

Resultados obtenidos

El edificio especial para la Escuela, el programa completo y amplio, las especialidades dentro de la carrera general y el aumento de profesores, en los años de 1927 y 1928, han sido elementos eficaces para el aumento de solicitudes de alumnos para su ingreso en la Escuela; para crear en los educandos mayor confianza en el futuro de su enseñanza y por lo mismo provocar en ellos el deseo para concurrir a sus cátedras con más constancia; mayor estímulo en el profesorado y, como consecuencia natural, mejor aprovechamiento de los alumnos.

El crédito de la Escuela se ha elevado a grado tal, que varias Secretarías de Estado, al principio del año, giraron circulares recomendando a sus empleados que se inscribieran para cursar algunas materias indispensables para el mejor desempeño de sus empleos, y la Secretaría de Guerra pidió a la Dirección que se organizara un curso especial de Archivonomía y Biblioteconomía, para militares, curso que tiene actualmente ochenta alumnos

Es conveniente hacer notar que en los anteriores años a 1927 la enseñanza era ente-

ramente gratuita, pues no se pagaba ninguna cantidad ni por inscripción ni por colegiatura y que, a partir de 1927, la Rectoría juzgó conveniente que los alumnos, como los de las demás instituciones universitarias, cubrieran para ser admitidos una pequeña cuota y no obstante ello, que a veces motiva la desviación de los escolares, si se hubiese contado con la amplitud bastante en el edificio, seguramente que la inscripción de 1927 y de 1928, como anteriormente se dice, hubiera superado, y con mucho, a la de 1926, que ha sido la mayor.

Relaciones con las demás Instituciones Universitarias

Desde la fecha en que se declaró incorporada la Escuela a la Universidad Nacional, formó parte integrante del Consejo Universitario, habiéndose hecho la designación de dos Consejeros propietarios y dos suplentes, nombrados de entre el cuerpo de profesores.

Tanto por parte del Consejo Universitario, como por la del Rector de la Universidad, así como por todas las Facultades, la Escuela fue recibida con verdadera simpatía y vista con todo interés, manifestándose en forma clara y precisa que ya se hacía sentir, dentro del seno de la Universidad, la necesidad de una Escuela Superior para la enseñanza de las ciencias administrativas.

Se ha procurado siempre, por todos los medios posibles, fomentar las buenas relaciones existentes entre todas las instituciones universitarias, habiendo entre algunas de ellas intercambio de ideas y de alumnos.

En el plan de estudios de la Facultad de 255

Derecho y Ciencias Sociales, existen materias similares a las que hay establecidas en los programas de esta Escuela y con el objeto de evitar duplicidad en las actividades de la enseñanza, al formular un nuevo plan de estudios la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, tuvo en cuenta que las materias similares podían ser cursadas en la Escuela de Administración Pública, razón por la que en esta Escuela existen matriculados alumnos de aquella Facultad.

Esta Escuela, considerándose, como es, parte integrante de la Universidad, en más de una ocasión ha prestado su contingente a las demás instituciones universitarias en estudios especiales, tanto técnicos como administrativos.

Sociedad de Alumnos

Se ha conseguido que exista una verdadera corriente de cordialidad, franca y sincera, entre la Dirección, los profesores y los alumnos. Estos tienen formada una Sociedad, reconocida oficialmente, que funciona desde hace cuatro años con toda regularidad, prestando siempre entusiasta colaboración a la Dirección, tanto en el orden administrativo como en el técnico. Esta Sociedad está representada ante la Universidad por sus Consejeros-alumnos, que llevan su voz y voto ante el Consejo Universitario y son invitados a todos los actos significativos de la Universidad, como representantes de la Escuela. Esta misma agrupación escolar forma parte integrante de la Confederación Estudiantil Mexicana.

Mejoras que deben emprenderse

256 Las clases de los primeros años son muy

concurridas; y como toda clase no cuenta sino con un solo profesor, hubiera sido humanamente imposible atender esas enseñanzas sin contar con la buena voluntad de algunos maestros para tomar a su cargo, *gratuitamente*, los distintos grupos que hubo necesidad de formar. Actualmente el presupuesto de la Escuela tiene una planta de treinta y un profesores y de hecho en la Escuela hay treinta y ocho catedráticos, siendo por lo mismo siete los profesores que no reciben remuneración.

Con sólo tres horas diarias, de las 18 a 21, que los alumnos consagran a su enseñanza, las tres siempre dentro de las cátedras, es muy difícil, no obstante su enérgica voluntad, que se obtenga el resultado completo anhelado por los alumnos. Precisa que éstos puedan disponer, cuando menos, de una más diaria, para la preparación de sus clases, y sería conveniente y práctico que las Secretarías y Departamentos de Estado concedieran a los empleados matriculados en la Escuela, separarse una hora antes de sus labores, subsistiendo esa gracia mientras los mismos empleados justificaran su asistencia y aprovechamiento en la Escuela, o bien unificar el horario de trabajo en las oficinas, estableciendo horas corridas ya que tan buen resultado ha dado este sistema en las oficinas públicas donde está implantado. Además, como estímulo, justo y equitativo, sería desearse que el Ejecutivo de la Unión se sirviera dictar un acuerdo especial para todas las dependencias, en el sentido de excitar a los empleados públicos a concurrir a la Escuela y como un debido premio a sus deseos de capacitarse en las ciencias administrativas, declarar que serán considerados los que tengan mejores calificaciones de aprovechamiento científico, en los ascensos

promociones y empleos, así como que también los que justifiquen haber cursado determinadas asignaturas no se les haga el examen o reconocimiento de capacidad en las oficinas respectivas.

Es urgente también que el año de 1929 encuentre a la Escuela en otro edificio más amplio y con más caracteres de establecimiento de educación; con mayor número de salones, más extensos, mejor ventilados e iluminados; con corredores techados para que los alumnos se guarezcan del sol y de las lluvias; con patios amplios que den bastante cantidad de aire y de luz, con salones para conferencias, para estudio general, para Bibliotecas, para oficinas de práctica y para el Departamento administrativo de la Escuela. Es necesario no olvidar que la ubicación del edificio es de suma importancia, ya que es conveniente que esté colocado en un lugar céntrico, para que los alumnos, empleados de las Secretarías, puedan llegar fácilmente a él y en corto tiempo.

La falta de local ha entorpecido las buenas intenciones para desarrollar una labor más amplia para el cultivo de las ciencias sociales y administrativas, por medio de Conferencias, pues no contando sino con el reducido y apenas bastante número de salones para las cátedras regulares, no ha sido dable llevar a la práctica con la frecuencia y extensión

deseadas, las series de conferencias sobre las ciencias antes dichas.

La necesidad imperiosa que tiene la escuela de contar con una Biblioteca completa, tanto de obras técnicas sobre contabilidad moderna como de ciencias administrativas y económicas, de leyes fiscales y de toda índole de disposiciones legislativas que afecten de algún modo a la riqueza pública en todas sus manifestaciones, así como de libros de cultura universal conexos con las disciplinas mentales del Contador Público Fiscal, y en atención a las condiciones económicas por las que atraviesa la Universidad que, no obstante sus buenos deseos no le ha sido dable disponer de la cantidad necesaria de dinero para emplearlo en la Biblioteca de esta Escuela, ha creado la necesidad de que ésta se vaya formando poco a poco, recurriendo a la generosidad de las instituciones oficiales y particulares, y aun a la de los amigos de la cultura por medio del libro para ir acrecentado el acervo de obras de nuestra Biblioteca que comenzó a formarse con donaciones de libros que han hecho la misma Universidad, la Secretaría de Educación, la de Hacienda y la Contraloría de la Federación. Y mientras las condiciones económicas de la Universidad no varfen, es conveniente seguir haciendo los mismos esfuerzos indicados para el enriquecimiento de la Biblioteca.

DATOS ESTADISTICOS DE LA ESCUELA DE ADMINISTRACION PUBLICA EN EL AÑO DE 1927*

El autor se ha permitido la libertad de glosar la información habida sobre la Escuela

* Obtenidos de la publicación: *Secretaría de Educación Pública: Noticia estadística sobre la educación pública en el año de 1927. México, 1929.*

Superior de Administración Pública en el año de 1927. Para dar un significado preciso de ella, que enfatizamos es el hecho más relevante inspirado por los programas de la Contraloría en materia de superación del

funcionariado del gobierno mexicano, lo comparamos con el desenvolvimiento paralelo de la Facultad de Filosofía y Letras, y la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.

Como ya lo ha podido observar el lector, la Escuela Superior de Administración Pública era una de las dependencias académicas de la Universidad Nacional de México, con igual condición e idéntico status. La ESAP, cuyas siglas utilizaremos en adelante, estaba localizada en Donceles 91, en tanto que Filosofía y Derecho lo estaban en San Ildefonso 43 y 28, respectivamente. Tanto en Filosofía, como en Derecho se impartían licenciaturas y doctorado, en tanto que en la ESAP solo las primeras. En las diferentes carreras de Filosofía, lo mismo que en las de Administración Pública, se exigía como mínimo para ingresar a ellas los estudios secundarios, pero no así en Derecho, que demandaba como mínimo dos de bachillerato. El número de años cursados en las carreras y posgrados de Derecho variaba de 4 a 6 años, en tanto que en Filosofía era indeterminado y en Administración Pública de 2 a 5 años, conforme la siguiente distribución:

Contador Público Fiscal, 5 años.
Oficinista en el Ramo de Aduanas, 3.
Oficinista en el Ramo de Impuestos Interiores, 3.
Oficinista de Direcciones Generales, 3.
Oficinista en el Ramo Fiscal de los Estados y Municipios, 3.
Oficinista en el Ramo Militar, 3.
Curso de Oficinista, 2 años.

De lo dicho anteriormente se desprende que en tanto Derecho implicaba una Facultad ya formada, digamos consolidada, Filosofía y Administración Pública estaban en

proceso de constitución, si bien la carrera de Contador Público Fiscal tenía requisitos de tiempo iguales a los de la Licenciatura en Derecho y al Doctorado en Ciencias Sociales, es decir, 5 años lectivos, uno menos que el Doctorado en Derecho.

Con relación al número de alumnos, no hay información clara sobre ello, distribuidos según las 7 carreras de la ESAP. Solo se menciona el dato de Contador Público Fiscal, con 227 hombres y 97 mujeres, que suman 324 estudiantes.

Dato interesante es el relativo a los exámenes finales. En la ESAP se practicaron 655 de ellos, aprobándose 591 y reprobándose 64. Por cuanto a exámenes profesionales, en tanto que en la carrera de Licenciado en Derecho se efectuaron 44, ninguno en sus otras especialidades, en Filosofía y Administración Pública tampoco se llevó al cabo alguno. Por cuanto a diplomas y títulos, la Facultad de Derecho obtuvo tres de los primeros para su Licenciatura en Derecho, solo en ella, en tanto que Filosofía logró tres de los mismos para Profesor Académico y uno para Profesor Universitario; la ESAP no consiguió algún diploma, si bien ninguna de las tres instituciones académicas logró títulos.

Es interesante saber que en el año en cuestión, 1927, la ESAP tenía 29 profesores, ningún ayudante, dos empleados administrativos, un mozo y ningún obrero: Derecho tenía 60 profesores y filosofía 32.

Por cuanto a colegiaturas, éstas eran desiguales: Derecho cobraba 50 pesos, Filosofía 5 y Administración Pública 10. Lo correspondiente a los earesos e ingresos que

promociones y empleos, así como que también los que justifiquen haber cursado determinadas asignaturas no se les haga el examen o reconocimiento de capacidad en las oficinas respectivas.

Es urgente también que el año de 1929 encuentre a la Escuela en otro edificio más amplio y con más caracteres de establecimiento de educación; con mayor número de salones, más extensos, mejor ventilados e iluminados; con corredores techados para que los alumnos se guarezcan del sol y de las lluvias; con patios amplios que den bastante cantidad de aire y de luz, con salones para conferencias, para estudio general, para Bibliotecas, para oficinas de práctica y para el Departamento administrativo de la Escuela. Es necesario no olvidar que la ubicación del edificio es de suma importancia, ya que es conveniente que esté colocado en un lugar céntrico, para que los alumnos, empleados de las Secretarías, puedan llegar fácilmente a él y en corto tiempo.

La falta de local ha entorpecido las buenas intenciones para desarrollar una labor más amplia para el cultivo de las ciencias sociales y administrativas, por medio de Conferencias, pues no contando sino con el reducido y apenas bastante número de salones para las cátedras regulares, no ha sido dable llevar a la práctica con la frecuencia y extensión

deseadas, las series de conferencias sobre las ciencias antes dichas.

La necesidad imperiosa que tiene la escuela de contar con una Biblioteca completa, tanto de obras técnicas sobre contabilidad moderna como de ciencias administrativas y económicas, de leyes fiscales y de toda índole de disposiciones legislativas que afecten de algún modo a la riqueza pública en todas sus manifestaciones, así como de libros de cultura universal conexos con las disciplinas mentales del Contador Público Fiscal, y en atención a las condiciones económicas por las que atraviesa la Universidad que, no obstante sus buenos deseos no le ha sido dable disponer de la cantidad necesaria de dinero para emplearlo en la Biblioteca de esta Escuela, ha creado la necesidad de que ésta se vaya formando poco a poco, recurriendo a la generosidad de las instituciones oficiales y particulares, y aun a la de los amigos de la cultura por medio del libro para ir acrecentado el acervo de obras de nuestra Biblioteca que comenzó a formarse con donaciones de libros que han hecho la misma Universidad, la Secretaría de Educación, la de Hacienda y la Contraloría de la Federación. Y mientras las condiciones económicas de la Universidad no varíen, es conveniente seguir haciendo los mismos esfuerzos indicados para el enriquecimiento de la Biblioteca.

DATOS ESTADISTICOS DE LA ESCUELA DE ADMINISTRACION PUBLICA EN EL AÑO DE 1927*

El autor se ha permitido la libertad de glossar la información habida sobre la Escuela

* Obtenidos de la publicación: *Secretaría de Educación Pública: Noticia estadística sobre la educación pública en el año de 1927. México, 1929.*

Superior de Administración Pública en el año de 1927. Para dar un significado preciso de ella, que enfatizamos es el hecho más relevante inspirado por los programas de la Contraloría en materia de superación del

funcionariado del gobierno mexicano, lo comparamos con el desenvolvimiento paralelo de la Facultad de Filosofía y Letras, y la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.

Como ya lo ha podido observar el lector, la Escuela Superior de Administración Pública era una de las dependencias académicas de la Universidad Nacional de México, con igual condición e idéntico status. La ESAP, cuyas siglas utilizaremos en adelante, estaba localizada en Donceles 91, en tanto que Filosofía y Derecho lo estaban en San Ildefonso 43 y 28, respectivamente. Tanto en Filosofía, como en Derecho se impartían licenciaturas y doctorado, en tanto que en la ESAP solo las primeras. En las diferentes carreras de Filosofía, lo mismo que en las de Administración Pública, se exigía como mínimo para ingresar a ellas los estudios secundarios, pero no así en Derecho, que demandaba como mínimo dos de bachillerato. El número de años cursados en las carreras y posgrados de Derecho variaba de 4 a 6 años, en tanto que en Filosofía era indeterminado y en Administración Pública de 2 a 5 años, conforme la siguiente distribución:

Contador Público Fiscal, 5 años.
Oficinista en el Ramo de Aduanas, 3.
Oficinista en el Ramo de Impuestos Interiores, 3.
Oficinista de Direcciones Generales, 3.
Oficinista en el Ramo Fiscal de los Estados y Municipios, 3.
Oficinista en el Ramo Militar, 3.
Curso de Oficinista, 2 años.

De lo dicho anteriormente se desprende que en tanto Derecho implicaba una Facultad ya formada, digamos consolidada, Filosofía y Administración Pública estaban en

proceso de constitución, si bien la carrera de Contador Público Fiscal tenía requisitos de tiempo iguales a los de la Licenciatura en Derecho y al Doctorado en Ciencias Sociales, es decir, 5 años lectivos, uno menos que el Doctorado en Derecho.

Con relación al número de alumnos, no hay información clara sobre ello, distribuidos según las 7 carreras de la ESAP. Solo se menciona el dato de Contador Público Fiscal, con 227 hombres y 97 mujeres, que suman 324 estudiantes.

Dato interesante es el relativo a los exámenes finales. En la ESAP se practicaron 655 de ellos, aprobándose 591 y reprobándose 64. Por cuanto a exámenes profesionales, en tanto que en la carrera de Licenciado en Derecho se efectuaron 44, ninguno en sus otras especialidades, en Filosofía y Administración Pública tampoco se llevó al cabo alguno. Por cuanto a diplomas y títulos, la Facultad de Derecho obtuvo tres de los primeros para su Licenciatura en Derecho, solo en ella, en tanto que Filosofía logró tres de los mismos para Profesor Académico y uno para Profesor Universitario; la ESAP no consiguió algún diploma, si bien ninguna de las tres instituciones académicas logró títulos.

Es interesante saber que en el año en cuestión, 1927, la ESAP tenía 29 profesores, ningún ayudante, dos empleados administrativos, un mozo y ningún obrero: Derecho tenía 60 profesores y filosofía 32.

Por cuanto a colegiaturas, éstas eran desiguales: Derecho cobraba 50 pesos, Filosofía 5 y Administración Pública 10. Lo correspondiente a los earesos e ingresos que

las tres instituciones implicaban para la Universidad Nacional de México, arrojan cifras significativas, respecto a los primeros, la cuestión era la siguiente:

Filosofía y Letras: con cargo al presupuesto de la Universidad, 67,342.20 pesos de sueldos y 525 de gastos; por fondos propios, 940.21 pesos.

Facultad de Derecho: 106,762.50 en sueldos y 375 en gastos, a cargo del presupuesto; por fondos propios, 1,894.45 de gastos.

Escuela Superior de Administración Pública: 38,142.50 y 187.50 de sueldos y gastos respectivamente, a cargo del presupuesto; por ingresos propios, 6,873.57 de gastos.

En lo relativo a ingresos, que incluyen re-

zagos, colegiatura anual, exámenes profesionales, exámenes extraordinarios, expedición de diplomas y títulos, y productos de trabajos de alumnos, Filosofía aportó 7,219.00 pesos, Derecho 16,724.52 y Administración Pública, 3,498.00 pesos.

Todos los datos expuestos nos hablan de una Escuela en progreso y, si bien ya era plenamente una institución universitaria, no hay que olvidar que la ESAP fue una idea de la Contraloría. Como ésta, también la Escuela Superior de Administración Pública desapareció sin dejar huella, aunque ciertamente ahora estamos rescatando del olvido junto con otros aportes de la Contraloría, esta contribución igualmente grande que mucho nos habrá de decir de los orígenes de los estudios profesionales de nuestra materia.

POST SCRIPTUM

Ya estaba concluido este artículo cuando tuvimos acceso a un dato de extraordinaria importancia. En la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México de 2 de julio de 1929, art. transitorio 1 frac.C, se dice a la letra: "la Facultad de Comercio y Administración estará formada por la parte de la actual Escuela Superior de Comercio y Administración, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, que se refiere a las carreras de Contador de Comercio y Contador Público y Auditor, y por la Escuela Superior de Administración Pública" Sabemos, entonces, cómo desapareció la ESAP: se fundió con una parte de la vieja Escuela Superior de Comercio y Administración, formando en consecuencia una nueva Facultad que conservó este nombre.

Por su filiación fundamentalmente contable, parece acertada la medida de hacer la fusión de la Escuela Superior de Administración Pública y la Escuela Superior de Comercio y Administración. Pero, si la institución universitaria era la ESAP y la incorporada a la UNAM era la de Comercio y Administración, lo deseable es que se hubiera conservado la denominación original y la nueva Facultad llamada Administración Pública. La consecuencia fue que la Facultad de Comercio y Administración se convirtiera en una institución académica que dejó de formar administradores públicos para formar administradores privados, impidiendo desde entonces que el Estado siguiera contando con especialistas en administración financiera fundados en las necesidades de

la administración pública. Desde 1929, entonces, en México se dejó de enseñar administración pública cuando desapareció la Escuela que lo hacía.

Afortunadamente la Universidad Nacional Autónoma de México tuvo el gran acierto de fundar en 1950 la entonces Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, en la que se estableció la Licenciatura en Ciencia Política. En 1958 esta carrera se reformó positivamente, convirtiéndose en la Licenciatura de Ciencias Políticas y Administración

Pública. Se había recuperado, para ya no volverse a perder, la enseñanza de la administración pública como una carrera profesional universitaria.

Sin embargo ha llegado el momento, creemos, de recuperar del todo la idea original: una Facultad de Administración Pública independiente, una institución académica más de la UNAM; pero ahora reforzada y engrandecida no sólo por su Licenciatura, sino también por su Posgrado y su Centro de Investigaciones.

BIBLIOGRAFIA Y DOCUMENTACION

1. Busto, Emiliano.
La administración pública de México.
París, Imprenta Administrativa de Pablo Dupont. 1889.
2. Híjar y Haro, Alberto.
Administración y contabilidad fiscal.
México, Imprenta Victoria. 1919.
3. Llargo, G. de L.
Desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación de la Contraloría.
México, sin editorial, 1920.
4. Pani, Alberto J.
El camino hacia la democracia.
México, Departamento de Aprovisionamientos Generales, Dirección de Talleres Gráficos, 1918.
5. Rabasa, Emilio.
La constitución y la dictadura.
México, Tipografía de Revista de Revistas. 1912.
6. Contraloría General de la Nación. Folleto Conmemorativo del Centenario de la Consumación de la Independencia Nacional. 1921.
7. Contraloría General de la Nación. Boletín de Informaciones. Años 1925-1928.
8. Contraloría de la Federación. Informe de las labores desarrolladas del 1o. de agosto de 1927 al 31 de julio de 1928.



Revista de
**Administración
Pública**

**El Sistema Nacional de Control
y Evaluación**

57/58

Enero - Junio



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA