

Séptima Parte EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SIGLO XX..... 295

Capítulo 22 EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ÉPOCA DE LA REVOLUCIÓN 297

22.1	EL PANORAMA DE LA CIENCIA ADMINISTRATIVA ...	300
22.2	LA CIENCIA ADMINISTRATIVA DURANTE LA ETAPA REVOLUCIONARIA	301
22.2.1	Los aportes de Gabino Fraga	301
22.2.2	La obra de Mijares Palencia	303
22.2.3	Hinojosa Ortiz: una tesis profesional de 1937	304
22.2.4	El pensamiento administrativo de Velasco	305
22.3	ESTUDIOS SOBRE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	307
22.3.1	Debate en torno a la contraloría	307
22.3.2	Aragón: un tratado de contabilidad administrativa ...	311
22.3.3	Gamio: la contribución administrativa de un antropólogo	312
22.4	ESTUDIOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA	313
22.4.1	La Comisión Reorganizadora de Hacienda	313
22.4.2	La Comisión Reorganizadora del D.D.F.	315
22.4.3	El aporte de Carlos Duplán	315
22.5	MANUALES TÉCNICOS	318
22.5.1	Chávez: un sistema de información administrativa ...	318
22.5.2	Santa María: tecnología de la sistematización de archivos	320
22.6	ACCIONES GREMIALES DE LA BUROCRACIA: LA CONFEDERACIÓN NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	321
22.7	LA ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	323

SÉPTIMA PARTE

EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SIGLO XX

Hay una creencia vulgar de que, cuando se habla de reorganización, es que se ha dejado de ser revolucionario, y esto es un error, porque precisamente el revolucionario es el que sabe comprender e interpretar todos los periodos de una etapa revolucionaria, el de destrucción, lo mismo que el constructivo.

Carlos Duplán
1930

SUMARIO

- CAPÍTULO 22. EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ÉPOCA DE LA REVOLUCIÓN**
- CAPÍTULO 23. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PERIODO POSREVOLUCIONARIO**
- CAPÍTULO 24. EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ACTUALIDAD**

CAPÍTULO 22

EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ÉPOCA DE LA REVOLUCIÓN

SUMARIO

- 22.1 EL PANORAMA DE LA CIENCIA ADMINISTRATIVA**
- 22.2 LA CIENCIA ADMINISTRATIVA DURANTE LA ETAPA REVOLUCIONARIA**
 - 22.2.1 Los aportes de Gabino Fraga
 - 22.2.2 La Obra de Mijares Palencia
 - 22.2.3 Hinojosa Ortiz: una tesis profesional de 1937
 - 22.2.4 El pensamiento administrativo de Velasco
- 22.3 ESTUDIOS SOBRE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**
 - 22.3.1 Debate en torno a la Contraloría
 - 22.3.2 Aragón: un tratado de contabilidad administrativa
 - 22.3.3 Gamio: la contribución administrativa de un antropólogo
- 22.4 ESTUDIOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA**
 - 22.4.1 La Comisión Reorganizadora de Hacienda
 - 22.4.2 La Comisión Reorganizadora del D.D.F.
 - 22.4.3 El aporte de Carlos Duplán
- 22.5 MANUALES TÉCNICOS**
 - 22.5.1 Chávez: un sistema de información administrativa
 - 22.5.2 Santa María: tecnología de la sistematización de archivos
- 22.6 ACCIONES GREMIALES DE LA BUROCRACIA:
LA CONFEDERACIÓN NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**
- 22.7 LA ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

22.1 EL PANORAMA DE LA CIENCIA ADMINISTRATIVA

El desarrollo de la ciencia administrativa en México durante la revolución y luego de la misma, hasta nuestros días, ha dejado frutos muy apreciables para el estudio de la administración pública mexicana. Por convención dividiremos el análisis en dos periodos: uno que comprende por igual la etapa de lucha armada y los regímenes comprendidos entre las presidencias de Venustiano Carranza y Lázaro Cárdenas, y el otro que abarca desde la época del gobierno de Ávila Camacho hasta el de José López Portillo; este último subdividido en posrevolucionario propiamente dicho, de Ávila Camacho al comienzo de la reforma administrativa en 1967, y contemporáneo de 1968 a 1982.

El primer periodo se caracteriza por su acento en estudios prácticos de organización y reorganización, aunque también se desarrollaron trabajos con cierta dosis de doctrina describiendo ampliamente la organización y funcionamiento de la administración pública mexicana. La etapa siguiente se define por la ampliación en el desarrollo de la ciencia administrativa, toda vez que en ese lapso se fortalece la docencia y la difusión de la misma, a pesar de que al lado de la investigación aplicada llevada a cabo para realizar la reforma administrativa yace un pobre desarrollo de la investigación básica, en demérito de la formación teórica de la disciplina. Ambos periodos denotan la ausencia del espíritu de la vieja ciencia de la administración y un dominio pleno de la idea de la disciplina como un campo de estudio de la *organización administrativa*, no de la *acción administrativa*.

Dado que la ciencia administrativa durante la etapa revolucionaria comparte el florecimiento de trabajos sobre organización y doctrina administrativa,

haremos un análisis separado de cada una de las fórmulas. Comenzaremos por citar obras de gran importancia, las que por desconocimiento de su contenido y aun de su existencia se las ha marginado de las aulas, limitando así la investigación y la difusión de la ciencia administrativa: De José Mijares Palencia, *El gobierno mexicano. Su organización y funcionamiento*; Manuel Hinojosa Ortiz, *La actividad administrativa del Estado*; y “Derecho administrativo y ciencia de la administración” de Gustavo R. Velasco. Salvo el caso de la obra de Fraga, *Derecho Administrativo*, que ha sido muy difundida.

22.2 LA CIENCIA ADMINISTRATIVA DURANTE LA ETAPA REVOLUCIONARIA

22.2.1 Los aportes de Gabino Fraga

A principios de siglo, C. Trejo Lerdo de Tejada escribe su *Derecho administrativo mexicano*; se trata sin embargo, más bien de una obra relativa al porfirismo que al moderno derecho administrativo; por tal motivo, la obra *Derecho administrativo* de Gabino Fraga debe ser considerada con toda certeza como el primer tratado —en el sentido moderno— sobre esta materia escrito en nuestro siglo.

Mientras preparábamos una edición especial de la *Revista de Administración Pública*,¹ entonces a mi cargo, encontramos en el despacho de Gabino Fraga las versiones mecanográficas de sus lecciones de 1926 y 1930, las cuales le sirvieron de base para la elaboración de su libro.

Dimos, asimismo, con otros trabajos inéditos, uno dedicado a las atribuciones cuasijudiciales de la administración y otro en el que se proponía un proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1958).²

Dichas lecciones son especialmente significativas pues en ellas se aprecia la maduración gradual del texto de derecho administrativo más consultado en México y de amplia difusión en América Latina. Las lecciones de 1926 perfilan ya la noción de derecho administrativo en Fraga y, lo que es de especial interés para nuestro trabajo, su concepto de administración dentro del propio derecho administrativo. Su definición del derecho administrativo la basa en el significado de la *función administrativa del Estado*, concebida ampliamente como la “*actividad general del Estado*”. Al decir de Fraga, administración pública significa legislación, ejecución y jurisdicción. Sin embargo, aclara, el derecho administrativo no tiene por base tal acepción, sino que se restringe a la función ejecutiva, en el entendido de que el ejecutivo es el único que actúa por cuenta del Estado, “tiene un sentido más restringido en que sólo se dirige a las funciones

¹ *Revista de Administración Pública*. Edición Especial en Memoria del Maestro y Primer Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Gabino Fraga, Noviembre, 1982.

² Ambos pueden ser consultados en el número de la RAP antes citado.

del poder ejecutivo y se ha considerado que propiamente la acción del Estado es la única que puede realizar el poder ejecutivo".³ Fraga argumenta la imposibilidad del poder legislativo y el poder judicial para actuar en nombre del Estado, subrayando que de acuerdo a la división de poderes tal actividad es prerrogativa exclusiva del ejecutivo.

Por extensión hay un problema que preocupa a Gabino Fraga: el confinamiento de la administración a la ejecución de la ley. Opina que la administración opera en concierto con leyes, pero de ningún modo se restringe a las mismas. Nunca en contra ni por encima de ellas. Lo anterior nos recuerda la noción de Bonnin con respecto a las funciones morales de la administración, quizá inspiradas en el espíritu creativo y altamente eficaz de la policía en el orden absolutista del que ya tratamos. El derecho administrativo, sin embargo, por su propia razón de ser está imposibilitado a efectuar el estudio de las funciones metajurídicas de la administración pública, sobre todo el moderno, no tanto el decimonónico; el aporte de Fraga debe apreciarse sustancialmente en función del derecho administrativo y a la propia administración a través del derecho administrativo.

En las lecciones de 1930, desarrolla mayormente la administración. Partiendo del hecho que de ella hay muchas acepciones, Fraga señala que gramaticalmente se refiere a la prestación de un servicio, en particular a la gestión de los servicios públicos, aunque todavía esta acepción es laxa en grado sumo. La administración pública es una atribución del poder ejecutivo, "pero sin estar reducida a ese poder". En función de esto, sostiene que la denominación de "función administrativa" es más rica que la de "función ejecutiva", toda vez que ésta es harto restringida.

Por cuanto al *Derecho administrativo* Fraga llega a un mayor grado de madurez, después de los cursos mencionados. Dentro de tan densa obra, libro de texto por excelencia, hay dos apartados que representan con mucha fidelidad la teoría administrativa de este gran jurista, uno, concerniente a la actividad del Estado y el otro, relativo a la función administrativa. El Estado debe proveer su propia existencia, por lo cual el contenido de sus funciones son sus propias atribuciones para satisfacer los fines del Estado mismo. Tales fines son: el mantenimiento y protección de su existencia como entidad soberana, la conservación tanto del orden material como del jurídico y de todo lo que pueda favorecer el bien público; las atribuciones del propio Estado podrían reducirse a actividades sin afán de lucro que condujeran a la realización de aquellos fines.⁴ Quedando las lucrativas como atribución de los particulares, a saber, las relativas a la producción, el intercambio y el consumo. Sería erróneo pretender que el Estado no realizara actividades económicas, así como restringirlo a funciones meramente políticas, pues debe proveer la existencia material de la organización social, afectar el patrimonio individual por medio de los impuestos, expropiar, requerir servicios y administrar sus propios bienes.

³ "Lecciones de derecho administrativo", *RAP en memoria de Gabino Fraga*, pág. 331.

⁴ *Derecho administrativo*, pág. 1.

En relación a la función administrativa menciona que es a la vez jurídica y práctica, y que hay discrepancia por cuanto al peso e importancia de cada cual, señalando buena cantidad de actos materiales, como la enseñanza, la existencia y las operaciones militares, que constituyen un medio para la realización de las finalidades jurídicas. Hemos escogido este apartado porque denota que para Fraga no existe el purismo legal que confine la administración al orden jurídico, sino que va más allá. Como estudioso del derecho administrativo que fue su especialidad y en ella uno de los más distinguidos en todos los tiempos, Fraga aporta más al derecho administrativo que a la administración pública, al menos en los trabajos mencionados. Sin embargo sería parcial y equívoco limitar su obra a la disciplina del derecho administrativo, pues en otros trabajos realizó importantes contribuciones a la ciencia administrativa. Gabino Fraga fue el fundador del Instituto Nacional de Administración Pública y su primer presidente. Otras de sus obras quedan comprendidas en el segundo periodo de modo que en su momento las abordaremos.⁵

22.2.2 La obra de Mijares Palencia

El gobierno mexicano, su organización y funcionamiento, de José Mijares Palencia publicado en 1936 es un valioso texto, el único que conocemos sobre la administración pública cardenista. El autor dedica su libro al Presidente Lázaro Cárdenas y cuenta que le llevó dos años de intensa investigación y profundo estudio, buscando exponer la organización administrativa del gobierno mexicano de manera llana y didáctica:

“Este trabajo es una sencilla aportación literaria de índole técnica-descriptiva, producto de la sincera animación de colaboración real y modestamente para que nuestro pueblo cuente con un medio informativo, amplio y completo, de lo que en sí es el gobierno mexicano, su organización y funcionamiento, complementando de esta manera las nociones que acerca del mismo se adquieren en las aulas escolares, por el frecuente trato de negocios de las oficinas públicas o por la participación ciudadana en las actividades cívicas.”⁶

El autor dice que su libro tiene una sustancia latinoamericana que será útil para que en Centro y Sudamérica tengan una visión exacta del funcionamiento del gobierno mexicano. Tuvo el acierto de realizar una versión en inglés que contribuyó probablemente a difundir la obra en países anglosajones. Está compuesta de 24 capítulos, divididos conforme la separación de poderes; por primera vez se comprende el estudio de nuevos organismos públicos tales como

⁵ Invitamos al lector a leer la semblanza de la vida y obra de Fraga, hecha por José Chanes Nieto en el número de la RAP publicado en su memoria.

⁶ *El gobierno mexicano. Su organización y funcionamiento*, pág. 14.

la Universidad Nacional Autónoma de México y la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, así como la organización política denominada Partido Nacional Revolucionario.

Es pues un documento descriptivo sin pretensiones doctrinarias, pero que permite ciertas extrapolaciones que nos acercan al concepto de administración tenido por el autor. En primer lugar, consideremos que hasta el tiempo de Mijares Palencia —precisamente el de Cárdenas—, caracterizado por ser la época en la cual la revolución llega a su clímax, no hay un texto que al menos reseñe la organización y materia de la administración pública de ese lapso. Si bien desprovista de carácter doctrinario, la obra es indispensable para quien desee conocer la estructura administrativa de aquellos días. Las acciones revolucionarias del Presidente Cárdenas, en todos los órdenes de la sociedad mexicana, son comprendidas mejor si se estudia la administración pública que las llevó a cabo.

22.2.3 Hinojosa Ortiz: una tesis profesional de 1937

Manuel Hinojosa Ortiz obtuvo el título de Licenciado en Derecho en 1937 al presentar su tesis titulada *La actividad administrativa del Estado*. Se trata de un trabajo básicamente jurídico, pero de interesantes ángulos sobre la ciencia administrativa tal y como se concebía en aquellos días, es decir, subordinada al derecho administrativo; está dividido en cuatro capítulos: 1) actividad jurídica y actividad social; 2) actividad estatal; 3) actividad administrativa, y 4) administración estatal y administración pública. Nos limitaremos al estudio de los dos últimos.

Como lo hacen los doctrinarios del derecho administrativo, Hinojosa señala que el Estado se activa mediante legislación, jurisdicción y “administración”. Vigentes en su época las dictaduras fascista y nacional-socialista en Italia y Alemania respectivamente, el autor las considera, con razón, que actuaban al margen del derecho. Para definir las diversas actividades jurídicas alude a las teorías de Gastón Jéze, Hans Kelsen, Merkel y Fraga; del primero toma la idea de que los actos administrativos se relacionan con los actos realizados por los individuos adscritos a un servicio público, con la cual se muestra en desacuerdo. Asimismo, está inconforme con la diferencia kelseniana entre jurisdicción y administración que, juzga, corresponde simplemente a la separación de órganos del Estado. Con respecto a Merkel, comenta su definición de la administración como actividad del Estado para alcanzar sus fines, en especial como función ejecutiva distinta a la judicial. Para finalizar, aludiendo a Gabino Fraga, señala que este jurista define a la administración como la ejecución de actos materiales que se traducen en situaciones jurídicas individuales. Del análisis de los cuatro autores concluye lo siguiente: “en consecuencia, para delimitar el objeto de una *teoría jurídica de la administración*, no queda más recurso que echar mano de un criterio formal u orgánico. De tal suerte que la función administrati-

va será la actividad que realicen los órganos ejecutivos, y el derecho administrativo el conjunto de normas que regulen la actividad de esos órganos”.⁷

En el último capítulo aborda el estudio de la administración pública mexicana diferenciada en tres ámbitos: federal, estatal y municipal. Explica que desde 1914 Carranza había reformado la Constitución de 1857 para abolir las jefaturas políticas y establecer los municipios. Para Hinojosa el municipio debe ser comprendido dentro del concepto de descentralización. Con respecto a los Departamentos Administrativos no encuentra fundamento en la Constitución, a excepción de las facultades del Congreso relativas a la creación de la administración pública. Concluye con algunos planteamientos sobre la virtual distinción entre “administración estatal” y administración pública, concluyendo “que el objeto de esta ciencia —de la administración— es la actividad administrativa estatal”.

22.2.4 El pensamiento administrativo de Velasco

Gustavo R. Velasco es el único pensador de quien conocemos un trabajo en el que trata específicamente la ciencia de la administración, es decir, cuestiona y desarrolla los problemas relativos a la administración como ciencia.⁸ En su artículo *El derecho administrativo y la ciencia de la administración* señala que “no es exagerado afirmar que aún no existe” esta ciencia. No se debe cuestionar ni su método ni sus fronteras: “la ciencia de la administración no existe absolutamente, radicalmente: las aisladas y pobres creaciones que llevan a ese rubro no bastan para darle vida”.⁹ De aceptar tan extrema aseveración nos habiéramos ahorrado el río de tinta vertido en esta obra, no podemos sino expresar nuestro desacuerdo con Velasco, su planteamiento tiene una relativa ignorancia histórica del pensamiento administrativo, situación en la que debemos reconocernos muchos profesores dedicados a la materia. A Velasco se le debe observar en su tiempo, cuando parece que no se conocía o no se apreció la noción general de la ciencia de la administración de Bonnin, a quien ni siquiera cita; tampoco tiene noticia de Oliván, Silvela, Ortiz de Zúñiga y Posada de Herrera. De los mexicanos no conoce la fundamental obra de De la Rosa, y con ello se explica la audacia errática de afirmar la inexistencia de la ciencia de la administración. En todo caso, Velasco tendría razón si se refiere a la ciencia de la administración de Bonnin; como tal, ya no existía en su tiempo: la ciencia de la administración había sido sustituida por la ciencia administrativa. Pero no es así.

Ahora bien, lo que él llama ciencia de la administración pública, lo consi-

⁷ *La actividad administrativa del Estado*, pág. 53. Subrayado nuestro.

⁸ Por supuesto no es su única obra; además fue un destacado profesor de la Escuela Libre de Derecho, de cuyas lecciones de derecho administrativo de 1939 poseemos una copia.

⁹ *El derecho administrativo y la ciencia de la administración*, pág. 24.

dera “un aspecto, una parte, de una ciencia general, la administración o manejo científico”, ya que la fuente de su idea —la teoría norteamericana— es equívoca. La ciencia administrativa (como antes la ciencia de la administración) es la de la administración pública; la privada es otra materia, no integran ambas una ciencia general. Los autores que lo inspiraron —White, Willoughby y Pfiffner—¹⁰ son mucho más útiles para apreciar la realidad estadounidense que la mexicana, la cual tiene su propia tradición en la ciencia de la administración.

Pero Velasco, crítico poderoso, ha preparado anticipadamente la respuesta a nuestras objeciones y en ella yace su teoría administrativa. Manifiesta su inconformidad hacia una concepción más amplia de la ciencia administrativa como cúmulo de todas las disciplinas y artes relativas a la propia administración, aludiendo un principio de especialización disciplinaria, y considerando que en esta suma no varían los objetos de estudio de índole diversa. Se preocupa de la salud, la agricultura y la construcción de caminos, no como materia técnica de estudio sino de sus efectos administrativos.

Tampoco juzga viable el concepto restringido que la limita a la ciencia militar, la ciencia de la policía y la ciencia de la hacienda pública, porque no ve en ello ninguna utilidad práctica; se inclina más bien por la concepción de “la ciencia de la administración como investigación de las cuestiones que plantea la actividad oficial en cada uno de los campos en que se manifiesta”.¹¹ Según lo expresa, la actividad de la administración “es consciente e intencional”, tiene un motivo, un sentido y se encamina a un fin. La “acción oficial” se distingue, por su estudio, en: a) la situación o necesidad que suscita la acción; b) la acción misma, y c) el resultado obtenido. Es decir: qué, por qué y para qué se hace, dice Velasco. La situación social, económica o política obliga a recurrir para su análisis a una ciencia teórica: sociología, economía o ciencia política. La acción exige en contraste ciencias prácticas: ingeniería, higiene, pedagogía. El resultado, corresponde a las ciencias descriptivas o del conocimiento. Ni la situación ni la consecuencia —dice Velasco— requieren una ciencia social, como tampoco la acción misma. Rechaza la proposición de situar en la organización administrativa el objeto de estudio de la ciencia de la administración, señalando que esto es motivo de la “business administration” o la “scientific management” de los norteamericanos.

Concluye, por tanto, que no hay lugar para que a la administración pública se le conceda el rango de ciencia, que si bien existen problemas peculiares a la administración no inspiran verdadera respuesta científica. La única vía posible para el estudio de la administración pública es el derecho administrativo, por lo que uno y otro son inseparables.

Si recordamos la tendencia del estudio de la administración pública a par-

¹⁰ White, *Public administration e Introduction to the public administration*; Whilloughby, *Principles of public administration*; Pfiffner, *Public administration*.

¹¹ Velasco, *op. cit.*, pág. 26.

tir de la ciencia de la policía, pasando por Bonnin, los pensadores españoles y los mexicanos del siglo XIX, el planteamiento de Gustavo R. Velasco cae por su propio peso.

La existencia de una ciencia de la administración ampliamente desarrollada cuatro siglos antes y desconocida para él hace más evidente lo equivocado de sus conclusiones.

22.3 ESTUDIOS SOBRE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Entre 1919 y 1933 se elaboraron varios trabajos que el interesado en la ciencia administrativa mexicana no puede desconocer: *El camino de la democracia* (Cap. "El nuevo Departamento de Contraloría y la moralización administrativa") de Alberto J. Pani; *Administración y contabilidad fiscal* de Alberto Híjar y Haro; *Desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación de la Contraloría* de G. L. de Llergo; *Contraloría General de la Nación*; *Administración pública del Estado. Estadística y Tecnología* de Luis G. Aragón; la anónima *Conferencia de la administración pública, y Organización y tendencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento* de Manuel Gamio.

22.3.1 Debate en torno a la Contraloría

Al año siguiente de la promulgación de la Constitución de 1917 se publicó *El camino hacia la democracia* de Alberto J. Pani, que contiene un capítulo, "El nuevo Departamento de Contraloría y la moralización administrativa", dedicado a tan importante y novedoso organismo de la administración pública. Fueron originalmente declaraciones de Pani —quien era Secretario de Industria y Comercio— a la prensa.

Comienza su alocución mencionando que el nuevo Departamento de Contraloría 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. . ."¹²

El autor explica que el término "contraloría" es castizo y da las raíces etimológicas, entrando en materia dice que las cuentas del erario han sido una

¹² *El camino hacia la democracia*, págs. 63-64.

“madeja difícil de desenredar”, creándose un vacío legal que impide castigar las faltas administrativas y la inmoralidad. Tras el triunfo revolucionario sobre el porfirismo se implantan reformas administrativas para poner 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?”¹³

Es cierto que con anterioridad a la creación de la administración pública del régimen revolucionario ya 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, asignándose 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”.¹⁴

Pani tenía no sólo una idea muy clara de las causas que dieron origen a la Contraloría, sino también de sus objetivos y funciones: “bastaría decir, para sintetizar las funciones principales de *eficiencia* del *Departamento de Contraloría*, que éste *unifica, 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.”¹⁵ Con el Departamento de Contraloría se ha cortado el mal de raíz, se ha “amputado la mano izquierda del omnipotente personaje político, árbitro y señor de las finanzas nacionales. . .”

Sin embargo, el nuevo régimen había concebido un diseño más ambicioso para el nuevo Departamento. Alberto J. 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.”¹⁶ Las funciones de la Contraloría tendrían también un efecto de *moralización* entre los funcionarios públicos, lo que redundaría en beneficio de toda la administración pública.

El Departamento de Contraloría nace como un organismo quizá demasia-

¹³ *Ibid.*, pág. 66.

¹⁴ *Ibid.*, pág. 67.

¹⁵ *Ibid.*, pág. 68.

¹⁶ *Ibid.*

do poderoso, especialmente frente a la Secretaría de Hacienda directamente afectada con su creación. Su actuar sobre la nueva administración pública, que todavía conservaba baja burocracia porfiriana, es decir, a los empleados de base, logra efectos eficientes moralizando organismos que se presuponían corruptos; tendría, por tanto, enemigos naturales. La Contraloría tuvo también enemigos y defensores igualmente armados con la pluma; entre los primeros se destaca Llargo y entre los segundos Híjar y Haro.

Aíjar y Haro publica su obra *Administración y contabilidad fiscal* en 1919,¹⁷ —entonces Jefe de Servicios Especiales de la Contraloría General de la Nación—, con la intención de que sirva de texto en la Escuela Superior de Comercio y Administración, para cubrir las cátedras de Contabilidad y de Controlación Fiscal. La Escuela dependía en aquellos días de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. La obra se sujetó al dictamen de un profesor de Contabilidad Fiscal, de nombre Luis G. Aragón, quien apoyó decididamente su publicación. Aragón dice que el libro es muy útil para dar a conocer a los empleados de la administración pública la organización y el funcionamiento de la Contraloría, así como para estudiantes del curso de Contabilidad Fiscal.

La obra consta de dos partes: “Manual de la contraloría” y “Principios de administración fiscal con relación a México”. Juan Castillo, a la sazón Director de la antigua Oficina de la Deuda Pública hace un muy favorable prólogo de la obra, enfatizando su importancia para el conocimiento de la Contraloría, llamada a moralizar la administración pública, y juzga conveniente difundirla no sólo entre empleados de la administración federal, estatal y municipal, sino también entre los particulares tales como comerciantes, agricultores e industriales.

Para Híjar y Haro, la Contraloría tiene la primordial función de lograr mayor eficacia, orden y moralidad en los servicios hacendarios. Comienza analizando el significado e historia de la Contraloría, desde su creación en Francia en 1661 por Colbert, durante el reinado de Luis XIV; dice que desde 1889 Emilia-no Busto, en su obra *La administración pública en México*, propuso la creación de un organismo contralor y en 1910 una reforma, que Híjar califica de “vacilante”, estableció la separación entre los órganos administradores de fondos y los de contabilidad y glosa, es decir, la Tesorería General de la Nación de un lado y la Dirección General de Contabilidad y Glosa del otro, ambas subordinadas a la Secretaría de Hacienda.

Sin embargo, en 1917 la Comisión de Administración Fiscal propuso la creación del Departamento de Contraloría, cuyas funciones, una vez contempladas en la Ley de Secretarías de diciembre de ese año, fueron las de glosa, contabilidad, deuda pública y relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Con ello se pretendía lograr mayor respeto a las disposiciones legales, mejor manejo de los fondos públicos, recuperación del prestigio

¹⁷ Hay una versión parcial reciente en RAP núm. 54.

como sujeto de crédito del gobierno y evitar la corrupción. La comisión señalada encontró que en la Secretaría de Hacienda faltaba la función de verificación.

Por lo que hace a los opositores de la Contraloría diremos que la Contraloría tuvo la beligerancia decidida de la Secretaría de Hacienda, hasta lograr su extinción; la obra menciona, por lo que hace a los opositores de este organismo, que en 1920 aparecieron en el periódico "El Heraldo de México" doce artículos escritos por G. L. de Llergo, destinados a impugnar la creación del Departamento de Contraloría. Ese mismo año su autor los reunió en una obra a la que tituló *Desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación de la Contraloría*. Llergo, antiguo funcionario porfiriano y luego trabajador público del gobierno revolucionario,¹⁸ entonces Jefe de Sección de la Contaduría Mayor de Hacienda, mucho tenía que decir como militante de la burocracia hacendaria.

Aragón, al igual que Híjar y Haro, también leyó la obra de Llergo, y deja testimonio de su agradecimiento. El estudio crítico sobre la Contraloría está acompañado por otro relativo a la Contaduría Mayor de Hacienda, así como de tres anexos que omitimos tratar.

El capitulado refleja fielmente el propósito de la obra: 1) perspectiva del estudio; 2) aspecto legal de la creación de la Contraloría; 3) inconveniencia de la Contraloría; 4) vocabulario; 5) partes de Hacienda que pasaron a la Contraloría; 6) funciones de la Tesorería General de la Federación que pasaron a la Contraloría; 7) Direcciones Generales suprimidas; 8) situación anterior de la Secretaría de Hacienda; 9) y 10) comparación de presupuestos.

Llergo polemiza con la Contraloría; califica como uno de los buenos organismos heredados por el porfiriato a la Secretaría de Hacienda, argumentando que a la fecha, su ascenso es incuestionable, igual que la creación de las Direcciones Generales de Aduanas, del Timbre y la de Contabilidad y Glosa; en cambio, la Contraloría desde su nacimiento mismo fue mal concebida, comenzando por su designación como Departamento. Agrega que no existía antecedente alguno de esto, ni antes ni en la Constitución de 1917. Aunque en general la polémica del autor se encamina a impugnar la validez del término "Departamento" con este método pretende descalificar a la Contraloría.

Con respecto a las atribuciones del Contralor General, considera que no sólo han mermado las de la Secretaría de Hacienda, sino también las de la Contaduría Mayor de Hacienda, es decir, el Congreso, violentando la división de poderes. Pero dentro del poder ejecutivo se ha convertido en un funcionario omnipotente que sólo es responsable ante el Presidente.

¹⁸ Él mismo señala en su obra sus cargos de miembro de la Comisión de Límites con Guatemala (1888-1897); Jefe de la Sección de Materiales y Construcciones de Líneas de la Dirección General de Telégrafos (1898-1905); Jefe de la Sección de Administración en la Secretaría de Instrucción Pública (marzo-agosto 1912), y Subsecretario de la misma (de septiembre de 1912 a febrero de 1913); Diputado Federal hasta octubre de 1913; y Jefe del Departamento de Crédito de la Secretaría de Hacienda de fines de 1916 a comienzos de 1918.

Enfocando de nueva cuenta la creación de “Departamentos”, considera que no han servido sino para desordenar la administración pública, conmoviendo la uniformidad; de este modo, cada titular de Departamento tiene una denominación distinta: el Universitario, Rector; el de Salubridad Pública, Presidente; el de Aprovisionamientos Generales, Director; el de Establecimientos Fabriles, Jefe; el de Contraloría, Contralor.

Desearíamos agregar más sobre un trabajo tan especializado que por su carácter resulta muy interesante para los estudiosos de la administración pública vigente durante el periodo revolucionario, pero nos daremos por satisfechos con hacer mención de su importancia y dar fe de sus aportes para el estudio de nuestra materia.

Consignamos la existencia de otro valioso documento elaborado en 1921 con motivo del centenario de la consumación de la independencia nacional. Se trata de un folleto relativo al Departamento de Contraloría, en él se hace una relación precisada de la organización y el funcionamiento de la misma que ha sido redactado con ánimo plenamente apologético; hace mención de los señalamientos presidenciales sobre la Contraloría durante el informe presidencial de 1918 y enfatiza la importancia de la dependencia dentro del marco de la administración pública mexicana. Un breve relato de su historia da pie al cuerpo del trabajo, reseñado prolijamente tanto en lo relativo a la organización general del Departamento, así como a sus subdependencias, incluyendo las funciones globales y especiales que desempeñan las mismas. El documento finaliza con la reseña de las funciones de la Comisión Reorganizadora encargada de la reforma administrativa.

A quienes interese el estudio de aquel controvertido Departamento de Contraloría, antecedente de la Secretaría actual que lleva su nombre, encontrarán en este documento de la administración pública de la época de la revolución mexicana, los detalles precisos de su estructura y funcionamiento.

22.3.2 Aragón: un tratado de contabilidad administrativa

Luis G. Aragón elabora en 1921 su propia contribución, especialmente para la contabilidad gubernamental, en una obra de ambicioso título: *Administración pública del Estado*, subtitulada *Estadística y Tecnología*. Tiene como propósito brindar apoyo bibliográfico a estas dos materias que se impartían en la Escuela Superior de Comercio y Administración y en la Escuela de Administración Militar. Se trata pues, de una obra técnica que, sin embargo, deja traslucir algunos conceptos sobre la administración. Dice que con la finalidad de contribuir al entrenamiento de los empleados públicos en México se enseña en las escuelas mencionadas la asignatura “administración pública, estadística y tecnología”, y que su libro pretende llenar el programa respectivo. Define con toda sencillez “administrar” como sinónimo de “gobernar”, diciendo que lo público

es lo que pertenece al Estado o la Nación. Luego conceptúa al sistema federal, hace algunas anotaciones simples alrededor de la administración y entra sin más prolegómenos a la materia misma. En la primera parte trata los ingresos y egresos, contabilidad y temas conexos. La parte de estadística constituye una gran aportación a esta materia, la obra en sí es pionera. Finalmente, examina con detenimiento la tecnología, en la cual comprende gran cantidad de productos agrícolas e industriales.

Quien lea este libro no encontrará elementos teóricos de explicación conceptual, pero en cambio hallará una obra transparente de las preocupaciones prácticas de la administración pública mexicana, y su posible buena solución.*

Más de diez años después la materia hacendaria sigue siendo objeto de gran preocupación. En 1933 tiene lugar una conferencia¹⁹ —se desconoce el nombre del autor— con relación a la administración pública que formaba parte de un curso mayor impartido a los Visitadores Especiales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y personal docente de las Oficinas Federales. La idea de la conferencia y de su posterior publicación fue reseñar la organización general del régimen político y de la administración pública, como introducción a la exposición de las materias de administración hacendaria.

Este trabajo, como otros ya mencionados (el de Aragón y el de Mijares Palencia) tiene amplio sentido didáctico, refleja el ánimo del gobierno mexicano por ilustrar a la burocracia sobre sus nuevos deberes. No hay en esos momentos preocupaciones teóricas, sino el espíritu de resolver problemas prácticos.

22.3.3 Gamio: la contribución administrativa de un antropólogo

Concluiremos con un inusitado trabajo muy breve del ilustre antropólogo Manuel Gamio; que no trata de temas antropológicos sino de administración, cuya edición es anterior a 1920, pues la segunda edición del artículo se realiza en ese año. Su título: *Organización y tendencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento*. Comienza considerando que dicha Secretaría “tiene dos tendencias nacionalistas eminentemente prácticas: 1) estudiar y fomentar las condiciones de posesión, producción y habitabilidad del territorio nacional; y 2) estudiar y fomentar el desarrollo de su población”.²⁰ Se estructura de esa manera porque la población y el territorio están íntimamente relacionados. Menciona algunos datos necesarios para el conocimiento del territorio, la posesión y producción de la tierra y sus habitantes. Sobre la población incluye el censo, naturaleza física, civilización y cultura, idiomas y dialectos, y antecedentes de las poblaciones en México.

* Hay una versión en RAP núm. 54.

¹⁹ Gustavo R. Velasco, *op. cit.*, había calificado la obra, quizá con exceso, de carente de valor.

²⁰ *Organización y tendencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento*, pág. 1. Hay una versión en RAP núm. 52.

En lo tocante a la organización de esta Secretaría, nos indica que la integran ocho Direcciones: Agraria, de Agricultura, Aguas, Bosques, Estudios Geográficos, Climatología, Estudios Biológicos, Estadística, y la de Antropología, de la cual Gamio es titular, agrega que todas ellas deben funcionar en “coordinación, convergencia y enlace”, para conseguir los fines de la Secretaría. En fin, la Secretaría de Agricultura y Fomento tiene por objeto hacer que las relaciones entre la población y el territorio sean de tal modo favorables, que se obtenga una alta producción del territorio y una floreciente evolución de la población.²¹

Manuel Gamio aporta en este breviario su idea de la función de esta Secretaría, con una alta dosis de concepción teórica, excepción a la regla de la tendencia práctica de los estudios administrativos de entonces. Debemos recordar que el autor fue un notable estudioso.

22.4 ESTUDIOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Más especializados que los estudios anteriores son los que examinamos a continuación: *Informe de labores de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1927-1928)*; *Organización del Departamento del Distrito Federal (1929)*; y *El Problema de la organización de las oficinas de gobierno y su resolución* de Carlos Duplán, escrito en 1930.

22.4.1 La Comisión Reorganizadora de Hacienda

El *Informe de Hacienda*²² es un voluminoso documento de 500 páginas que resume el trabajo de dos años realizado por la Comisión Reorganizadora correspondiente. Está integrado por una parte general, esto es, el propio Informe, compuesto a su vez por 55 páginas; el resto es un copioso documental. Es fruto del trabajo de las siguientes personas: Saturnino Pérez López, Hermenegildo Díaz, Tomás Vilchis y David Thierry, y fueron auxiliados, entre otros, por Carlos Duplán y Jesús Silva Herzog.

Los autores refieren que la Secretaría ha sufrido “hondas conmociones a partir de 1913”, tanto el personal como los sistemas han sido modificados y objeto de experimentación sin que tales cambios estuvieran sujetos a programas definidos, por tanto no hay en ella “unidad, eficiencia y economía”. Había duplicación, faltaba homogeneidad y las tareas estaban indebidamente asignadas. La reforma administrativa en la Secretaría no sólo estaba enfocada a corre-

²¹ *Ibid.*, pág. 8.

²² Hay una versión en la RAP núm. 54. Sobre el trabajo de esta Comisión ver: “Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1927-1928”, de César Augusto Izaguirre Rojo. RAP núm. 7 y RAP antología 1-54.

gir sus deficiencias, sino que obedecía también a los replanteamientos introducidos al sistema fiscal, la organización crediticia, los procedimientos presupuestales y las innovaciones en otros países.

En marzo de 1927 se decidió emprender un estudio, cuya comisión recayó en Tomás Vilchis y David Thierry. El 15 de agosto de ese año presentaron el diagnóstico de la situación de la Secretaría, concluyendo lo siguiente:

1. Ausencia de un plan general de organización.
2. Falta de unidad de criterio en la organización de sus dependencias.
3. Carencia de reglamentación general de las funciones de la Secretaría y la relativa, en especial, a sus dependencias.
4. Heterogeneidad y obsolescencia de los sistemas de archivo.
5. Falta de equipo en muchas oficinas.
6. Falta de idoneidad y calificación de los empleados subalternos.
7. Ausencia de métodos estadísticos para la buena marcha de los asuntos.
8. Predominio de la costumbre en la tramitación administrativa.
9. Concentración innecesaria de autoridad en funcionarios superiores.
10. Cada dependencia tiene su propia mesa de archivo y correspondencia.
11. Invasión de funciones entre las dependencias.
12. Traslape de actividades entre los departamentos, y dentro de éstos, entre las secciones.
13. Inexistencia de coordinación de funciones.
14. Carencia de relación entre las dependencias.

Tal dictamen sirvió de base a la reforma propuesta por la Comisión, se expidió una ley con rango constitucional que definía las competencias federal, estatal y municipal; también se expidió la Ley Orgánica de la Secretaría de Hacienda y el Código Fiscal de la Federación y se revisó la legislación fiscal que regía entonces. Luego del Informe de Thierry y Vilchis, la reforma comenzó el primero de septiembre de 1927 y concluyó un año después, el 31 de agosto de 1928, no sin completarse casi íntegramente el trabajo.

La Comisión elaboró un plan de trabajo, basado en la centralización de servicios generales para unificar procedimientos, abatir costos y mejorar el despacho de los asuntos. Se planeó también la elaboración de instructivos, la reorganización de la Secretaría y el mejoramiento de la selección de personal, creando o suprimiendo dependencias. El plan comprendía: I. La centralización de los siguientes servicios: correspondencia, archivo, biblioteca, médicos, dibujo, estadística, proveeduría y talleres. II. Creación de nuevas dependencias tales como el Departamento de Control de Correspondencia, Oficina Central de Archivo, Departamento de Biblioteca y otras correspondientes a los servicios centralizados. III. La integración de instructivos sobre: correspondencia, archivos, equipo y similares; personal; reorganización de antiguas dependencias; agrupación de labores similares y medidas reglamentarias.

Este *Informe*, que ningún especialista en organización y métodos debe desconocer, ha quedado como testimonio del logro más significativo y antecedente de la moderna reforma administrativa. No fue el único trabajo con tal viso, en 1929 el Departamento del Distrito Federal fue reformado, también por medio de una Comisión Reorganizadora; los resultados aparecieron en dos pequeños tomos, el primero en el mes de febrero, sobre obras públicas y el segundo en marzo de aquel año, acerca de la propia reorganización, es este último el que más nos interesa para nuestro estudio.

22.4.2 La Comisión Reorganizadora del D.D.F.

El Informe se titula *Reorganización, en detalle, del Departamento* y lleva el sugestivo subtítulo: "Proyecto general de organización". La Comisión estuvo integrada por Rafael Mancera, Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda; Hermenegildo Díaz, Oficial Mayor del propio Departamento; y Julio Novoa, Oficial Mayor de la Contraloría. Menciona que en folletos sucesivos se detallarán las reformas de las dependencias del Departamento. Contiene seis capítulos: 1) antecedentes; 2) organización fiscal; 3) organización administrativa; 4) centralización de servicios; 5) relación de los consejos consultivos; 6) expedición de disposiciones reglamentarias.

El estudio de reorganización se realizó con motivo de la transformación del Ayuntamiento de la Ciudad de México en Departamento. El trabajo se dividió en dos aspectos, organización fiscal y organización administrativa, y las labores se separaron en inmediatas y mediatas encaminadas a implantar una organización permanente. En la organización administrativa, las funciones fueron establecidas con arreglo a doce dependencias que se proyectaron como estructura interna, además de las dependencias relativas a la policía y otras de variada naturaleza, en las que se encuentran incluidas las de beneficencia, Comisión Local Agraria y el Consejo de Notarios, es decir, las que son autónomas.

Los servicios de correspondencia, archivo, almacén y proveeduría, consultorio médico e intendencia quedaron centralizados. En un apartado final dedicado al *servicio civil* se contempla todo lo relativo al mejoramiento del personal público. La obra de esta Comisión da buen ejemplo de organización administrativa.

22.4.3 El aporte de Carlos Duplán

El problema de la organización de las oficinas del gobierno y su resolución de Carlos Duplán fue publicado en 1930. El autor, antiguo miembro del Congreso Constituyente de 1916-17 y colaborador de la Comisión de Hacienda, escribe su obra siendo funcionario activo en el Departamento del Distrito Federal. Se

trata de un manual que aborda no ya una Secretaría de Estado, sino toda la administración pública. Está integrado por 16 capítulos, más la introducción y las conclusiones. Advierte que no entrará en detalles cuando dice: "vamos a exponer el problema de la organización administrativa del gobierno en sus aspectos generales y estudiar la aplicación de sistemas modernos de manejo de oficinas a las dependencias del ejecutivo".²³ Estos problemas son los siguientes:

1. Organización
2. El problema del gobierno
3. Organización funcional
4. Centralización
5. Centralización de correspondencia
6. Centralización de archivos
7. Centralización de personal
8. Tramitación
9. El público
10. El procedimiento
11. Estadística
12. El factor humano
13. Exámenes
14. El presupuesto
15. El tiempo
16. Equipo

Pasando por alto la totalidad de la obra haremos referencia somera a los aspectos más generales del estudio de Duplán.

Duplán acepta que la industria, el comercio y la economía en general deben reorganizarse, y añade que primero debe hacerlo el gobierno, porque es el "principal productor, el principal comerciante, el más grande consumidor y el más rico de todos".²⁴ Como juzga que el gobierno tiene los mismos problemas técnicos que la industria y el comercio, considera que idénticos procedimientos pueden aplicarse en todo caso; puede haber diferencias de forma, no de fondo, según observa. "La aplicación en el gobierno de los principios del sistema de organización científica del trabajo de Taylor, no es una teoría, sino que puede lograrse fácilmente. Fayol se ha dedicado con especialidad a la aplicación del sistema industrial de Taylor a las oficinas, y ha creado en Francia el llamado fayolismo."²⁵ Una mente medianamente aguda podrá inquirirse si una revolución que se apoya en las masas y en la reivindicación de los intereses populares,

²³ *El problema de la organización de las oficinas del gobierno y su resolución*, pág. 3. Hay una versión (1976) de la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia.

²⁴ *Ibid.*, págs. 5-6.

²⁵ *Ibid.*, pág. 6.

como la mexicana, es compatible con el taylorismo. La respuesta lógica sería no, pero esa misma mente inquirirá el porqué, pues también Lenin invocó el taylorismo a pesar del radicalismo de la revolución rusa.²⁶ Quizá la respuesta sea que las revoluciones contemporáneas resuelven sus problemas prácticos de administración sin hacer distinciones ideológicas, aislando la administración a su naturaleza técnica. En todo caso, no olvidemos que el taylorismo fue una moda y aún lo sigue siendo.²⁷

Duplán aconseja que sea el gobierno el que organice la industria y el comercio, dados los fracasos de la "iniciativa privada" luego de la terminación de la Primera Guerra Mundial. La reorganización debe ser no sólo técnica, sino también humana, es decir, tomar en cuenta al personal público, sus actitudes e intereses, abarcando gobierno federal, estatal y municipal. "Hay la creencia vulgar de que, cuando se habla de reorganización, es que se ha dejado de ser revolucionario, y esto es un error, porque precisamente es el que sabe comprender e interpretar todos los periodos de una etapa revolucionaria, el de destrucción, lo mismo que lo constructivo. Algunos opinan que cuando se ha acusado a Rusia de volver sobre sus pasos, es porque está precisamente organizando su revolución, esto es, encauzando el movimiento que la originó para poder hacer efectivos sus principios. Sin organización puede fracasar la revolución que traiga en su bandera los principios más sanos, las ideas más benévolas y que venga dirigida por los cerebros mejor ordenados intelectualmente."²⁸

Cuando define el alcance de la materia organización, señala que debe circunscribirse al trabajo llamado administrativo, es decir, lo relativo a las relaciones entre las oficinas y entre éstas y el público. Al respecto se requiere unificar y centralizar el mando, evitando la dispersión en la toma de decisiones. La reorganización debe estar encabezada por una dependencia, que Duplán juzga debe ser la Contraloría General de la Nación, debido a la afinidad de sus funciones y el control que ejerce sobre las otras dependencias de la administración pública, que es su atribución; en lo cual coincide, como hemos visto, con la idea de Pani.

²⁶ En una antología titulada *Acerca de la incorporación de las masas a la administración del Estado*, que glosa los aportes de Lenin a la materia administrativa, hay pasajes relativos a este problema. Escogimos uno muy ilustrativo: "se debe plantear al orden del día la aplicación práctica y prueba de la remuneración del trabajo por obra realizada, la utilización de lo mucho que hay de científico y progresista en el sistema Taylor . . . el sistema Taylor, al igual que todos los progresos del capitalismo, reúne en sí toda la refinada ferocidad de la explotación burguesa y muchas conquistas científicas concernientes al estudio de los movimientos mecánicos durante el trabajo, la supresión de movimientos superfluos y torpes, la elaboración de los métodos más racionales... hay que organizar en Rusia el estudio y la enseñanza del sistema Taylor, su experimentación y adaptación sistemáticas." pág. 95.

²⁷ Taylor fue un autor muy difundido. En México su obra fue publicada en 1928 con el título *Principios de manejo científico*, gracias a la traducción al castellano de Ramón Álvarez Martínez y el auspicio de la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey. Fue también conocido en otros países, como España, en la cual se hicieron dos antiguos trabajos sobre el taylorismo: el de *La ciencia del trabajo y su organización*, trabajo de la belga Josefa Joteyko, traducido al español en 1926; y *Organización científica del trabajo*, de José Mallart y Cutó, publicado en 1942.

²⁸ Duplán, *op. cit.*, pág. 8.

El grueso de este notable documento está encaminado a precisar técnicamente los propósitos de la reforma administrativa partiendo de la organización funcional y la centralización de servicios. Con lo antedicho creemos haber ilustrado suficientemente acerca de la importancia de la obra de Duplán.

22.5 MANUALES TÉCNICOS

Hay otro campo que también fue de gran preocupación para los gobiernos de la Revolución en su labor reformadora de las estructuras administrativas del porfiriato. Se trata de las técnicas administrativas encaminadas a sistematizar las operaciones de esa índole, en particular el trabajo de las oficinas relativo al movimiento de la información por medio del papeleo. Dos manuales sirven de inmejorable ilustración, *Manual de organización de archivos* de Ezequiel A. Chávez, hombre de letras y de acción administrativa, publicado en 1920, y *Catálogo de Carteconómica* de Severino Santamaría, aparecido en 1927.

22.5.1 Chávez: un sistema de información administrativa

El *Manual* de Ezequiel A. Chávez ejemplifica la manera como se sistematizó la información procesada en la administración pública de aquellos años, tan cercanos todavía a la lucha armada. Fue elaborado en la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, aunque su alcance no se circunscribe a ella, sino a la administración pública mexicana en general. El autor señala como objetivo del *Manual* instruir acerca de la forma de ordenar los archivos de cada departamento administrativo, cómo utilizar su clasificación decimal y cuál es el mejor medio de servirse de ellos. Como observábamos en el caso del ensayo de don Manuel Gamio, cuando un documento técnico es realizado por personas dedicadas a labores académicas la obra tiene profundidad y se desenvuelve dentro de un ánimo explicativo, no simplemente descriptivo o de relato; ocurre algo similar con Chávez, destacado literato, cuyas actividades administrativas complementaban la de las letras. Cuando se le encomendó, por instrucciones del Secretario, Alberto Pani, la elaboración de un manual de archivo, dio tal valor al documento que en sus páginas hay mucho más de lo que pudiera esperarse, entre lo cual se cuenta la concepción del autor acerca de la administración pública.

La obra está dividida en tres partes, cada una subdividida en libros y éstos en capítulos. La primera parte, en el libro primero, se refiere a la clasificación y anotación de documentos de giros, la clasificación de documentos según el asunto que contienen; el libro segundo comprende la distribución y arreglo de documentos de giro y guarda de los mismos, en tanto que el tercero se relaciona con los medios adecuados para localizar rápidamente los documentos. En la segunda parte aborda lo relativo a la tramitación entre el estado en que se en-

cuentran documentos y expedientes en giro y el que llegan a tener en archivos de expedientes concluidos. Por último, la tercera parte trata del traslado final de los expedientes a un archivo general y de las condiciones en que deben mantenerse dentro del mismo.

Como el propio Chávez lo señala en la Introducción, el estudio tenía en un principio la intención de exponer algunas ideas sobre la organización de un sistema decimal de archivos para la mencionada Secretaría, así como para la administración pública mexicana en general, pero luego amplió su alcance al sistema internacional de clasificación decimal bibliográfica. Empero, el autor reconoce la dificultad que representa. "El problema, no obstante, es más vasto, porque si se ve en su conjunto y a través de los siglos, como debe verse, la vida de las instituciones, para organizarse se necesita tener presente que en los documentos por medio de los cuales efectúan su trabajo hay tres momentos diferentes: el primero, aquél en el que se encuentran mientras están prestando servicios en asuntos en vías de trámite: se les lleva entonces sin cesar de una a otra mesa y no forman todavía ni expedientes completos, ni archivos, aunque están en camino de formarlos. El segundo es el que corresponde cuando, al ir concluyendo la tramitación de que forman parte, constituyen expedientes propiamente dichos, e ingresan al conjunto que deben constituir su archivo, sin que allí adquieran entre ellos los nuevos a quienes toca su vez. El tercero y último, es el que los expedientes asumen cuando no sólo están terminados todos, sino que entre unos y otros, dado su estado final, no es posible incorporar ya nada."²⁹ Por tanto, agrega, hay que diferenciar con claridad los tres pasos: el primero, móvil; el segundo, estable, pero no completamente en reposo; tercero, quieto y fosilizado.

Ahora bien, para dar una diáfana idea de cómo sugiere el autor servirse del *Manual* sacando el mayor provecho posible, haremos referencia al capítulo II de la primera parte, relativo a los símbolos de clasificación decimal de las grandes instituciones del servicio administrativo de la República mexicana. En opinión de Chávez, la clasificación de los archivos debe atender los grandes ramales de la administración pública, es decir, las Secretarías y los Departamentos, representar ellos mismos la estructura orgánica del Estado. Como lo menciona con magnífico dominio del castellano, "las anotaciones de clasificación decimal que en los documentos de diario trámite revelan las líneas arquitectónicas del edificio que de la administración de un país pueden concebirse".³⁰

Define al poder ejecutivo como el órgano supremo que tiene encomendado llevar a cabo los servicios que requiere el país. Dependiendo del ejecutivo, y luego de señalar que los servicios sociales de una comunidad nacional los pueden efectuar los particulares, autoridades locales u organismos nacionales, menciona que los últimos son de tres clases: los que tienen "importancia política" deno-

²⁹ *Manual de organización de archivos*, pág. 3.

³⁰ *Ibid.*, pág. 10.

minados ministerios o secretarías de Estado; los departamentos caracterizados porque "no tienen carácter político"; y los que aun siendo departamentos, por su carácter "autonómico" deben separarse de los antes tratados. Tal es, dice, el sistema de administración vigente en nuestro país: siete secretarías, un departamento que atiende al conjunto de las dependencias de la administración pública; otro autonómico, que complementa los servicios de las demás dependencias; más otros tres cuyos servicios son especializados, y de los cuales trataremos más adelante.

De modo que además de la clasificación de los archivos con base en el sistema decimal, que es parte de la contribución de Chávez a través de su *Manual*, hay que anotar la importante distinción de la que hemos hecho referencia. Las secretarías son las de Relaciones Exteriores, Hacienda, Gobernación, Comunicaciones y Obras Públicas, Guerra y Marina, Industria, Comercio y Trabajo, y la de Agricultura y Fomento. Los departamentos administrativos, "que no forman parte integrante de la Federación", son Salubridad Pública, Contraloría y el Universitario y Bellas Artes. Por cuanto a los "departamentos administrativos autonómicos", que juzga auxiliares de todos los anteriores, son: el Departamento de Aprovisionamientos Generales y el de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares.

Quedan muchos aspectos interesantes por tratar de la obra de Chávez, pero rebasarían el propósito sintético de este libro. Ahora pasaremos al estudio de una obra similar a la de Ezequiel A. Chávez, también de gran relevancia.

22.5.2 Santa María: tecnología de la sistematización de archivos

En el mercado de La Lagunilla de esta ciudad encontramos casualmente un pequeño manual sobre archivos, publicado en 1927 por Severino Santa María, antiguo empleado de Hacienda, ex-alumno de la Escuela Superior de Comercio y Administración y miembro de la Asociación de Bibliotecarios Mexicanos, según su propio relato. Tiene el curioso título de *Catalogotecnia carteconómica* y está subtítuloado como *Reglas para la formación de archivos oficiales de la federación, los estados y los municipios*. El propio autor nos explica el título en la Advertencia, dice que las cosas deben llamarse por su nombre, su obra no se titula catalogación de archivos, porque catalogación es "el acto de catalogar"; su obra no catalogará nada, sino enseñará cómo hacerlo. "Catalogotecnia es la enseñanza o aprendizaje relativos a catálogos, o lo que es lo mismo: catalogotecnia es la técnica del catálogo." De modo similar, la "carteconómica es el arreglo, conservación y administración de archivos compuestos de cartas". Esta terminología, consideramos, sería perfectamente aplicable a la obra de Chávez antes tratada. Sin embargo, reconoce que ambos términos han sido usados antes por otros autores.

Ambas obras, la de Chávez y Santa María, deben ser conocidas por los

estudiosos de los sistemas de información, sobre todo por quienes tengan bajo su responsabilidad archivos a los cuales no haya llegado todavía la computación electrónica, o bien quieran simplemente conocer antecedentes sobre la sistematización de archivos.

El recorrido que hemos realizado a través del estudio de la administración pública en México durante la etapa revolucionaria nos ha mostrado el ambiente que a la sazón imperaba. Nos ha enseñado, asimismo, que las preocupaciones por el estudio de la administración pública no requieren necesariamente estabilidad absoluta; un régimen político recién constituido exige una organización administrativa urgente y una innovación de la tecnología administrativa, perentoria por sí, para lograr los fines que ha planteado la revolución.

22.6 ACCIONES GREMIALES DE LA BUROCRACIA: LA CONFEDERACIÓN NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

También se ejecutaron acciones concretas dignas de mencionar en especial aquella de la que nos queda constancia en *La vigorosa acción social de la Confederación Nacional de la Administración Pública*: un curioso folleto relativo a este organismo, relata que la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP) se fundó el 5 de junio de 1922. El folleto es a la vez una convocatoria de afiliación a todos los funcionarios públicos: "invitamos a todos los elementos que constituyen el servicio civil de los Estados Unidos Mexicanos a tomar participación activa en el desarrollo de la Confederación Nacional de la Administración Pública. La CNAP es una institución de carácter exclusivamente profesional, que pretende la realización de altos fines sociales y económicos y que se ha establecido conforme a las leyes de la República, para promover la prosperidad de quienes se consagran al servicio del Estado."³¹ En un recuadro puesto al calce de cada una de las 15 páginas del texto, aparece la siguiente leyenda "ayúdenos: haga que quienes no lo conozcan, lean este folleto". Convocan Antonio Caso, Gilberto Valenzuela, Gregorio Cristiani, jr., José D. Álvarez, Salvador Seoane, Ulises Contreras y Manuel E. Ramírez, todos ellos altos funcionarios del gobierno federal.

Como programa general, la CNAP se fijó la integración de treinta asociaciones locales, afiliadas a ella; así como una sociedad Económica de Previsión con las siguientes finalidades: 1) creación de una Asociación de Consumo, encaminada a facilitar a los miembros de la CNAP los artículos del mercado; 2) organización de una asociación de Construcción, dedicada a facilitar medios para el pago de alquiler y construcción de multifamiliares; 3) establecimiento de una

³¹ *La vigorosa acción de la Confederación Nacional de la Administración Pública*, pág. 1. Hay una versión en RAP núm. 51.

Caja de Ahorros y Préstamos, encargada de constituir un "seguro oficial" y prevenir emergencias del trabajo, ancianidad y muerte. Junto a estas instituciones se formaría una Agrupación de Prevención Social "destinada a la reglamentación del servicio civil", fomento del establecimiento de sociedades mutualistas y el desarrollo intelectual y físico de los asociados. Para ello se crearía el Comité de Prevención Social, círculos de estudio, casas de salud, gimnasios, parques deportivos y una liga de excursiones.

Se prevé también la constitución de la Acción Mutualista, con las siguientes funciones: 1) en caso de cesantía y cuando no haya motivos graves, se indemnizará al asociado con cuatro meses de sueldo; 2) cuando defunción, los deudos recibirán una cantidad del 250 al 1 calculada sobre la base de una cuota mensual y se cubrirán los gastos de inhumación. Cuando fuere necesario la CNAP abogará por sus miembros y se establecerá una bolsa de trabajo.

Se menciona que el Consejo Directivo está en comunicación con los gobernadores de las entidades federativas y que en Jalisco, Veracruz y San Luis Potosí, ya han comenzado a crearse las asociaciones locales: para el 16 de septiembre de 1922 se calculaba estarían creadas las treinta previstas. También alude a la construcción de una zona residencial para los servidores del Erario público, mediante su conversión de bonos en lotes de la nueva colonia. La Compañía Nacional Mexicana de Finanzas proyectó para la CNAP una Caja Bancaria Beneficiadora del Empleado.

Dado que los años inmediatos a la conclusión de la guerra civil fueron críticos, muchos empleados públicos recurrieron al apoyo de la Caja de Ahorros de la CNAP, por lo que ésta propuso la formación de *pequeñas industrias* para emplear a los funcionarios que no tuvieran formas de subsistir.

En las conclusiones dicha organización refuerza su espíritu de agregación de los funcionarios del Estado: "nadie que viva el momento actual, ignora la fuerza representativa de la asociación; la preeminencia de las clases sociales en el mundo entero depende ahora de su solidaridad; la CNAP ofrece esta *oportunidad única* para que los miembros de la administración pública constituyan la más poderosa de las asociaciones existentes en el país, y una de las más florecientes para el porvenir. Inspirada en altos fines sociales y económicos; profundamente respetuosa de todas las leyes, de todas las autoridades, de todas las instituciones públicas y privadas; en íntimo contacto con los más encumbrados funcionarios federales (nótese bien, 'funcionarios', no políticos) y atenta siempre al papel que debe desempeñar en la vida de México, la CNAP no será un elemento de perturbación social; será, por lo contrario, un factor principalísimo de eficiencia administrativa y de progreso nacional, en consecuencia."³²

La CNAP estaba encabezada por varios cuerpos colegiados compuestos por personajes de la época.

³² *Ibid.*, pág. 14.

Consejo Técnico

Presidente: Antonio Caso, Rector de la Universidad de México.

Consejero Legal: Gilberto Valenzuela, Subsecretario de Gobernación.

Vicepresidentes: Honorato Bolaños, Secretario de la Facultad de Altos Estudios; Antonio Pons, Profesor.

Secretario: Salvador Seoane, Director Gerente de la Compañía Nacional Mexicana de Finanzas.

Secretario: Jesús M. Miranda y Abenomar Esteban Ramírez.

Consejo Ejecutivo

Presidente: Gregorio Cristiani

Secretario: Manuel Esteban Ramírez

Tesorero General: José D. Álvarez

Vicepresidentes: Alfredo Vergara y José C. Diéguez

Subsecretarios: Carlos Gutiérrez Cruz y Pedro Medina Escalona

Director de Asociaciones Locales: Luis Arrijoa Izunza

Presidente de la Comisión de Hacienda: Juan M. Verges

Cuerpo Consultivo Honorario

Presidente: Enrique Martínez Sobral

Secretario: Ulises Contreras

Miembros Honorarios

Álvaro Obregón, Presidente de la República

Adolfo de la Huerta, Secretario de Hacienda

José Vasconcelos, Secretario de Educación Pública

Miguel Alessio Robles, Secretario de Industria, Comercio y Trabajo

Alberto J. Pani, Secretario de Relaciones Exteriores

Amado Aguirre, Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas

Carlos Peralta, Oficial Mayor de la Secretaría de Educación Pública

Celestino Gasca, Gobernador del Distrito Federal

Miguel Alonzo Romero, Presidente del H. Ayuntamiento de la ciudad de México

Manuel I. Fierro, Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales

Cosme Hinojosa, Director General de Correos

Regino Hernández Llgero, Secretario de Redacción de *El Universal*.

En el folleto se asienta que en breve se publicaría la lista de los miembros de la CNAP, es decir, que no fue un organismo "fantasma" sino real y actuante.

22.7 LA ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Del mismo modo como nos sentimos extraordinariamente sorprendidos cuando

al descubrir que existió una Confederación Nacional de la Administración Pública que tuvo gran actividad gremial para la burocracia mexicana durante su lapso de vida, asimismo al saber que hubo una Escuela de Administración Pública, fundada en el mismo año: 1922.

El hallazgo de la antigua institución educativa fue obra de Cipriano Flores, gracias a la localización inesperada de una publicación periódica del Departamento de Contraloría denominada *Boletín de Informaciones*. En el número 1 (marzo-abril de 1925) viene incluido un reporte firmado por Manuel Centurión titulado "La Escuela de Administración Pública". Centurión, quien fungía como Director, comienza con las siguientes palabras: "la Escuela fue fundada en los primeros meses del año de 1922". Nació de la idea original de crear un curso de contabilidad fiscal para los empleados superiores del Departamento de Contraloría, tomando como base el "vasto campo de la administración pública".

El proyecto original se desdobló ampliamente y se convirtió en un ambicioso plan: el establecimiento de una entidad académica destinada a formar a los altos funcionarios del gobierno. La Escuela de Administración Pública concretó ese plan.

Según lo narra Manuel Centurión, la nueva Escuela vendría a resolver grandes problemas relativos al estado del rendimiento de los trabajadores del Estado, que dejaba mucho qué desear. En particular, los empleados gubernamentales eran incapaces para desempeñar tareas en las que no tenían experiencia, es decir, les era imposible innovar pues carecían de inventiva. Especialmente, su inexperiencia les impide "apersonarse con trabajos que, por su naturaleza, ameritan resoluciones profundas u orientaciones a lo que pudiera llamarse mero trámite".³³ Se requería emprender actividades educativas que formaran profesionalmente a los servidores públicos; altamente especializados —dice Centurión— pero ineptos para resolver problemas ajenos a su ámbito de acción. La incompetencia del empleado no tiene un origen personal; no es "porque carezca de voluntad y buenos propósitos, sino porque no se encuentra debidamente preparado y prácticamente educado".

El que la Escuela haya nacido en el seno de la Contraloría debe ser explicado. Creemos que el nuevo Departamento estaba facultado para realizar las mejoras necesarias en la administración y, debido a su acción global en la misma, era la más apta para tales cometidos; por tanto la escuela nació en su lugar natural. Las innovaciones constantes en la Contraloría se podían difundir pronta y ampliamente en el seno del gobierno. Las actividades de la Escuela de Administración Pública, dice Centurión, se vertían al medio apropiado que es la propia administración gubernamental y mediante sus funciones, fundamentalmente la docencia, el empleado era preparado para cumplir eficientemente con sus cometidos y educado para atender puestos futuros. "Ya se verá, pues, que este plantel no solamente mejora la situación individual del empleado, sino que, en

³³ "La Escuela de Administración Pública", *Boletín de informaciones de la Contraloría General de la Nación*, pág. 22.

poco tiempo más, podrá ofrecer al ejecutivo un amplio contingente de servidores en quienes se reúnan competencia, honorabilidad, noción de deber, concepto de la responsabilidad. . .”³⁴

Con un número de 700 estudiantes dieron comienzos los cursos de la Escuela de Administración Pública, creada por decreto especial de la Secretaría de Educación Pública, y para 1924 la cantidad había aumentado a 800 educandos, sin embargo, en enero del año siguiente la Escuela tuvo que cerrar por insuficiencia presupuestal del Departamento de Contraloría. Hubo una afortunada contradecisión, merced a las gestiones del nuevo Contralor, Luis Montes de Oca, el Presidente de la República aprobó su reapertura contando con el consenso y apoyo de la Secretaría de Educación Pública y la Universidad Nacional de México. Las clases dieron comienzo nuevamente en febrero de 1925.

La institución fue progresando académica y organizativamente hasta obtener su incorporación a la Universidad Nacional de México, aunque el subsidio económico siguió fluyendo de la Contraloría. Incluso a falta de local propio, la Escuela de Jurisprudencia albergaba a los alumnos de la Escuela de Administración Pública en tanto se les dotaba de sede. Fue el propio Rector, Alfonso Pruneda, quien inauguró los nuevos cursos; luego de sus palabras, las autoridades académicas del plantel convocaron: “La nueva Escuela hace un llamado al personal 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 los empleados de verdadera competencia, para quienes el gobierno siempre tendrá un puesto que ofrecer.”³⁵

Un plan de estudios bien meditado acorde a las ambiciosas pretensiones de los creadores de la Escuela, estaba previsto para cuatro años, cada uno con un número variable de asignaturas, a saber:

Primer año. Preparación. Lengua Castellana; Aritmética Razonada; Nociones sobre Funcionamiento de las Oficinas Administrativas y Tramitación Oficial, y Biblioteconomía y Archivo.

Segundo año. Curso medio. Nociones de Derecho Constitucional en sus Relaciones con el Derecho Administrativo, y Nociones de Derecho Administrativo; Nociones de Derecho Civil y Mercantil; Estadística Administrativa, y Contabilidad General.

Tercer año. Curso superior (primer año). Contabilidad Superior; Contabilidad Pública (primer año); Generalidades de Contabilidad Fiscal y Ramo Civil; Ramo Militar; Ramo Aduanal (primer año), y Direcciones Generales.

Cuarto año. Curso superior (segundo año). Contabilidad Pública (segundo año); Ramo Aduanal (segundo año); Ramo del Timbre; De los Estados y Municipios; Contabilidad de Inspección Fiscal, e Industrias del Gobierno.

³⁴ *Ibid.*, pág. 23.

³⁵ *Ibid.*

Cada asignatura se impartía tres veces a la semana, una hora por día. El plan de estudios terminaba con un curso optativo de Taquimecanografía que se impartía durante dos años. En un cuadro anexo firmado tanto por el Director, como por el Secretario, E. Ruiz Fernández, los horarios aparecen debidamente programados para facilitar la asistencia de los alumnos al plantel. Las materias se impartían terciadamente de 7 a 8, 18.15 a 19.15, 19.15 a 20.15 y de 20.15 a 21.15 horas.

De lo antedicho se desprende que la Escuela de Administración Pública estaba bien organizada y funcionaba con eficiencia. En el plan de estudios nada había sido omitido: el núcleo de la formación técnica se basaba en varios cursos de contabilidad, tanto generales como especializados, comprende materias jurídicas, sin abusar de su inclusión, así como cátedras de perfil muy interesante como las relativas a los procesos administrativos de las oficinas públicas, estadística administrativa, direcciones generales, administración estatal y municipal e industrias gubernamentales. Sólo faltaría un curso de ciencia administrativa, del que ya estaba prevista su incorporación, como veremos adelante.

Los estudiantes se habían agremiado en una Sociedad de Alumnos, cuyo propósito primordial era propagar entre los empleados públicos las bondades de la nueva institución docente: elevación de sus conocimientos y capacitación para desempeñar con mayor eficacia sus labores. Para apoyar la labor de proselitismo de la sociedad de alumnos, la Contraloría aprobó la inserción de noticias acerca de sus eventos en el Boletín de Informaciones a partir del primer número.

La Sociedad de Alumnos iba agrupando a cualquier persona que acudiera a tomar los cursos, ya fueran empleados o aspirantes a serlo; así —declaran sus fundadores— se prestarían ayuda mutua y colaborarían al desarrollo del plantel. Sus premisas eran “patriotismo, honor y eficiencia” y se proponían combatir “la burocracia y el parasitismo de los presupuestos”.³⁶ Sin embargo, esta Sociedad de Alumnos no bordaba en el vacío, sino que contaba realmente con un programa de metas muy bien definidas:

1. “Fomentar en todos los empleados públicos la afición al estudio para perfeccionar sus conocimientos, inscribiéndose y concurriendo 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 desempeñan numerosos improvisados sin conocimientos especiales, gestionando por su parte que el gobierno retribuya bien a sus servidores que demuestren la más completa eficiencia”.³⁷

³⁶ *Notas de la Escuela de Administración Pública*, pág. 188.

* Desconocemos por qué el calificativo de *Superior* de la Escuela. Quizá fue nombre definitivo y posterior de la misma.

³⁷ *Ibid.*

2. Luchar por la modificación de estatus del empleado público en el seno de la sociedad, con base en su moralización, empeño en el trabajo e incremento de su cultura y rendimiento. Se trata, por extensión, de que el empleado deje de ser conocido como "burócrata" que vive de explotar el presupuesto y se le identifique, más bien, con un factor primordial de la administración pública en pro del mejoramiento de la sociedad.

3. "Trabajar por el establecimiento definitivo de la Escuela Superior de Administración Pública como entidad de educación superior, creando en sus programas de estudio, cursos que abarquen los distintos temas de la ciencia administrativa, a fin de que el gobierno pueda contar con elementos útiles en todas las oficinas, destruyendo paulatinamente la práctica de improvisar empleados, tomados al azar, por la falta de especialistas técnicos en cada ramo."³⁸

4. Influir en los gobiernos federal, estatal y municipal para que, cuando haya igualdad de circunstancias, sean escogidos los egresados de la Escuela para ocupar los cargos públicos, obtener estímulos o lograr la exención de exámenes de ingreso, cuando éstos existan.

5. Contribuir a la superación de la Escuela de Administración Pública, auspiciando la asistencia y el empeño de los alumnos en las actividades de enseñanza. Asimismo, la Sociedad se propone solicitar que se "establezca una biblioteca de obras de ciencia administrativa en la que se contengan todas las disposiciones vigentes sobre la misma materia". Como complemento, se solicitará al gobierno que facilite sus instalaciones a fin de que los alumnos de la Escuela realicen sus prácticas profesionales en el medio idóneo.

La sociedad de alumnos estaba encabezada por una Mesa Directiva Provisional, lo que indica que su creación fue posiblemente en 1925, integrada por las siguientes personas:

Presidente: Mario Hellión

Secretario del Interior: Antonio Revilla Zúñiga

Secretario del Exterior: Gonzalo Torres Mondragón

Secretario de Actas: Donato Salgado

Tesorera: María de la Luz González Baz

Vocal: Miguel Aznar

Al final del documento se reproduce la lista de los alumnos más distinguidos en cada asignatura. Dato curioso es que sólo la asignatura Aritmética está desierta; no hubo alumnos ameritados en ella.

Concluiremos diciendo que el parentesco entre la Escuela de Administración Pública y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, instituciones de ayer y hoy de la Universidad Nacional Autónoma de México, es extraordinariamente estrecho; y aunque no tengan relación de consecuencia, se unen con el mismo eslabón: el estudio de la administración pública.

³⁸ *Ibid.*