

CAPÍTULO III

LOS PRESIDENTES SURGIDOS DEL “PLAN DE AGUA PRIETA” (1920-1928)

ADOLFO DE LA HUERTA
(10./VI/1920-30/XI/1920)

En el breve periodo en que ocupó la presidencia no se realizó ningún cambio a la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Federal.

ÁLVARO OBREGÓN
(10./XII/1920-30/XI/1924)

Creación de la Secretaría de Educación Pública, 1921

Las principales reformas administrativas realizadas por Álvaro Obregón durante su periodo presidencial consistieron en el restablecimiento de la Secretaría de Educación Pública, para lo cual, el 30 de junio de 1921, envió una iniciativa de reformas al artículo 73 de la Constitución en su fracción XXVII. El 8 de julio se publicó en el *Diario Oficial* el decreto correspondiente, por el cual el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos modificó el texto anterior para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tendrá facultad:

Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, de investigación

científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiera a dichas instituciones.

La *federación* tendrá jurisdicción en los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabos de la libertad que tienen *los Estados* para legislar sobre el mismo ramo educacional. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán efectos en toda la república.

Con base en dicha reforma constitucional, el 29 de septiembre, el Congreso de la Unión decretó “establecer una Secretaría de Estado que se denominara Secretaría de Educación Pública”.

En el artículo segundo de dicho decreto, publicado por Álvaro Obregón el 3 de octubre de 1921, se señala:

Corresponde a la Secretaría de Educación Pública, entretanto se expide la ley completa de Secretarías de Estado, que asigne definitivamente sus dependencias a dicha Secretaría, lo siguiente:

- Universidad Nacional de México, con todas sus dependencias actuales, más la Escuela Nacional Preparatoria;
- Extensiones Universitarias;
- *Dirección de Educación Primaria y Normal;*
- *Todas las escuelas oficiales, primarias, secundarias y jardines de niños del Distrito Federal y Territorios sostenidos por la Federación;*
- *Escuela Superior de Comercio y Administración;*
- Departamento de Bibliotecas y Archivos;
- Departamento Escolar;
- Departamento de Educación y Cultura para la raza indígena;
- Departamento de Bellas Artes;
- *Escuelas e instituciones docentes que en lo sucesivo se funden con recursos federales;*
- Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnología;
- Conservatorio Nacional de Música;
- Academias e Institutos de Bellas Artes, que, con recursos de la Federación, se organicen en los Estados;
- Conservatorios de Música que se creen en los Estados con fondos Federales;

- Museos de Arte e Historia que se establezcan, ya sea en el Distrito Federal o en los Estados, con fondos federales;
- Inspección General de Monumentos Artísticos o Históricos;
- El fomento del Teatro Nacional;
- En general, el fomento de la educación artística del pueblo, por medio de conferencias, conciertos, representaciones teatrales, musicales o de cualquier otro género;
- Academia Nacional de Bellas Artes;
- Talleres Gráficos de la Nación, dependientes del Ejecutivo;
- La propiedad literaria, dramática y artística;
- La exposición de obras de arte y la propaganda cultural por medio del cinematógrafo y todos los demás medios similares y las representaciones y concursos teatrales, artísticos o culturales en cualquier parte del país;
- Pensionados en el extranjero.

Artículo Tercero: El lugar que ocupará la Secretaría de Educación Pública entre las demás Secretarías, será el que definitivamente se fije en la revisión de la *Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917*, la cual queda *reformada* conforme a las disposiciones de la presente.

Creación del Departamento de Estadística Nacional, 1922

También durante el cuatrienio del presidente Álvaro Obregón, el 30 de diciembre de 1922 se creó un nuevo departamento administrativo, denominado Departamento de la Estadística Nacional. Esta dependencia encuadraba perfectamente en la tipología correspondiente a las dependencias *técnico-administrativas* propuestas por la 2a. Comisión Dictaminadora en 1917. Además, establecía por primera vez un modelo de sistema integral o “global” de *apoyo técnico administrativo* compuesto por unidades en cada dependencia del Ejecutivo Federal que debían seguir las políticas y normas operativas establecidas desde una dependencia central.

En su artículo segundo, el decreto promulgado por el presidente Obregón ordenaba que:

Todas las secciones de Estadística dependientes actualmente de las Secretarías y Departamentos de Estado del Ejecutivo [aquí se utiliza por primera

vez este título genérico que continuaría empleándose desde entonces para designar a las dependencias directas del presidente de la República], así como las secciones de Estadística que sostienen los Gobiernos de las diversas entidades federativas y los Municipios de la República, quedaran subordinados técnicamente al Departamento que se crea por esta ley.

Artículo Tercero. El Departamento de la Estadística Nacional tendrá a su cargo compilar y publicar periódicamente, por medio de cuadros comparativos, todos los datos concernientes a este ramo.

Artículo Cuarto. Tendrá, igualmente, a su cargo, formar los censos y aprovechar los datos catastrales como elementos constitutivos de la *Estadística*.

Artículo Quinto. Son bases para la formación de la *Estadística*:

I. *El censo de la Nación*, clasificando a sus habitantes por sexos, edades, nacionalidades, profesiones, industrias o trabajos, estado civil e instrucción y demás datos que acuerde el Departamento de la Estadística Nacional.

II. Los datos que suministren las oficinas catastrales sobre propiedad urbana, rústica y minera, con los pormenores necesarios para el conocimiento de la riqueza nacional.

III. El censo agrícola del país.

IV. El censo industrial del mismo.

V. El movimiento migratorio del país.

VI. El movimiento obrero.

Artículo Sexto. Las Secretarías del Despacho y los Departamentos del Ejecutivo continuarán recogiendo y ordenando en sus respectivas Secciones de Estadística, sujetándose estrictamente a *los modelos e instrucciones* que reciban del Departamento de la Estadística Nacional, hasta que sea reglamentada esta ley y formen parte de la organización interior de este Departamento.

Artículo Séptimo. Ningún funcionario, empleado o particular pueden excusarse de proporcionar *los datos estadísticos* que se les pidan por el Departamento de la Estadística Nacional o por cualquiera autoridad facultada para ello, *sin incurrir en la desobediencia de esta ley*, salvo el caso de imposibilidad absoluta calificada por el Ejecutivo Federal.

Artículo Noveno. El Ejecutivo reglamentará esta ley, así en su parte penal contra los infractores de ella, como para que la *Estadística* que se forme tenga el carácter de generalidad, uniformidad y simultaneidad que le corresponda.

Artículo Décimo. Se suprime la Dirección General de Estadística como dependencia de la Secretaría de Agricultura y Fomento, y se deroga el Decreto de 26 de mayo de 1882, y el Reglamento relativo de 1o. de enero de 1900. Se reforma la parte segunda del artículo 1o. de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado,²³ en los siguientes términos:

Los *Departamentos* serán:

- Salubridad Pública;
- Aprovisionamientos Generales;
- Contraloría;
- *Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares*, y
- *Estadística Nacional*.

PLUTARCO ELÍAS CALLES
(10./XII/1924-30/XI/1928)

El general sonorenses Plutarco Elías Calles inició su mandato constitucional el 1o. de diciembre de 1924, y en enero de 1925 promovió ante el Congreso de la Unión la supresión del Departamento de Aprovisionamientos Generales, creado en diciembre de 1917 a iniciativa del presidente Venustiano Carranza.

En su primer Informe de Gobierno, el presidente Calles expuso como razón para dicha supresión:

...que nunca había llegado a poder desempeñar las funciones que tenía asignadas y que resultaba dispendioso e inútil, ya que tanto las Secretarías de Estado como los Departamentos del Ejecutivo —por falta de eficiencia de aquel [del Departamento de Aprovisionamientos Generales]— disponían de órganos adecuados para la provisión de los materiales y artículos que consumen.

Era la primera vez que las dependencias del Ejecutivo Federal se defenderían de los intentos de la “*centralización*” de las funciones de apoyo técnico en una dependencia especializada bajo las órdenes directas del

²³ Aquí se le denominará Ley Orgánica de Secretarías de Estado por vez primera en la historia administrativa del país.

titular del Ejecutivo, con la idea de establecer “orden y mayor eficiencia” en la administración federal, así como *combatir actos de corrupción*.

El 22 de enero de 1925 apareció publicado en el *Diario Oficial* el decreto que “suprime el Departamento de Aprovisionamientos Generales, creado por el Artículo 11 de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, el 25 de diciembre de 1917”.

El artículo 2o. señalaba que “Se adiciona dicha ley [la Ley Orgánica de Secretarías de Estado] en los términos siguientes”:

Los ramos de las Secretarías y Departamentos de Estado creadas por la citada Ley Orgánica y su reforma, se entienden adicionados en los siguientes términos:

[Las dependencias tendrán como facultad] La adquisición por compra o fabricación de todos los elementos necesarios para su cumplimiento.

Reforma a las funciones del Departamento de Contraloría, 1926

Por decreto publicado el 1o. de marzo de 1926, el presidente Calles adicionó el artículo 13 de la Ley del 25 de diciembre de 1917, promovida ante el Congreso de la Unión por el presidente Carranza, en los términos siguientes:

Corresponde al Departamento de Contraloría:

- Inspección de las oficinas recaudadores y pagadoras, dependientes del Gobierno federal.
- Contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos de la Administración Pública.
- Contabilidad de la Nación.
- *Control previo de los egresos del Gobierno Federal.*
- *Deuda Pública.*
- Relación con la Contaduría Mayor de Hacienda y de la Cámara de Diputados.

Sin duda, esta transferencia de atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Departamento de la Contraloría debió haber generado una gran preocupación y descontento entre los funcionarios

de la primera de estas dependencias, la cual desde entonces haría todo lo posible porque le fueran *reintegradas* dichas funciones a la primera oportunidad, como ocurrió más adelante.

El mismo 1o. de marzo de 1926, el presidente Calles decretó la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación, de la cual sólo se quisiera destacar aquí que en su capítulo noveno, intitulado “De las responsabilidades de los funcionarios y empleados de la administración”, en el artículo 21 se establecía que “Es facultad del Contralor constituir las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurren los funcionarios, empleados y agentes del Gobierno con manejo de fondos y bienes de la Nación, y que se descubran con motivo de la inspección y glosa de las cuentas”.

El artículo 22 señalaba, asimismo, que:

Todo funcionario, empleado o agente del Gobierno encargado de manejar o custodiar fondos o bienes de la Nación o que estén bajo la guarda de ésta, será responsable por cualquier pérdida que resulte a causa de depósito impropio o ilegítimo, uso o aplicación contrario a las leyes y reglamentos respectivos, así como a las que se originen por torpeza, morosidad u omisión en el cumplimiento de su deber.

Y el artículo 23 establecía que “La facultad a la que se refiere el Artículo 21, es aplicable a los casos de cohecho, peculado o concusión, comprendiendo a los particulares que intervengan en la comisión de dichos delitos”.

Finalmente, el artículo 24 estipulaba que:

En los casos de los artículos anteriores, si el responsable fuere un Secretario de Estado, Subsecretario u Oficial Mayor, Jefe de Departamento de Estado [ahora se les empezó a denominar también Jefes de Departamento “de Estado”], Gobernador del Distrito o de los Territorios Federales, el Contralor rendirá oportuno informe al Presidente de la República. Si se trata de funcionarios o empleados distintos de los anteriores, el Contralor, en caso de delito o falta, procederá a hacer la consignación respectiva al Procurador General de la República, a efecto de ejercitar las acciones correspondientes.

Creación del Departamento del Presupuesto, 1928

Finalmente, habrá de analizarse aquí la curiosa creación legal, que no se concretó en la práctica, de un departamento administrativo con el propósito de que operara como una oficina técnica directamente adscrita al presidente de la República para ocuparse de la elaboración del Proyecto de Presupuesto del Gobierno Federal (similar a la “Oficina del Presupuesto” con que cuenta desde hace más de una centuria el presidente de los Estados Unidos de América), desprendiendo esta importantísima atribución de la poderosa y celosísima Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el *Diario de Debates* de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión quedó consignado que en la sesión correspondiente al 19 de mayo de 1928 fue aprobado por unanimidad el proyecto de Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación, el cual “pasó al Senado para los efectos constitucionales”. Es importante consignar este intento frustrado, ya que años después sirvió de base a las *reformas administrativas* que fueron propuestas al inicio de la administración del presidente Adolfo López Mateos en 1958, cuando se intentó crear un departamento y luego una Secretaría de Planeación y Presupuesto (que ante las objeciones del entonces secretario de hacienda y crédito público quedó convertida en una debilitada Secretaría de la Presidencia), y posteriormente en 1976, cuando al inicio de la administración del presidente José López Portillo, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, que subsistió por sólo dos sexenios y medio, hasta que en 1994 las funciones de *elaboración del presupuesto* fueron reabsorbidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del presidente Carlos Salinas de Gortari.

El Departamento del Presupuesto creado por iniciativa del presidente Calles no llegó a operar en la práctica. En buena medida esto se debió a la astucia y experiencia del entonces secretario de hacienda y crédito público, Luis Montes de Oca, quien consiguió que en los artículos transitorios de dicho decreto se estableciera lo siguiente:

TRANSITORIOS

Artículo 1o. La presente ley entrará en vigor el 15 de junio próximo. El Departamento de Presupuesto *no funcionará como oficina autónoma, sino a*

partir del día 1o. de enero de 1932; entretanto, la Secretaría de Hacienda desempeñará todas las funciones que esta ley encomienda a dicho Departamento, y designará a los miembros de la Junta Revisora de Presupuestos.

Artículo 2o. Durante el presente ejercicio fiscal quedarán en vigor los artículos 2o. al 42 y el respectivo transitorio del Presupuesto de Egresos vigente, así como el reglamento para la ejecución del mismo, dictado por el Ejecutivo con fecha 14 de marzo del año en curso. Por lo tanto, *quedan en suspenso* las reglas de ejecución contenidas en el capítulo décimo tercero de la presente ley, *hasta el 31 de diciembre del presente año.*

Por una u otra razón, la entrada en vigor de este decreto *quedó en suspenso definitivamente*, y el Departamento de Presupuesto no llegó a existir mas que en el papel. Pero algunas de las ideas que en él estaban contenidas, como *la necesidad de vincular el presupuesto con el programa de gobierno* (embrión del presupuesto por programas), así como la clasificación del presupuesto incluyendo en un rubro específico los “gastos de inversión”, años más tarde darían lugar a la creación de una Comisión de Inversiones, primero dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, durante el régimen de Miguel Alemán, luego *bajo la responsabilidad directa del presidente*, en la administración de don Adolfo Ruiz Cortines, y posteriormente ya como Dirección General de Inversiones de la Secretaría de la Presidencia a partir de 1958.

Creación del Departamento del Distrito Federal, 1928

Es de destacarse que en preparación de la futura creación de un nuevo Departamento del Distrito Federal para que la capital del país quedara bajo el mando del presidente de la República, Plutarco Elías Calles promovió ante el Congreso de la Unión una reforma al artículo 73 de la Constitución (D.O. del 20 de agosto de 1928), a fin de facultarlo “*para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales*, sometién-dose a las bases siguientes... 1a. *El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva*”.

Se sabe que para entonces Álvaro Obregón, quien había sido ya reelecto como presidente de la República, tenía la intención de crear un departamento administrativo *bajo su dependencia directa a fin de*

encargarle “el Gobierno del Distrito Federal”. Pero su asesinato impidió que así ocurriera, por lo cual sería Emilio Portes Gil quien en su calidad de *presidente provisional* promovería ante el Congreso de la Unión la creación del que se llamaría más tarde Departamento del Distrito Federal.

Cabe señalar que durante el cuatrienio de la gestión del presidente Calles la administración pública federal se vio enriquecida de manera muy importante merced a la creación de numerosos órganos desconcentrados dentro de algunas secretarías del despacho, como lo fueron la Comisión Bancaria en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional de Caminos en la de Comunicaciones y Obras Públicas, y la Comisión Nacional de Irrigación en la de Agricultura y Fomento. También se promovió la creación de diversos organismos descentralizados, como el Banco de México y el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, entre otros.

