

Luz María Ubthoff López

Doctora en Historia por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora titular de tiempo completo en la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Publicó el libro *Las finanzas públicas durante la revolución. El papel de Luis Cabrera y Rafael Nieto al frente de la Secretaría de Hacienda* (UAM-I, México, 1997), además de diversos artículos en revistas especializadas y capítulos de libro. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Sus líneas de estudio versan sobre la historia económica e institucional de México, siglos XIX y XX.

Resumen

El establecimiento del Departamento de Contraloría formó parte de los cambios institucionales que aplicaron los gobiernos de la posrevolución para asegurar y centralizar la Hacienda pública. La lucha armada había trastocado su funcionamiento con la dispersión de las oficinas recaudadoras, fugas de pagadores y poco control sobre los gastos, entre otras anomalías. Con este departamento se pretendió supervisar a todas las oficinas y aduanas que recaudaban impuestos federales, y fiscalizar el manejo de

recursos públicos de las secretarías, departamentos y demás dependencias del gobierno federal. Todos los actos de la administración pública que manejaron recursos públicos pasaron por las manos de esta dependencia. Con ello resalta el interés del ejecutivo por afianzar su preeminencia en el proceso presupuestario. Además, este poder tuvo facultades extraordinarias en materia hacendaria, lo que le dio un gran margen de acción para establecer impuestos y llevar a cabo sus gastos.

Palabras clave:

Hacienda pública, control del presupuesto, corrupción.

Fecha de recepción:
marzo de 2008

Fecha de aceptación:
octubre de 2008

The Treasury Inspector's Office and the Attempt to Control the Budget in Mexico, 1917-1932. An Approach

Luz María Uthhoff López

Obtained a Ph. D. in History from the Universidad Nacional Autónoma de México. Full-time tenured professor at the Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Published *Las finanzas públicas durante la revolución. El papel de Luis Cabrera y Rafael Nieto al frente de la Secretaría de Hacienda* (UAM-I, México, 1997), as well as various articles in specialized journals and book chapters. Member of the National System of Researchers. Research areas include Economic and Institutional History of Mexico, 19th and 20th centuries.

Abstract

Establishing the Treasury Inspector's Office formed part of the institutional changes implemented by post-revolutionary government to ensure and centralize the Treasury Department. The armed struggle had affected its functioning, which led to the scattering of internal revenue offices, the disappearance of taxpayers and little control over expenses, among other anomalies. This department was intended to supervise all the offices and customs offices that collected federal taxes and oversee the handling

of the public resources of the secretariats, departments and other federal government offices. All the public administration proceedings involving public resource management went through this office. This highlights the executive branch's interest in reinforcing its pre-eminence in the budgetary process. This branch had extraordinary faculties in treasury issues, which gave it enormous scope for setting taxes and carrying out spending.

Key words:

Secretary of Finance, budgetary control, corruption.

Final submission:
March 2008

Acceptance:
October 2008

El Departamento de Contraloría y la búsqueda del control del presupuesto en México, 1917-1932. Una aproximación

*Luz María Uthhoff López**

Después de los años de la guerra revolucionaria, uno de los problemas más acuciantes que enfrentaron los gobiernos posrevolucionarios fue la reorganización de la Hacienda pública. Tras la destrucción del Estado porfirista era necesario reorganizar la administración federal y hacer del presupuesto un instrumento para reactivar la economía. Para realizar esta tarea era prioritario que el gobierno federal ejerciera un control efectivo sobre sus ingresos y sus gastos. La guerra había ocasionado que los jefes militares asumieran regionalmente atribuciones hacendarias, por lo que el triunfante gobierno constitucionalista debía reactivar la Secretaría de Hacienda y, sobre todo, hacer que la federación retomara el control de sus oficinas regionales.

Pero este proceso de reorganización enfrentó serias dificultades. Desde la resistencia de los poderosos jefes militares a perder sus atribuciones, hasta los continuos actos de corrupción que desviaban los recursos públicos para el mayor enriquecimiento de los nuevos líderes revolucionarios. Durante la presidencia de

Venustiano Carranza se emprendieron las primeras medidas para la reestructuración de las finanzas públicas. Los numerosos decretos tanto de la etapa preconstitucional como constitucional eran una muestra palpable de la importancia que le concedía este gobierno al control del presupuesto.¹ Se formaron diversas comisiones, incluso se invitaron especialistas extranjeros con el propósito principal de establecer las bases para llevar a cabo un ejercicio más estricto del presupuesto. Otra de las medidas adoptadas consistió en imprimir un cambio en el funcionamiento de la administración pública con miras a tomar distancia del antiguo orden hacendario y hacer más eficaz el manejo de los recursos públicos. Para tal fin se estableció el Departamento de Contraloría, a fines de 1917, con el propósito de imponer "orden y moralidad" en el manejo de los fondos públicos y en la administración del patrimonio nacional. La creación de este departamento modificó la estructura hacendaria heredada del siglo XIX, restándole atribuciones a la Secretaría de Hacienda y a la Tesorería, y centralizó el control de la Hacienda pública en una institución independiente.

* Agradezco los comentarios de los dictaminadores, quienes me ayudaron a definir el hilo conductor e hicieron importantes sugerencias al trabajo.

¹ Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Decretos*, 1917.

Pese a la relevancia que adquirió la Contraloría, pocos estudios han abordado su análisis y, en general, los que existen se han limitado a hacer un seguimiento de su desempeño institucional.² Pero falta examinar la creación de este departamento a la luz de las posibles causas que la motivaron, para entender mejor su desempeño y explicar el porqué de su desaparición en 1932. En este sentido se observa que la Contraloría fue ante todo una primera respuesta institucional ante los graves trastornos que ocasionó la guerra a las finanzas nacionales. Pero, también, pretendió ser un instrumento del ejecutivo para asegurar un mejor control del gasto público. Gasto que era fundamentalmente ejercido por las fuerzas armadas. La paradoja para el gobierno federal de esos años, era, por un lado, necesitar al ejército para un dominio efectivo del país y mientras no se lograra la completa pacificación; pero, por otro, era imprescindible reducir e institucionalizar a esta fuerza, sometiéndola a la autoridad civil. Este trabajo no pretende agotar esta problemática, sino aproximarse al análisis de la Contraloría como parte de las estrategias aplicadas por el ejecutivo para reorganizar la Hacienda pública y tener un mayor control del gasto público, sobre todo el ejercido por las fuerzas armadas.

LA REVOLUCIÓN, LA DESORGANIZACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA Y LOS GASTOS DEL EJÉRCITO

Para entender por qué en la administración pública era necesaria una institución

² Dos obras destacan: Guerrero, "Departamento", 1984, y Lanz, *Contraloría*, 1993.

independiente para fiscalizar el manejo de los recursos públicos, debe examinarse cómo fue afectada la Hacienda pública por la lucha revolucionaria y en qué medida las fuerzas armadas fueron un obstáculo para que el ejecutivo alcanzara un control más efectivo sobre el gasto público. Uno de los problemas cruciales en la reorganización hacendaria fue la dispersión de sus oficinas, y en general de todas sus actividades, pues fueron controladas por las distintas fuerzas militares, quienes dispusieron de los recursos para la guerra, dominaron la recaudación de impuestos, emitieron papel moneda y establecieron contribuciones forzosas. Ciertamente, el movimiento constitucionalista de Venustiano Carranza estableció desde un principio la Secretaría de Hacienda en 1913,³ pero su función era muy limitada pues prácticamente se encargó de hacer efectivas las órdenes de pago de los jefes militares.⁴ Conforme el constitucionalismo consolidó un mayor dominio del territorio y obtuvo importantes triunfos militares sobre sus adversarios, los encargados de Hacienda buscaron tener mayor influencia nacional. El interés principal de la Secretaría de Hacienda fue centralizar el

³ En junio de 1913, Carranza estableció el Departamento de Hacienda y Guerra, dependiente de la Primer Jefatura, y para el 17 de octubre del mismo año creó la Secretaría de Hacienda. El propósito de Carranza era que conforme se extendiera el territorio ocupado se aplicaría la reorganización hacendaria. Breceda, *México*, 1920, t. 1, p. 445 y t. 2, p. 209.

⁴ Al respecto, el secretario de Hacienda de Carranza, Luis Cabrera, afirmaba que los fondos públicos de los primeros años de la revolución fueron manejados por los propios militares; la Secretaría de Hacienda sólo manejó no más de un 30% de todos los fondos invertidos por la revolución. *El Universal*, 5 de junio de 1917.

control de los recursos públicos, mediante la reorganización de las oficinas de hacienda regionales, concentrando el cobro de los impuestos y el manejo de los bienes intervenidos, sufragando los gastos de la administración pública, unificando las distintas emisiones de papel moneda y resolviendo la situación de los bancos.⁵

Con la instauración del nuevo orden constitucional, en 1917, el presidente Carranza buscó deslindar las funciones civiles de las militares,⁶ pero el poder de los caudillos militares impuso un límite. La Secretaría de Hacienda, así, emitió diversos decretos y circulares para delimitar las facultades hacendarias de los caudillos militares. Estos decretos iban encaminados a impedirles imprimir papel moneda, recaudar impuestos o establecer contribuciones forzosas e intervenir bienes.⁷

La Secretaría de Hacienda enfrentó una difícil situación económica heredada de la revolución. En principio estaba el problema presupuestal, dado que los enormes gastos generados por la guerra continuaban: la Secretaría de Guerra demandaba la mayor parte del presupuesto y no era posible cubrir las necesidades básicas de la administración pública (a los empleados sólo se les pagaba el 50% de sus salarios). El déficit fiscal era uno de los principales problemas a resolver.⁸ Esta situación llevó a los encargados de Hacienda, en 1917, a formar la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera, integrada por Alberto J. Pani, Luis Cabrera, Rafael

Nieto, Henry Bruere y Thomas R. Lill, estos dos últimos estadounidenses expertos en finanzas.⁹ Su propósito era realizar un estudio de las cuentas públicas a fin de establecer las bases para llevar a cabo un mejor control del presupuesto. También se invitó a dos expertos financieros estadounidenses: Edwin H. Kemmerer y Alfred E. Chandler, el primero para ayudar a resolver los problemas monetarios y, el segundo, los asuntos fiscales.¹⁰

Con estas comisiones y asesorías la Secretaría de Hacienda pretendió establecer los mecanismos necesarios para sanear las finanzas públicas, tener un control más eficaz de ellas y evitar su desviación. La tarea no era sencilla, pues además del enorme gasto de guerra existía el problema de la corrupción, que continuamente se manifestaba en la malversación de los recursos públicos. Si bien, como señala Katz, es difícil definir la corrupción en un contexto revolucionario, porque las viejas leyes han perdido validez y las nuevas aún no se han aceptado ni aplicado, o bien todavía son objeto de violentos conflictos entre las distintas facciones revolucionarias.¹¹ Lo cierto era que para 1917 la corrupción persistía, la opinión pública se hacía eco del clamor de la población de poner freno a los excesos de las nuevas autoridades revolucionarias.¹² No en balde, en la etapa armada, se acuñó el término “carrancear”, como sinónimo de robo.

⁵ Uthhoff, *Finanzas*, 1998, p. 98.

⁶ Hernández, “Militares”, 1984, p. 181, y García-diego, “Política”, 1991, p. 437.

⁷ Uthhoff, *Finanzas*, 1998, pp. 102-106.

⁸ Zebadúa, *Banqueros*, 1994, pp. 135-136, y Uthhoff, *Finanzas*, 1998, p. 154.

⁹ Zebadúa, *Banqueros*, 1994, p. 123.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 130-131, y Uthhoff, *Finanzas*, 1998, pp. 173-176.

¹¹ Katz, “Corrupción”, 2000, p. 87.

¹² Sobre los abusos y el enriquecimiento de los jefes militares carrancistas, véanse Hernández, “Militares”, 1984, y Loyo, *Joaquín*, 2003, p. 39.

En diferentes periódicos el tema de la corrupción se cernía como la principal nube negra del país. *El Economista* observaba:

Se piensa que los únicos funcionarios en quienes radica el manejo de los fondos públicos son los que controlan el ramo de Hacienda de la nación; los funcionarios de Hacienda sólo tienen datos y números y casi nunca los fondos y las especies físicas. En cambio otros funcionarios cuentan con medios, si bien fraudulentos, para hacer que afluya a sus bolsillos particulares el dinero público.¹³

El mismo periódico documentaba el caso del cuerpo del ejército de oriente, donde un divisionario denunciaba que algunos jefes y oficiales hacían aparecer a un mayor número de soldados y presentaban órdenes de pago inexistentes. Al parecer, abultar la cantidad de soldados y malversar con la compra de ganado y forrajes fueron prácticas comunes entre los jefes militares. Si bien la corrupción no fue exclusiva de las fuerzas armadas, el hecho de que controlaran la mayor partida presupuestal provocaba que en sus filas se presentara el mayor número de casos.¹⁴ Pero el poder real derivado de la guerra provocaba que sus desviaciones de fondos públicos quedaran impunes. Por lo regular, el gobierno federal no procedió contra los militares acusados de extorsión con-

tra la población civil o de peculado.¹⁵ La problemática que enfrentaba el presidente Carranza era que necesitaba del ejército para subsistir mientras no se lograra la completa pacificación del país, pero requería limitar y controlar a esta fuerza.¹⁶

La fuerza del ejército quedó evidenciada cuando el periodista Gonzalo Parra publicó en el periódico *El Nacional* el artículo "Las prerrogativas de las águilas", donde denunciaba los excesos cometidos por los jefes militares, lo que provocó la inmediata clausura del diario.¹⁷ Lo mismo sucedió con el director de *El Universal*, Félix Palavicini, quien enfrentó una demanda jurídica por parte del ejército. Luis Cabrera, ex secretario de Hacienda y entonces diputado, publicó una serie de artículos en *El Universal* donde revelaba las diversas maneras de robar durante la lucha armada. Entre otras, ocurría con los gastos de representación, pues estos gastos personales no requerían ninguna justificación; o también, mediante los gastos secretos autorizados a las secretarías de Guerra, Gobernación y Relaciones Exteriores. Otra forma de defraudación al erario, indicaba Cabrera, era disponiendo de muebles e inmuebles para uso personal, así con el pretexto de la incautación de bienes enemigos se había formado una gran cantidad de bienes particulares.¹⁸

¹³ *El Economista*, 23 de febrero de 1917.

¹⁴ El problema de la corrupción al interior del Ejército persistió en la etapa posrevolucionaria. Con la profesionalización de la milicia llevada a cabo por el general Joaquín Amaro, en 1925, se buscó tener un general control sobre ella. Loyo, *Joaquín*, 2003, pp. 83, 86, 145.

¹⁵ Garciadiego comenta que ello obedeció al peligro de desertión de los soldados o que se pasaran al bando contrario si se les castigaba por tales faltas. Además, acostumbrados a proceder así durante los años de lucha y acicateados por el retraso constante en el pago de sus haberes. Garciadiego, "Política", 1991, p. 458.

¹⁶ Loyo, *Joaquín*, 2003, p. 53.

¹⁷ *El Nacional*, 28 de marzo de 1917.

¹⁸ *El Universal*, 5, 6 y 7 de junio de 1917.

Ante esto, para el gobierno federal la moralización de un ejército, que muchos calificaban de “depredador”, fue uno de los problemas más graves.¹⁹

Ciertamente poner freno a la desviación de recursos públicos y disponer de un control más eficiente de los mismos fue la preocupación prioritaria para la Secretaría de Hacienda. Es en este contexto que se formó, a finales de 1917, el Departamento de Contraloría para poner en orden y, sobre todo, moralizar el manejo de los caudales públicos.

EL ESTABLECIMIENTO DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORÍA

Para 1917, la Secretaría de Hacienda estaba lejos de tener el papel preponderante que había tendido en el régimen porfirista, cuando su secretario, José I. Limantour, pudo nivelar los presupuestos y obtener los primeros superávit en la historia de la Hacienda pública del siglo XIX.²⁰ Como efecto de la revolución se desquició el presupuesto, eran mayores los gastos por motivo de la guerra, se dificultaba la recaudación de los impuestos por el proceso de regionalización, y no se contemplaba la posibilidad del crédito extranjero. Así, para finales de ese año, se estableció el Departamento de Contraloría como una institución independiente para la fiscalización del presupuesto. Seguramente en

la decisión del ejecutivo estaba, además de hacer frente a la crítica situación de la Hacienda pública, tener un mayor control del gasto público, sobre todo del ejercido por las fuerzas armadas, pues una de las razones del déficit presupuestario era el excesivo gasto y la malversación que hacían estas fuerzas. En este sentido, se puede decir que la Contraloría formó parte de una serie de medidas políticas y económicas que tuvieron como principal fin subordinar al ejército a la autoridad civil,²¹ transformándolo de una fuerza revolucionaria a una institucional, y sometida al presidente.

El presidente Carranza, como parte de la reestructuración de la administración pública, expidió la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, el 31 de diciembre de 1917, y en ella se incluía a la Contraloría.²² La iniciativa era de Luis Cabrera,²³ quien retomaba las orientaciones realizadas por los expertos financieros estadounidenses.²⁴ Para Carranza este departamento representó la reforma más trascendental de la nueva ley de secretarías.²⁵ Su función era “vigilar todas las operaciones hacendarias, incluyendo los contratos que afecten el erario nacional”. Un peligro que se observaba tanto en el manejo de los recursos públicos como en

¹⁹ Sobre estas medidas, véanse Matute, *Dificultades*, 1995, pp. 261-264; Garcíadiego, “Política”, 1991, y Loyo, *Joaquín*, 2003, pp. 53-57.

²² Rives, *Elementos*, 1984, pp. 236-246.

²³ Centro de Estudios de Historia de México Carso (en adelante CEHMC), fondo CMLXXV, caja 20, leg. 001958.

²⁴ De hecho G. L. de Llergo señalaba que este departamento era una copia del modelo estadounidense. Llergo, *Desorganización*, 1920, p. 27.

²⁵ *México*, 1976, p. 336.

¹⁹ Garcíadiego, “Política”, 1993, p. 456.

²⁰ Para Carmagnani, durante el gobierno de Porfirio Díaz la Secretaría de Hacienda tuvo una progresiva dominación del presupuesto, fenómeno muy visible especialmente a partir de los primeros años del siglo XX. Carmagnani, *Estado*, 1994, p. 366.

la administración de bienes de la nación era “la resistencia de algunos elementos, enemigos, de rendir cuentas y comprobarlas”.²⁶ Por lo que este departamento buscaba la moralización de la administración pública.

El Departamento de Contraloría modificaba la estructura hacendaria heredada del siglo XIX, absorbía atribuciones tradicionalmente encomendadas a la Secretaría de Hacienda, en particular de la Tesorería y la Dirección de Contabilidad y Glosa. Por consiguiente, esta secretaría perdía la preeminencia de épocas anteriores y en paralelo se establecía una institución con las funciones de controlar administrativamente todo lo relativo a órdenes de pago, la contabilidad, la glosa, y en general encargada de llevar una cuenta exacta del estado financiero en que se encontraba el gobierno en cualquier momento, tanto por lo que hacía a dinero en efectivo y valores que se encontraran en sus cajas, como lo que se refería a la materia de deuda pública. Pero, además, este departamento buscaba establecer un control sobre los diversos actos, en materia hacendaria, de las diversas dependencias del ejecutivo, pero en el seno mismo de este último, puesto que el contralor era responsable sólo ante el presidente (por el art. 1 de la ley de este departamento) y, al mismo tiempo, diferenciándose del control y revisión que hacía el legislativo de la cuenta pública.²⁷ Sus amplias funciones le concedían un papel estratégico en el control del presupuesto, pues se encargaba de todo lo relativo a la contabilidad de la nación, contabilidad y glosa de toda clase de ingresos y egresos de la administración pública, de

la deuda pública y de las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.²⁸

El antecedente inmediato de este departamento fue el establecimiento de la Dirección de Contabilidad y Glosa, el 23 de mayo de 1910, dependiente de la Secretaría de Hacienda.²⁹ Esta dirección estaba encargada de llevar la contabilidad de la Hacienda federal, de dirigir las oficinas de la federación y glosar las cuentas, calificar la justificación, la comprobación y el registro de la contabilidad y de las operaciones practicadas, y todo ello bajo la sujeción de la Secretaría de Hacienda. También era la encargada de entregar a la Contaduría Mayor, dependiente del poder legislativo, los libros principales y auxiliares de la contabilidad federal. Asimismo, tenía funciones fiscalizadoras.³⁰ A la caída del antiguo régimen, con la nueva reestructuración administrativa de Carranza, estas funciones pasaban al Departamento de Contraloría y desaparecía aquella dirección. También la Dirección General de Aduanas y la Dirección General del Timbre perdían funciones que pasaban a la Contraloría. Se establecía, así, una institución encargada de fiscalizar el manejo de los fondos públicos, prevenir pagos indebidos y erogaciones innecesarias.

²⁸ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados* (en adelante DDCD), 17 de noviembre de 1917.

²⁹ Existió una propuesta anterior en 1889, cuando Emiliano Busto, oficial mayor de la Secretaría de Hacienda, escribió en su obra, *La administración pública en México*, sobre la conveniencia de establecer una Inspección General de Hacienda separada de la Secretaría de Hacienda, que vigilara la administración financiera. Guerrero, “Departamento”, 1984, p. 223.

³⁰ Lanz, *Contraloría*, 1993, pp. 127-128.

²⁶ Rives, *Elementos*, 1984, pp. 236-246.

²⁷ *Ibid.*

rias. Así pues, su función era ante todo preventiva, ya que la práctica demostraba que toda revisión posterior resultaba infructuosa, si se trataba de reintegrar al erario recursos sustraídos.³¹ Con esto se diferenciaba de las funciones fiscalizadoras sobre el presupuesto, atribuidas al Congreso, pues este efectuaba la revisión de la cuenta pública *a posteriori*.³²

Al establecer la Contraloría directamente dependiente del ejecutivo, este poder contaba con un mecanismo específico de control interno sobre la Hacienda pública. Sus amplias funciones le concedían un papel estratégico al interior de la administración federal, pues este departamento supervisaría todas las operaciones que tuvieran que ver con el manejo de fondos públicos de las secretarías, departamentos y demás dependencias de la administración federal. Con ello se buscaba fomentar la conciencia entre los servidores públicos con manejo de fondos a rendir cuentas, al ser la Secretaría de Guerra la que ejercía la mayor parte del presupuesto, y al no estar acostumbrados los militares a comprobar sus erogaciones, ahora quedarían sometidos a la nueva función fiscalizadora de este departamento.

LOS DEBATES EN TORNO A LA CONTRALORÍA

La aparición de la Contraloría despertó una serie de comentarios encontrados. Las críticas se orientaron a señalar el caos administrativo que provocaba la creación de este departamento al afectar las funciones tradicionalmente encomendadas a la Se-

³¹ *Ibid.*, p. 169.

³² Guerrero, "Departamento", 1984, p. 222.

cretaría de Hacienda. También, algunos legisladores cuestionaron la pertinencia de la Contraloría, pues consideraban que su labor fiscalizadora se contraponía a la que constitucionalmente le correspondía al legislativo.

Entre las opiniones favorables estuvo la del entonces secretario de Industria, Comercio y Trabajo, Alberto J. Pani, quien en su libro *El camino a la democracia*³³ dedica un apartado a "El nuevo Departamento de Contraloría". Pani se refería a la creación de esta oficina como uno de los pasos más importantes de los gobiernos que habían existido hasta entonces en México. Asimismo, destacaba sus efectos de moralización y la importancia de haber establecido este departamento independiente de las funciones de la Secretaría de Hacienda.

Otros autores contribuyeron a fundamentar su constitución, entre otros figuran Alberto Hija y Haro y Paulino Machorro y Narváez. El primero elaboró el *Manual de Contraloría*, y el segundo escribió *La situación legal del Departamento de Contraloría*, en donde revisaba los antecedentes históricos de la creación de este departamento, su sustento constitucional y las diferentes funciones que llevaba a cabo respecto a las de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Y, entre los críticos a la Contraloría, estuvo G. L. de Llergo,³⁴ quien publicó

³³ Pani, *Camino*, 1918.

³⁴ G. L. de Llergo era ingeniero, miembro de la Comisión de Límites con Guatemala de 1888 a 1897, jefe de la Sección 1 en la Dirección General de Telégrafos de 1898 a 1905, jefe de la Sección de Administración de la Secretaría de Instrucción Pública en 1912 y subsecretario en la misma secretaría de septiembre de 1912 a febrero de 1913. También fue diputado ante la XXVI Legislatura, hasta octubre de 1913; jefe de Departamento de Crédito de la Secre-

en 1920 *Desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación de la Contraloría*.³⁵ Llergo, antiguo funcionario de la Secretaría de Hacienda, buscaba con este texto demostrar que el Departamento de Contraloría había afectado el buen funcionamiento de la Secretaría de Hacienda. El autor partía del hecho de que esta secretaría había tenido un buen desempeño durante el régimen de Porfirio Díaz, y con la Contraloría se venían abajo todos los logros alcanzados. Al sustraerle a la Secretaría de Hacienda la Dirección de Contabilidad y Glosa, parte de la Dirección General de Aduanas y de la Dirección General del Timbre se había trastocado la administración eficaz de la Hacienda pública.³⁶ Para Llergo la creación de este departamento provocó un intrincado laberinto, con tantas funciones mal definidas y desahogándose parte de ellas en Hacienda y parte en Contraloría.³⁷ Así, Hacienda ha descendido de la función que su nombre expresa y casi ha quedado convertida en una oficina supeditada a Contraloría.³⁸ También criticaba el desempeño de esta última, pues para este autor la verdadera obra de moralización y control del presupuesto no se había logrado:

Lo que pretendo poner de relieve es que la creación de Contraloría, en la forma actual, nada verdaderamente ha remediado en cuestión de abusos, porque sus legiones de ins-

taría de Hacienda de fines de 1916 a comienzos de 1918. En 1920 desempeñó la función de jefe de la Sección de la Contaduría Mayor de Hacienda.

³⁵ Este texto compila artículos que publicó Llergo en *El Heraldo de México* en 1920.

³⁶ Llergo, *Desorganización*, 1920, pp. 68-69.

³⁷ *Ibid.*, p. 71.

³⁸ *Ibid.*, p. 86.

pectores y sus multiplicadas auditorías ni impidieron las suplantaciones de soldados ni aun batallones enteros dejaron de existir, así como tampoco las demás violaciones de las leyes fiscales en lo relativo a las aduanas, ni menos fueron parte a impedir las escapatorias de pagadores con fondos del erario.³⁹

La crítica de Llergo no sólo se encaminaba a señalar la desorganización de la Secretaría de Hacienda por la creación de la Contraloría, sino a denunciar los pocos resultados de esta última. Desde su punto de vista, persistían los problemas de corrupción, y además este departamento no había procurado el buen manejo de los dineros públicos.

También en el Congreso hubo voces opositoras a la Contraloría. Una de las preocupaciones de los legisladores era que esta nueva dependencia asumiera funciones que constitucionalmente pertenecían a la Contaduría Mayor de Hacienda.⁴⁰ De acuerdo con el ordenamiento constitucional de 1917,⁴¹ la autoridad para promulgar el presupuesto anual radicaba en la Cámara de Diputados (artículos 73 y 74). La Cámara también era responsable de proveer los medios de ingresos necesarios para cubrir los gastos del presupuesto. Además, conforme al artículo 73, el Congreso tenía la facultad para establecer una oficina auditora general, la Contaduría Mayor de Hacienda, con autoridad para examinar las cuentas anuales que el ejecutivo tenía la obligación de presentar y,

³⁹ *Ibid.*, p. 36.

⁴⁰ Para algunos de los diputados, la creación de este departamento era anticonstitucional. *DDCD*, 1 de septiembre de 1921 y 7 de diciembre de 1922.

⁴¹ Tena, *Leyes*, 1999, pp. 845-852.

finalmente, contrastar los gastos realizados con las autorizadas en el presupuesto.

En los debates se puso de manifiesto el hecho de que la Contraloría se había establecido en condiciones anormales, en un periodo donde no había un efectivo control del presupuesto, pero a medida que se normalizara el funcionamiento de la Hacienda pública, según los legisladores, era necesario que este departamento desapareciera.⁴² Los diputados, en contraste, defendieron el papel de la Contaduría Mayor de Hacienda como fiscalizadora de las cuentas públicas, pues mientras la Contraloría podía desaparecer, la labor de la Contaduría era fundamental para mantener el equilibrio entre los poderes, pues este organismo era una oficina independiente de la administración pública para vigilar y fiscalizar los fondos públicos. Estas mismas preocupaciones se hicieron sentir en la Cámara de Senadores. Para esta Cámara, la Contraloría, además de perturbar las funciones de la Secretaría de Hacienda, afectaba a la Contaduría Mayor de Hacienda. Se argumentaba que la labor de esta última era precisamente revisar las cuentas públicas y con ello se cumplían las exigencias de un sistema democrático, en el sentido de que no fuera un mismo poder el que gastara y justificara sus gastos.⁴³

En las opiniones de los legisladores se dejaba entrever la disputa en torno a las áreas de competencia sobre el control presupuestal entre los poderes legislativo y ejecutivo. Discusión por demás importante después del proceso revolucionario ya que, una vez promulgada la Constitución de 1917, los distintos poderes buscaban

definir en la práctica cómo debían interactuar en la definición del presupuesto. Ciertamente el ejecutivo buscaba tener un mayor control sobre la Hacienda pública, porque además del establecimiento del Departamento de Contraloría contaba con facultades extraordinarias en materia hacendaria.⁴⁴ Por su parte, los legisladores esperaban hacer efectivas sus funciones en la preparación y aprobación de la política fiscal y del gasto público.⁴⁵

Cabe señalar que estas críticas vislumbraban algunos de los argumentos que finalmente llevarían a la desaparición de este departamento, como la afectación que le habría ocasionado a la Secretaría de Hacienda en el desempeño de sus funciones. Asimismo, el argumento que atribuía a la Contraloría una función coyuntural, creada en un momento de trastorno hacendario, y en la medida que se lograra una mayor institucionalización las funciones de esta dependencia dejarían de tener sentido, como en la realidad ocurrió. Antes de ver las circunstancias de su desaparición, se examina las fases de su desempeño.

LOS PRIMEROS AÑOS DEL FUNCIONAMIENTO DE LA CONTRALORÍA

Si bien con la creación del Departamento de Contraloría se esperaba poner orden a la desorganización hacendaria, durante los primeros años enfrentó serios problemas que limitaron su desempeño. De acuerdo

⁴⁴ DDCD, 30 de abril de 1917.

⁴⁵ Cabe señalar que en un sistema democrático es la representación nacional la que tiene las atribuciones en materia fiscal y presupuestaria. Al respecto véase Gutiérrez, Lujambio y Valadés, *Proceso*, 2001.

⁴² DDCD, 12 de diciembre de 1918.

⁴³ Lanz, *Contraloría*, 1993, p. 174.

con el propio diagnóstico de este departamento, la causa principal del desnivel del presupuesto residía en la distracción del gasto público. Al parecer mientras los ingresos se recuperaban, incluso registraron un incremento,⁴⁶ el problema era controlar y reordenar los egresos, sobre todo el ejercido por las fuerzas armadas. La Secretaría de Guerra seguía absorbiendo la mayor partida presupuestal, pese a que fue disminuyendo: para 1917 retenía 71% del total del gasto público, y para 1920 descendería a 56%.⁴⁷ La preocupación por controlar el gasto militar se reflejó en la estructura administrativa de la Contraloría, pues se establecieron varias instancias administrativas con la finalidad específica de vigilarlo, como la Auditoría de Inspección, encargada, entre otras funciones, de inspeccionar lo relativo a los cuerpos del ejército y el licenciamiento de tropas. La Auditoría de Glosa Militar, cuya función era revisar y glosar las cuentas de las oficinas que realizaban el pago de sueldos y gastos erogados en el sostenimiento de las corporaciones que formaban el ejército y la armada.⁴⁸ También figuraba la Auditoría de Guerra y Marina, que entre sus funciones contaba con la de intervenir en los licenciamientos de fuerzas, labor muy importante porque estos licenciamientos,

⁴⁶ Durante los años de 1917 a 1923 los impuestos tuvieron modificaciones, mientras algunos tendieron a disminuir; los derivados del sector exportador, los nuevos gravámenes al petróleo y a la minería tuvieron un enorme crecimiento. Ello explica el aumento en el total de los ingresos federales que en 1918 alcanzaron 146 000 000 de pesos y para 1922 se incrementaron a 283 000 000 de pesos. *Ilustración*, 1923.

⁴⁷ Aguilar, *Presupuestos*, 1940, p. 145.

⁴⁸ Lanz, *Contraloría*, 1993, p. 210.

y a través de la compra de ganado y forrajes, eran los principales rubros donde existía malversación de recursos públicos.

En general, la Contraloría encomendó a sus supervisores ejercer una mayor fiscalización en el manejo de fondos para prevenir con oportunidad pagos indebidos, gastos improcedentes y erogaciones innecesarias, evitar malversación de caudales y coadyuvar con las secretarías y los departamentos a mantener el control de todas las oficinas con manejo de fondos. En esta tarea de la fiscalización de los egresos se encontró la resistencia de algunos elementos afectados por la tarea moralizadora que en obsequio de la sociedad y de la ley lleva a cabo el departamento. Y, seguramente, entre las filas del ejército se encontraba la mayor resistencia a acatar el nuevo control de este departamento, por lo que su labor de vigilancia de los fondos públicos no fue una tarea fácil, pues más de ocho visitantes fueron asesinados por las fuerzas militares cuando llevaban a cabo sus inspecciones.⁴⁹ En las filas militares existieron fuertes resistencias a la fiscalización de este departamento, como en el caso de Francisco Murguía,⁵⁰ quien se enfrentó con el contralor general de la nación, Francisco M. González, por haber detenido unos libramientos para el sostenimiento de la campaña militar que dirigía en el norte de la república contra Francisco Villa. La discusión, en la que mediaron amenazas con pistola en mano por parte de Murguía, pudo dirimirse sólo tras la intervención personal del Estado

⁴⁹ DDCD, 7 de diciembre de 1922.

⁵⁰ Hernández Chávez muestra los diversos negocios que emprendió Murguía con la producción del guayule cuando era jefe militar de Coahuila y Durango. Hernández, "Militares", 1984, pp. 206-207.

Mayor Presidencial y del propio presidente Carranza.⁵¹ En otro episodio que era común, el delegado del departamento en Zacatecas, Flavio F. Beruben, denunciaba que el general Matías Ramos trataba de hacer pasar un número mayor de soldados del que realmente contaba, con lo que se pretendía defraudar al erario por una suma, entre haberes y forrajes de la caballería, de más de 36 000 pesos.⁵²

Junto a las dificultades en la fiscalización del gasto público, también la Contraloría tuvo problemas para cumplir una de sus funciones principales: elaborar la cuenta pública. Ello muestra cómo después de la revolución el gobierno federal careció de un registro adecuado de sus ingresos y egresos, y en general del estado de la Hacienda pública. Esta situación también afectó las funciones del poder legislativo, pues al no presentarle oportunamente la cuenta pública, no podía cumplir su tarea constitucional de revisión de la misma. Fue hasta 1924 cuando este departamento presentó a la Contaduría Mayor de Hacienda la cuenta por primera vez durante el término constitucional.⁵³

Así, las cuentas de 1917 a 1923 tardarían muchos años en ser depuradas, y que el Congreso otorgara su finiquito. Y como presentaron tantas irregularidades por la falta de comprobación, tuvieron que ser sujetas a una serie de dispensas. Para 1922 aún se discutía en la Cámara de Diputados la cuenta pública de 1917,⁵⁴ después de pasar por la revisión de la Contaduría y

hacérsele graves cuestionamientos por la falta de comprobación de los gastos. Los legisladores señalaban las irregularidades de dicha cuenta, a lo que la Contraloría manifestaba que la aplicación efectuada la hizo en vista de las condiciones anormales por las que atravesaba el país, siendo la comprobación necesariamente defectuosa debido a las necesidades de campaña, por lo que la Contraloría proponía, en uso de la facultad que le concede su Ley Orgánica, dispensar muchos requisitos legales a las cuentas que se presentaban. Los diputados hicieron notar a este departamento que esta dispensa era incorrecta, puesto que sólo al Congreso competía autorizarla.

El problema de las dispensas por las irregularidades en el manejo de los fondos públicos no sólo se presentó en la cuenta de 1917, sino también en la de los años siguientes. De tal modo que para 1926 se formuló un proyecto de Ley sobre Dispensas de Irregularidades y Déficit a las Cuentas Públicas de la Hacienda Pública Federal que, previa opinión de la Contaduría Mayor de Hacienda, fue sometida a la aprobación del Congreso.⁵⁵ En este proyecto se observó que muchas de las responsabilidades fincadas a los funcionarios resultaban muy difíciles de ejecutar, ya fuera porque prescribían, ya porque los responsables habían desaparecido. El principal problema era la comprobación de los gastos de las fuerzas armadas, por lo que se decía: hay que notar que los jefes del ejército, ocupados de preferencia en los asuntos militares, no pudieron atender la parte administrativa ni llevar los requisitos legales en todos los

⁵¹ Lanz, *Contraloría*, 1993, p. 298.

⁵² El delegado Beruben acusaba las amenazas de que fue objeto por parte del general Ramos. CEHMC, fondo CMXXV, caja 2, leg. 0000130.

⁵³ Lanz, *Contraloría*, 1993, p. 275.

⁵⁴ DDCD, 18 de septiembre de 1922.

⁵⁵ *Ibid.*, 29 de noviembre de 1926, y Lanz, *Contraloría*, 1993, p. 267.

casos. De esto provino un verdadero desorden, porque cada jefe militar disponía de los gastos sin más requisitos que el cerciorarse personalmente de que eran procedentes.⁵⁶

Fue hasta 1930, previa depuración de 445 098 144.56 pesos, de saldos de deudores y acreedores, que la Contaduría Mayor de Hacienda expidiera un finiquito general relativo a las cuentas de la Hacienda Pública Federal por los ejercicios de 1917 a 1924.⁵⁷

UNA NUEVA ETAPA EN LA CONTRALORÍA

Después del accidentado desempeño de sus primeros años, en 1925 la Contraloría fue reorganizada, iniciando una nueva etapa en su funcionamiento. Para ese entonces las circunstancias eran muy distintas. La Hacienda pública vivía un proceso de reforma,⁵⁸ cuyos objetivos eran: la rehabilitación hacendaria; la nivelación de los presupuestos y eliminación del déficit; reorganización del sistema fiscal, principalmente con la creación del impuesto sobre la renta, y el establecimiento de un sistema bancario y la restauración del crédito interior y exterior. Con la ampliación y diversificación de la base recaudatoria, y después de lograr el equilibrio fiscal, la política económica del gobierno federal empezó a tener una mayor intervención en la dirección económica del país, cada vez más el gasto se destinó a la inversión productiva, tanto económica como social,

y cada vez menos a gastos militares y administrativos.⁵⁹ Esto último fue posible gracias a la reforma militar emprendida por el general Joaquín Amaro en 1925, cuyo objetivo fue prioritariamente disminuir la partida presupuestal militar. Para ello se llevó a cabo un rígido programa económico y se redujeron los miembros de esta fuerza.⁶⁰ En este nuevo contexto el desempeño de la Contraloría parecía regularizarse, y a esto se sumaba la llegada como contralor de Luis Montes de Oca,⁶¹ en enero de 1925.

Montes de Oca llevó a cabo cambios importantes en el funcionamiento de este departamento: empezó por establecer una nueva Ley Orgánica, pues la anterior⁶² todavía no deslindaba adecuadamente las actividades que correspondían a la Contraloría y a la Secretaría de Hacienda, y se hacía apremiante debido a las rivalidades surgidas al respecto. La cuestión era que esta última se regía por la Ley del 23 de mayo de 1910, y que en su articulado se contraponía a las nuevas atribuciones de la Contraloría. También existía la contradic-

⁵⁹ Véase Cárdenas, *Hacienda*, 1994, pp. 36-37.

⁶⁰ De acuerdo con Loyo, el presidente Elías Calles consideraba más urgente y necesaria la reforma militar que la hacendaria. Si bien la reorganización de las fuerzas armadas estuvo presente en las administraciones anteriores, esta se había retrasado por la necesidad de pacificar al país. Loyo, *Joaquín*, 2003, pp. 122-123.

⁶¹ Luis Montes de Oca nació en la ciudad de México en 1895, estudió en la Escuela Superior de Comercio y Administración en donde se graduó como contador público, tuvo cargos diplomáticos antes de ocupar el puesto de contralor de 1925 a 1927. A principios de este último año fue nombrado secretario de Hacienda; un elemento que contribuyó a su nombramiento fue su notoria labor al frente de la Contraloría. Solórzano, "Luis", 2002, p. 413.

⁶² Ley Orgánica del 19 de enero de 1918.

⁵⁶ *DDCD*, 29 de noviembre de 1926.

⁵⁷ Lanz, *Contraloría*, 1993, p. 277.

⁵⁸ Desde 1924 el secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, llevó a cabo esta reforma. Pani, *Política*, 1926, pp. 9-10, y Aboites, *Excepciones*, 2003, pp. 131-154.

toria posición que ocupaba esta dependencia en el contexto de la administración pública, pues se le situaba en un rango inferior a las secretarías de Estado que debía supervisar, lo que le restaba autoridad para su acción controladora y fiscalizadora.⁶³ Con la nueva ley se buscó precisar sus funciones a desempeñar, así como eliminar ambigüedades y contradicciones que comprendían: 1) fiscalización de los fondos y bienes nacionales y de aquellos que estuvieron bajo la guarda del gobierno federal; 2) glosa de las cuenta de oficinas y del personal, en general, con manejo de fondos y bienes pertenecientes a la nación o administrados por el mismo gobierno; 3) contabilidad de la Hacienda pública federal; 4) examen y autorización de todos los créditos en contra del gobierno federal; 5) fiscalización en materia de deuda pública, y 6) registro general de funcionarios empleados de la federación.⁶⁴ Además se ordenó que las funciones que la ley encomendaba a este departamento fueran ejercidas por el contralor de la federación y los órganos que lo integraban “en representación directa del presidente de la república”. Fue necesario subrayar la relación directa del ejecutivo para que las otras dependencias estuvieran dispuestas a acatar sin reparos las disposiciones de la Contraloría.

La nueva ley pretendió afianzar las amplias atribuciones de este departamento sobre la Hacienda pública, pues tenía que ver con todo movimiento de los caudales públicos, ingresos y egresos, deuda pública o bienes intervenidos. Además, se reiteraba su función de llevar la contabilidad, formar la cuenta anual de la Ha-

cienda pública y enviarla a la Cámara de Diputados para su justificación y comprobación.⁶⁵

En esta nueva etapa, a medida que el Estado afirmaba su rectoría sobre la vida económica del país, la Contraloría ampliaba y diversificaba sus funciones. Así su tarea de fiscalización, además de comprender a las secretarías y departamentos del gobierno federal, incluía las nuevas dependencias establecidas en esos años, como la Comisión Nacional de Caminos, Comisión Nacional de Irrigación, Talleres Gráficos de la Nación, Escuelas Centrales Agrícolas y Control de la Administración del Petróleo Nacional.⁶⁶ También su esfera de acción abarcó la supervisión de los contratos celebrados por el gobierno federal. Esta atribución incluía todos aquellos relacionados con adquisiciones de materiales, maquinaria, equipos, provisiones y muebles, en general.⁶⁷

Otra de las preocupaciones de Montes de Oca fue contar con personal calificado, para ello uno de los cambios fue establecer un examen previo de selección. Al respecto, cabe mencionar que la Contraloría era, en el contexto de la administración pública, una institución pionera en el establecimiento del servicio civil de carrera.⁶⁸ Los empleados de Contraloría se

⁶⁵ La obligación de Contraloría era enviar la cuenta anual en los primeros días de septiembre de cada año. CEHMC, fondo CMLXXV, caja 21, leg. 002093.

⁶⁶ *Ibid.*, caja 23, leg. 002244, y Lanz, *Contraloría*, 1993, p. 254.

⁶⁷ Ejemplo de esta atribución fue la supervisión de contratos de las compañías petroleras con el gobierno federal para el abastecimiento de petróleo y aceite. CEHMC, fondo CMLXXV, caja 34, leg. 003357.

⁶⁸ Se formó una Comisión Revisora de Expedientes, para fijar las políticas de selección de los candida-

⁶³ Lanz, *Contraloría*, 1993, p. 248.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 249-250.

ubicaron en la ciudad de México (fiscalizando las dependencias de la administración federal) y en distintas partes de la república (donde estaban las oficinas de los estados y los municipios que recaudaban fondos de la federación).⁶⁹ Al interior de la república se establecieron auditorías regionales,⁷⁰ con la encomienda de fiscalizar tanto a los cuerpos militares como a las oficinas federales: jefaturas de Hacienda, principales del Timbre, administraciones de correos y oficinas telegráficas, así como a las aduanas marítimas y fronterizas.⁷¹ El alcance de estas auditorías permitió una mejor supervisión de los recursos públicos en las regiones, afianzando el control y centralización de estos recursos.

Con Montes de Oca se logró elaborar y presentar oportunamente a la Cámara de Diputados la cuenta pública.⁷² Ciertamente en una etapa de mayor rectoría del Estado en la economía era imprescindible contar con registros más adecuados de las finanzas nacionales. Por ello, la labor de la Contraloría fue importante, pues se puede decir que la información contenida en estas cuentas representa el registro conta-

ble más completo del estado de la Hacienda pública de 1924 a 1931. En dichas cuentas se resumían los siguientes rubros: balance general, Ingresos y egresos, deuda pública, balanza general de comprobación, modificaciones habidas en la cuenta "Hacienda pública", pérdidas y beneficios del erario, estados detallados y aclaraciones, y relación de dispensas.⁷³ No obstante que esta cuenta buscó ser la mejor aproximación a la situación hacendaria del país, Montes de Oca señalaba varias deficiencias, como era el hecho de que el balance general no establecía de una manera total y precisa los valores de activo y pasivo de la Hacienda pública, tanto por la falta de inventarios de bienes muebles e inmuebles de la federación, cuanto porque no había sido posible practicar la liquidación de los créditos a favor y en contra del erario. El contralor agregaba que las alteraciones que había sufrido la paz pública en los últimos años y las dificultades de menor cuantía habían impedido hacer un inventario físico de los bienes de la nación. Además, las dificultades en los registros del activo y pasivo obedecían a que estaban pendientes de glosa y depuración las cuentas de los años anteriores. Asimismo se desconocía el número de personas que habían manejado fondos del erario, en específico los agentes civiles y agentes habilitados militares.⁷⁴

En esta nueva etapa de la Contraloría resulta difícil precisar si los casos de malversación de fondos públicos disminuyeron, sobre todo entre las fuerzas armadas. Por la documentación con que se cuenta se sabe que continuó la corrupción y el

tos a ingresar a la Contraloría, o bien, para determinar sus ascensos. Los exámenes que se previeron para ambos casos fueron presentados ante profesores de la Escuela Superior de Comercio y Administración.

⁶⁹ CEHMC, fondo CMLXXV, caja 9, leg. 00000906.

⁷⁰ *Ibid.*, caja 1, leg. 0000058; caja 2, legs. 0000130 y 0000193; caja 4, leg. 0000480 y caja 16, leg. 00001514.

⁷¹ *Ibid.*, caja 2, leg. 0000130.

⁷² Al respecto, véase la correspondencia entre Montes de Oca y Rafael Izquierdo de la Contaduría Mayor de Hacienda. Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada (en adelante BMLT), fondo Histórico de Hacienda, Departamento de Contraloría, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1924.

⁷³ *Ibid.*, año 1925.

⁷⁴ *Ibid.*, años 1924 y 1925.

peculado,⁷⁵ pero falta una mayor investigación a este respecto. Loyo comenta que, pese a que las reformas del ejército fueron notables en varios aspectos, la corrupción y malversación rebasaban las posibilidades del general Amaro, pues se siguieron presentando casos de irregularidades, sobre todo en las compras y en los ricos contratos de la milicia.⁷⁶ En el ámbito civil también existieron denuncias y consignaciones, pero por lo regular la acción de la Contraloría no alcanzó a los altos funcionarios, sino sólo a empleados subalternos, fincándoles responsabilidades por pequeños caudales sustraídos. Como es el caso que se presentaba en Ferrocarriles Nacionales de México, donde se revelaban distintos fraudes y contrabando.⁷⁷ También en las auditorías regionales se reportaron casos de malversación: en la administración principal del Timbre en Sayula, Jalisco, se denunciaba al administrador por un fraude de 16 621 pesos;⁷⁸ y en Ciudad Juárez se denunciaba el robo cometido por un empleado del Timbre que se llevó más de 30 000 pesos.⁷⁹

Una de las funciones de la Contraloría fue fincar responsabilidades a los funcionarios y empleados que manejaban fondos o bienes de la nación, y para ello contaba con la oficina de Asuntos Jurídicos. Así, se registran casos en que este departamento consignaba ante la justicia a los servidores públicos. Un ejemplo fue la solicitud que hizo el contralor, Luis Montes de Oca, ante el procurador general de la república para

que ordenara la detención del general Ignacio Otero por responsabilidades contraídas en la administración principal del Timbre de San Luis Potosí, Oaxaca y otros lugares de la república.⁸⁰

LA DESAPARICIÓN DE LA CONTRALORÍA

Los informes presidenciales de 1918 a 1931 reportaron, por lo regular, que la labor de la Contraloría había permitido al erario ahorros millonarios.⁸¹ Pero, pese a estos ahorros, el presidente Abelardo L. Rodríguez decidió eliminarla en 1932. Las razones principales en las que se basó para su desaparición fueron la ineficacia en su desempeño, y su rivalidad creciente y falta de coordinación con la Secretaría de Hacienda. Así, después de catorce años de funcionamiento, la Contraloría desaparecía y sus funciones eran absorbidas por la Secretaría de Hacienda.

Al parecer, para el gobierno de Rodríguez los resultados logrados por esta dependencia no eran los esperados, y en la argumentación que promovía su desaparición se hacía una severa crítica de su labor.⁸² Uno de los problemas que desde años antes se había presentado era la creciente rivalidad entre este departamento y la Secretaría de Hacienda. Existieron continuos enfrentamientos entre ambas dependencias por delimitar sus competencias en materia hacendaria, con lo que se impidió un seguimiento más estricto del

⁷⁵ Véase CEHMC, fondo CMLXXV.

⁷⁶ Loyo, *Joaquín*, 2003, pp. 145-146.

⁷⁷ CEHMC, fondo CMLXXV, caja 18, leg. 00001660, y caja 23, leg. 002288.

⁷⁸ *Ibid.*, caja 15, legs. 00001570 y 00001577.

⁷⁹ *Ibid.*, caja 2, leg. 0000193.

⁸⁰ *Ibid.*, caja 36, leg. 003592.

⁸¹ Por ejemplo, el presidente Venustiano Carranza informaba que la Contraloría permitió un ahorro de 54 000 000 de pesos. "Informe", 1966, t. 1, p. 372. Véase también el *DDCD*, 7 de octubre de 1921.

⁸² *DDCD*, 27 de octubre de 1932.

presupuesto. Hubo casos en que se presentaron diversas diferencias y discrepancias en los cálculos de la cuenta pública. Asimismo, el distanciamiento entre ambas dependencias impedía que se formularan oportunamente los datos para los informes sobre los ingresos y egresos de la nación.⁸³ Pese a que la Ley Orgánica de 1926 buscó deslindar las funciones de la Contraloría, continuó la rivalidad con la Secretaría de Hacienda. El caso registrado en la Aduana de Veracruz ilustra los enfrentamientos y diferencias entre estas dependencias. Contraloría exigía a dicha Aduana la entrega oportuna de sus cuentas de 1924 y de años anteriores,⁸⁴ y, en consecuencia, dictaba disposiciones severas en contra del administrador y contador, teniendo la aprobación del presidente de la república. Pero intervinieron el oficial mayor y el director general de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y solicitaron una prórroga para que la aduana presentara sus cuentas. Al cumplirse la prórroga y sin disponer de los informes, la Contraloría pretendía aplicar la Ley de 23 de mayo de 1910 en contra de las personas responsables de este atraso. El secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, justificaba las razones de tal falta de cumplimiento de la Aduana y hacía pesar su influencia para eximir la aplicación de dicha ley.⁸⁵

El presidente Rodríguez, en su justificación para suprimir este departamento, expresaba que las tareas de la Secretaría de Hacienda se habían visto obstaculizadas al no contar con informaciones precisas,

⁸³ *Ibid.*, 5 y 10 de diciembre de 1924.

⁸⁴ CEHMC, fondo CMLXXV, caja 15, leg. 00001455.

⁸⁵ *Ibid.*, caja 16, leg. 00001583, y caja 17, legs. 00001612 y 00001665.

fidedignas y oportunas sobre el movimiento de fondos y valores en qué basarse para orientar la política hacendaria del gobierno, pues sólo ha dispuesto de estados que se le proporcionan con considerable retraso y que, por su carácter de escasa aproximación, son más propicios para inducir a error que para proporcionar una orientación bien definida.⁸⁶ De esta forma, la Secretaría de Hacienda, encargada de la responsabilidad de la situación financiera del gobierno, se había encontrado privada de uno de sus principales medios de orientación: la contabilidad real de la Hacienda pública, esto es, el registro de hechos y no de simples créditos o autorizaciones. Por tanto, la Contraloría no había sido capaz de elaborar en forma oportuna y periódica los estados de la cuenta pública. Y eran tales las divergencias entre la Contraloría y la Secretaría de Hacienda que mientras la primera informaba de superávit en los presupuestos de 1927 a 1931, la segunda reportaba un déficit. Además, los trámites impuestos por la Contraloría habían impedido el funcionamiento eficaz de las dependencias federales, pues no podían desempeñar con la oportunidad debida los servicios públicos que tenían a su cargo y bajo su exclusiva e inmediata responsabilidad.⁸⁷

Otro argumento fueron los pocos resultados que había logrado la Contraloría en su tarea moralizadora, pues en el caso de la rebelión delahuertista no fue capaz de impedir que el secretario de Hacienda, Adolfo de la Huerta, hiciera un uso indebido de los dineros públicos y no se fincó ninguna responsabilidad. En general no se alcanzó el efecto moralizador que se es-

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ DDCD, 16 de noviembre de 1932.

peraba, pues el concepto de responsabilidad se diluyó y se pervirtió, ya que, por una parte, para los altos funcionarios la visa de las órdenes de pago por la Contraloría equivale a un finiquito y, por otra, se fincan responsabilidades a empleados subalternos por simples errores de tramitación que a veces sólo merecen observaciones o correcciones disciplinarias.⁸⁸

Como se observa, este balance le era bastante desfavorable a la Contraloría, pues no solamente había sido ineficaz en su función fiscalizadora, sino que había obstaculizado la labor hacendaria del gobierno federal. Es difícil saber si el ejecutivo, con el propósito de lograr la aprobación del Congreso a esta iniciativa de reforma administrativa, exageraba las deficiencias de este departamento. Lo cierto era que, para inicios de la década de 1930, las circunstancias económicas y políticas en que se había creado la Contraloría eran muy distintas. La Hacienda pública tenía un mejor equilibrio entre sus ingresos y egresos, incluso tuvo un superávit que le permitió al gobierno pagar cuentas atrasadas y reiniciar el pago del servicio de la deuda externa.⁸⁹ El ejército quedaba finalmente subordinado a la autoridad civil, después de las derrotas de la rebelión delahuertista, del movimiento antirreleccionista de los generales Gómez y Serrano, de la rebelión escobarista, y mediante la reforma militar del general Amaro. Y la formación del Partido Nacional Revolucionario permitió el dominio de un solo partido sobre la gran mayoría de los cargos públicos y la cohesión de las bancadas en el Congreso, y asimismo sentó las bases del sistema pre-

sidencialista.⁹⁰ Probablemente en este nuevo contexto se hizo innecesaria la labor de la Contraloría, pues, al desaparecer, la "situación de anormalidad" era mejor que la Secretaría de Hacienda recobrara sus funciones.

La supresión de la Contraloría ocurrió durante la gestión de Alberto J. Pani como secretario de Hacienda. Pani, en otro momento, fue un firme defensor de la creación de este departamento,⁹¹ ahora como secretario de este despacho apoyaba su desaparición, con lo que Hacienda recobraba sus antiguas funciones en materia de contabilidad de la federación, glosa de cuentas y fiscalización preventiva. Esta secretaría, entonces, absorbió íntegramente las facultades y responsabilidades como la administradora del patrimonio de la federación, tanto respecto al manejo de fondos como en cuanto a la fiscalización preventiva. Y las funciones de manejo de fondos, en sus diversos aspectos —recaudación, pago, contabilidad, glosa y rendición de cuentas—, quedaban bajo la responsabilidad de la Tesorería de la Federación, dependiente de esta secretaría. Las diferentes dependencias federales dejaban de tener la supervisión de la Contraloría, y cada uno se hacía responsable del manejo de su presupuesto, limitándose la Secretaría de Hacienda a comprobar la legalidad de las erogaciones.

Por tanto, con la desaparición de la Contraloría se centralizaban en la Secretaría de Hacienda el conjunto de atribuciones de la Hacienda pública, y volvía a retomar su papel protagónico adquirido a finales del siglo XIX y principios del XX.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Cárdenas, *Hacienda*, 1994, p. 40.

⁹⁰ Nacif, "Impacto", 2002, p. 235.

⁹¹ Pani, *Camino*, 1918.

COMENTARIO FINAL

El Departamento de Contraloría pretendió ser una de las respuestas al problema de la fiscalización de la Hacienda pública. Ante la desorganización hacendaria, el excesivo gasto militar y la falta de supervisión del mismo, el ejecutivo creó un mecanismo específico de control interno. Así, resalta el interés del ejecutivo por afianzar su preeminencia en el proceso presupuestario, pues, además, contaba con facultades extraordinarias en materia hacendaria, lo que le dio un gran margen de acción para establecer impuestos y ejercer el gasto. Si bien el poder legislativo era a quien le correspondía la función de control, autorización e inspección del presupuesto, falta examinar la dinámica que operó entre ambos poderes debido a la rivalidad jurisdiccional puesta en juego en torno al proceso presupuestario.

Establecer una institución independiente de control interno fue una novedad en el contexto de la administración pública de ese entonces. Por los documentos analizados se puede observar que esta dependencia se constituyó en una presencia fiscalizadora en todas las formas de recaudación y de gasto público. Además, el hecho de que este departamento tuviera constantes enfrentamientos con los jefes militares por la vigilancia de sus gastos, que incluso llegó al asesinato de algunos de sus supervisores, muestra que de alguna manera representó un freno al dispendio acostumbrado hasta entonces por las fuerzas militares. Después de su desaparición en 1934, el ejecutivo tardaría muchos años en contar con una dependencia de estas características, y no sería hasta el año de 1983 cuando se instituye la Secretaría de la Contraloría de la Federación.

FUENTES CONSULTADAS

Archivos

- CEHMC Centro de Estudios de Historia de México Carso.
BMIT Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada.

Bibliografía

- Aboites Aguilar, Luis, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, COLMEX, México, 2003.
-Aguilar, Gustavo, *Los presupuestos mexicanos desde los tiempos de la colonia hasta nuestros días*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1940.
-Breceda, Alfredo, *México revolucionario*, Tipografía Artística, Madrid, 1920, 2 tt.
-Cárdenas, Enrique, *La Hacienda pública y la política económica, 1929-1958*, FCE/COLMEX, México, 1994.
-Carmagnani, Marcello, *Estado y mercado, La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, FCE/COLMEX, México, 1994.
-Garcidiego Dantan, Javier, "La política militar del presidente Carranza" en Alicia Hernández Chávez y Manuel Miño Grijalva (coords.), *Cincuenta años de historia en México*, COLMEX, México, 1991, vol. 2.
-*Ilustración gráfica comparativa, 1917-1922*, Departamento de Estadística de la H. Cámara de Diputados, México, 1923.
-Guerrero, Omar, "El Departamento de Contraloría, 1917-1933", *Revista de Administración Pública*, INAP, núms. 57 y 58, 1984, México.
-Gutiérrez, Gerónimo, Alonso Lujambio y Diego Valadés, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, UNAM, México, 2001.

-Hernández Chávez, Alicia, "Militares y negocios en la revolución mexicana", *Historia Mexicana*, vol. XXXIV, núm. 134, octubre-diciembre de 1984.

-"Informe del presidente Venustiano Carranza, 1 de septiembre de 1919" en *Los presidentes de México ante la nación*, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1966, t. II.

-Katz, Friedrich, "La corrupción y la revolución mexicana" en Claudio Lomnitz (coord.), *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.

-Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La Contraloría y el control interno en México*, Secretaría de la Contraloría General de la Federación/FCE, México, 1993.

-Loyo Camacho, Martha Beatriz, *Joaquín Amaro y el proceso de institucionalización del ejército mexicano, 1917-1931*, UNAM/Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca/Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana/FCE, México, 2003.

-Llergo, G. L. de, *Desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación de la Contraloría*, s. e., México, 1920.

-Matute, Álvaro, *Las dificultades del nuevo Estado, historia de la revolución mexicana, 1917-1920*, COLMEX, México, 1995, t. 7.

-*México a través de los informes presidenciales. La Hacienda pública*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público/Secretaría de la Presidencia, México, 1976, t. 4.

-Nacif, Benito, "El impacto del PNR en la lucha por la presidencia y la supervivencia polí-

tica de los legisladores (1928-1934)" en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría, México 1867-1997*, CIDE/Taurus, México, 2002, pp. 235-264.

-Pani, Alberto J., *El camino a la democracia*, Dirección de Talleres Gráficos, México, 1918.

_____, *La política hacendaria y la revolución*, Cultura, México, 1926.

-Rives Sánchez, Roberto, *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México, 1821-1940*, Instituto Nacional de la Administración Pública, México, 1984.

-Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Decretos y circulares y demás disposiciones emitidas por el gobierno constitucionalista, desde abril de 1913 a diciembre de 1916*, Oficina Impresora de la Secretaría de Hacienda, Palacio Nacional, México, 1917, 3 tt.

-Solórzano, Carmen, "Luis Montes de Oca: reorganización de la Hacienda pública y reforma monetaria" en Leonor Ludlow (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, UNAM, México, 2002, t. II, pp. 413-440.

-Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1999*, Editorial Porrúa, México, 1999.

-Uthhoff López, Luz María, *Las finanzas públicas durante la revolución. El papel de Luis Cabrera y Rafael Nieto al frente de la Secretaría de Hacienda*, UAM, México, 1998.

-Zebadúa, Emilio, *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929*, FCE/COLMEX, México, 1994.