

# **“XXVI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”**

Colombia, del 23 al 26 de noviembre de 2021

Eje Temático

**“Profesionalización, Ética, Integridad y Sensibilidad Social  
Como Pilares de la Función Pública del Siglo XXI”.**

## **EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO UNA PERSPECTIVA EN RETROSPECCIÓN**

La historia del servicio civil en México hasta hace poco tiempo estaba sumida en el enigma. Durante muchos años se pensó que esa institución jamás había existido en el país, siempre dominado por el principio de la libre designación presidencial de los servidores públicos. Pero recientes investigaciones han develado un escenario histórico diverso donde impera una variedad de testimonios que dan prueba de la existencia de la carrera administrativa. Lo que ocurrió fue que una gran cantidad de testimonios fueron presa de olvido y la indiferencia, y que la huella de servicio civil se perdió.

El proceso de formación del servicio civil estuvo dominado por dos fuerzas antagónicas: la regresión y la progresión. La primera, que va del origen del servicio a mediados del siglo XVIII hasta mediados del siglo XIX, manifiesta un proceso de destrucción institucional que fue irreversible. El segundo, que es perceptible en el periodo que comienza en la década de 1880 y llega a 2003, entraña un movimiento continuo pero intermitente de fuerzas en pro de la recreación de la carrera administrativa. Se trató de una recreación, porque se tuvo que comenzar casi de la nada.

La narración de esta ponencia consiste en un ejercicio retrospectivo. Por tal motivo, seguimos con proximidad las fechas relevantes en el proceso histórico del servicio civil en México.

### **ORIGEN Y REGRESIÓN**

#### **El Virreinato**

En la segunda mitad del siglo XVIII el Estado hispánico adoptó, a través de la reforma borbónica, nuevos e importantes deberes al tenor que la modernidad se lo dictaba, y su actividad se expandía a la asistencia pública, abandonada por la renuencia de su antiguo concesionario: el clero católico. Al mismo tiempo que abrazaba las bellas artes, asumió nuevos servicios públicos y se ensanchó a través de empresas

públicas monopolísticas. En esos aspectos, la reforma borbónica fue tan radical como en su faz financiera, pues también en este ámbito la modernización fue intensa y versátil. Dentro de la ampliación y diversificación de la actividad del Estado español en el virreinato, nacieron, por citar casos conspicuos, la Dirección General de Correos, la Real Lotería, el Monte de Piedad, el Colegio de Minería y la Academia de San Carlos.

Pero fue por medio de la visita general, que José de Gálvez ejecutó cuatro medidas centralizadoras a favor del estatismo regalista borbón, que redundaron en la publicización del ámbito de acción de la administración virreinal: reversión de servicios concesionados a corporaciones privadas, como el cobro de tributos retirado al Consulado de México y el servicio portal que arrendaba un particular; expropiación de negocios privados que se juzgaron de beneficio público e interés de Estado, como los naipes; reorganización de antiguos monopolios, como los relativos a la sal, pólvora y azogue; y creación de empresas (estancos) de Estado, como la renta del tabaco. Todas estas medidas, que incidieron directa y positivamente en el ensanchamiento de los cometidos del Estado hispánico en esta parte de las Indias, viabilizaron la formación de nuevas instituciones administrativas que se abrieron a los nacientes sectores sociales medios, que estaban brotando por efecto de la modernización.

En su seno de esos procesos se fue formando el servicio civil que sería tan útil para la consolidación de este desarrollo histórico, principalmente en la época en que gobernó el segundo conde de Revillagigedo (octubre de 1789-julio de 1794). De aquí que el panorama del servicio público en México a lo largo de su historia, descarta la suposición de que ha sido un país ajeno a la carrera administrativa. En efecto, aquí se desarrolló de antiguo un servicio civil de carrera basado en la estabilidad del empleo y, hasta cierto grado en el mérito, que rivalizaba con los adelantos logrados en Europa.

La formación de un cuerpo de servidores públicos de dedicación profesionalmente a las faenas administrativas, desligados de los medios de administración, tuvo su origen en 1756 con el establecimiento de la Secretaría de Cámara del virreinato de la Nueva España. Una década antes se había comenzado a preparar el terreno, tanto para la fundación de la Secretaría, como para la introducción del principio del mérito para el ingreso al servicio público. El origen del servicio civil de carrera en México se remonta al año de 1742, cuando Francisco Fernández de Mollinedo fue nombrado para ocupar el cargo de secretario del Virrey, germen de lo que después será la Secretaría de Cámara, tomándose como base su honorabilidad, calidad y experiencia. Este hecho es el preámbulo de la formación de la carrera administrativa en México. Tiempo después, en 1763, es instituido en España y sus dominios americanos el Monte Pío de Viudas y Pupilos del Ministerio, de dentro y fuera de la Corte, también conocido abreviadamente como *Montepío de Ministros y Oficinas*. Su objeto fue el proteger a las viudas e hijos de los servidores públicos que fallecieran estando en el servicio. Otra de sus funciones consistió en ofrecer protección futura a funcionarios activos por medio de la jubilación, cuyos montos también se deducían de sus sueldos.

Un suceso de extraordinaria importancia ocurrió en el Virreinato de la Nueva España, cuando en los años de 1789-1790 el virrey segundo conde de Revillagigedo ordenó el levantamiento de un censo para conocer el número de los servidores públicos que se desempeñaban en su administración, así como de datos cualitativos que incluyó su carrera administrativa, desempeño mediante una evaluación del jefe superior, antigüedad y algunos apuntes sobre la personalidad de dichos servidores. El censo comprende los nombres, puestos, antigüedades, actitudes y aptitudes del servicio público virreinal. A través de las páginas del censo, es visible la existencia de la carrera administrativa virreinal, pues el importante documento contiene información sobre las fechas de ingreso, las promociones y la movilidad horizontal de los funcionarios.

## **La República**

Sin embargo, en 1824, con el establecimiento de la República federal se inició la extinción de la carrera administrativa, con motivo explícito de que el nuevo régimen redistribuyó las competencias gubernamentales entre la Federación y las partes de la misma: los estados. Estos últimos estuvieron en posibilidad de designar a nuevos servidores públicos que no gozaran de *propiedad* de empleo. Entonces se entendía por “propiedad de empleo” la franquicia de “permanencia, garantizada por la ley”, es decir, la estabilidad de cargo. Algunos años después, particularmente 1828, dio inicio una gran ola de “aspirantismo”. La primera interpretación de este fenómeno social nocivo para el servicio público se debe a Lorenzo de Zavala, quien explicó que: “el aspirante es preciso que embarace las ventajas de otros. Como toda su mira es colocarse en un empleo lucroso, sin poner atención en que su aptitud sea o no suficiente para desempeñarlo, sucederá muchas veces que carezca de ella”. En fin, Zavala concluye que el aspirantismo es propio de los regímenes aristocráticos donde es “esclavo el que no tiene talento para esclavizar”.

A mediados de 1829 se recrudece el desmembramiento de la carrera administrativa, por motivo de la vigencia del recurso de cesantía. El gobierno federal dispuso que los servidores públicos de los estados fueran declarados cesantes por la Federación, si fueron separados de sus cargos. Paralelamente, los servidores que permanecieron en los puestos de los gobiernos de las entidades federativas fueron declarados cesantes de la Federación y sujetos a despido en los estados, salvo aquellos funcionarios que obtuvieran la licencia respectiva de la Federación, pero siempre y cuando no ocuparan en los Estados cargos vitalicios; es decir, su nuevo nombramiento no daba garantía de estabilidad de empleo. Finalmente, en caso de cesantía en los estados, la Federación volvería a emplear con preferencia a otras personas que formarían parte del servicio público; esto es, cesantes efectivos, pensionistas o nuevos aspirantes.

Hacia 1833 no tardó mucho en languidecer la estabilidad de cargo. Se autorizó al Presidente de la República para remover libremente a todos los empleados de las

Secretarías de Estado que no merecieran su confianza. Aunque esta disposición sería derogada posteriormente, estando vigente en 1838 fue causa de gran preocupación no solamente entre los servidores públicos, sino también entre algunos Secretarios de Estado: Antonio Romero, titular del Ministerio de lo Interior, aludiendo la necesidad de que le aprobaran la nueva planta del Ministerio, invocó a la experiencia en el servicio público como “la mejor reguladora de la utilidad de las cosas”.

En 1837 el gobierno dispuso que se pagara la cuarta parte del sueldo a los funcionarios que fueran cesantes sin ocupación, o que disfrutaran una licencia temporal para dedicarse a sus asuntos particulares, en tanto se les volviera a colocar. Por su parte, los servidores públicos que tuvieran un puesto en propiedad y hubieran quedado sin ocupación, y que acumularan 15 años de servicio y menos de 25, se les cubrió la tercera parte; dos terceras partes a los que tuvieran de 30 a 40 años; y todo el sueldo si cumplían los 40 años de servicio. En ese entonces Luis Riquelme propuso un *Proyecto de Suscripciones Voluntarias para los Empleados Civiles de la República Mexicana*, en el beneficio de viudas y huérfanos, que podía ser extensible a padres, herederos y legatarios.

La supresión gradual de la carrera administrativa trajo consigo a la “empleomanía”. Su estudioso más profundo, José María Luis Mora, señaló con índice de fuego que “la empleomanía por la creación de los empleos, pone a disposición del poder, siempre enemigo de la libertad, una gran masa de fuerza con qué oprimirla; y al mismo tiempo degrada a los ciudadanos, los envilece y desmoraliza”. La empleomanía procura a los aspirantes “una vida descansada”, pues el empleado trabaja infinitamente menos que un artesano o labrador descansados; “todas las miras del empleado se reducen a procurarse algún ascenso o jubilación que deje vacante el puesto para otro que lo pretende”. En fin, Mora concluye que la costumbre de vivir de los empleos destruye el talento necesario para la invención y la perfectibilidad.

Hay que dar énfasis al hecho de que 1847 el Secretario de Relaciones Exteriores e Interiores, José María Lafragua, reprochó el notorio desorden reinante en los negocios de la administración pública, principalmente producto de la ineptitud, el abandono y la carencia de probidad de muchos empleados, y la necesidad de establecer la amovilidad de los servidores públicos entrantes -no los que contaban con propiedad de cargo- y sujetar a juicio político a quienes se hicieran acreedores a ello. Lafragua propuso aplicar un examen de conocimientos y aptitudes a los empleados para, entre los que estaban activos, purgar a las oficinas de tanto ignorante. A los servidores públicos futuros se les exigirían los conocimientos necesarios, cuando menos tener buena caligrafía, saber de contabilidad y dominar un idioma. Lafragua se preguntó lo siguiente: “¿por qué si a un abogado se le exige el conocimiento de las leyes, no se ha de exigir a un empleado del Ministerio de Relaciones el de idiomas vivos, de la geografía y del derecho de gentes?”.

También en 1847 tuvo lugar una de las pocas medidas que obraron a favor de la carrera administrativa, a pesar de las condiciones que conjuraban en su contra. Fue la

supresión del carácter estamental que disfrutaban las personas que, sin ocupar un cargo público, usufruían la dignidad de funcionario *ex officio*. Se trataba de personajes que fungían como servidores públicos honorarios y gozaban de tratamiento oficial y honores, e incluso de fuero que los inmunizaba de la acción de la justicia común. Gracias a su extinción, estas personas se convirtieron en sujetos de los tribunales civiles y criminales. Esta sana disposición, decretada en 1847, fue derogada por Antonio López de Santa Anna en 1853.

Sin embargo, en 1848 el proceso de extinción de la carrera administrativa prosiguió, aunque de un modo menos vejatorio para los servidores que sufrían la condición de cesantes y jubilados. En este mismo año, Manuel Payno, Secretario de Hacienda, sugirió la supresión total de la propiedad de empleo para eliminar de tajo el problema de los cesantes. En contraste, el diputado Francisco Carbajal, seriamente preocupado por la devastación de la carrera administrativa, contra Manuel Payno alegó que después de haberse desempeñado durante varios años en el servicio público en diversas oficinas, él mismo había sido testigo presencial de que ni la propiedad de empleo ni la escala habían perjudicado al servicio. Todo lo contrario, la propiedad se instituyó para garantizar a la administración pública buenos empleados, “como se notaba en tiempos del gobierno español, en que esa propiedad era más respetada”.

Pero en 1852 la supresión de la carrera administrativa prosperó sin freno, cuando se facultó al Ejecutivo para extinguir las oficinas que juzgara prescindibles y reducir las plantas en beneficio de la economía de gastos. Todos los puestos provistos antes de esta fecha se conservaron en propiedad, salvo que las oficinas donde laboraran los empleados del caso fueran suprimidas, pasando entonces a la condición de cesantes. Igualmente se dispuso que los cargos provistos a partir de la fecha adquirieran el carácter de amovibles y se exentó a sus ocupantes para cotizar en el Montepío de Ministros, en tanto que los funcionarios en activo continuarían cubriendo la cantidad pagada en el puesto anterior en caso de promoción. Con esta medida, los servidores públicos recién ingresados no tendrían derecho de pensión.

Asimismo, en 1852 se decretó la remoción de todas las personas que gozaran simultáneamente del mismo sueldo, declarándolos jubilados o cesantes según los años de servicio, con el objeto de posteriormente ser reingresados al servicio o permanecer fuera de él con la pensión correspondiente. Tiempo después se ordenó que la persona que gozara de dos o más sueldos permanecería sólo con el que era mayor. El propósito de estas medidas era el de ahorrar gastos al erario, y al mismo tiempo lograr mejor calificación de aquellos otros empleados de nuevo ingreso: los meritorios, recién restituidos.

En fin, en ese mismo año de 1852, paradójicamente, se ordenó que en el ramo hacendario se buscara “la verdadera y exclusiva profesión de los individuos que a ella se dedican”. En lo general se exigió que los meritorios supieran escribir y leer con propiedad, y dominaran la gramática castellana, aritmética y geografía, conocimientos exigidos a los escribientes. Para los oficiales de contabilidad se dispuso que estuvieran

preparados en partida doble y el sistema de cuenta y razón, en tanto que los oficiales de correspondencia dominaran, además, elementos de derecho constitucional y administrativo, y literatura. Finalmente, para el ejercicio de cargos facultativos se exigió la aprobación de un examen de ingreso.

En 1855, dentro de la Ley de Presupuestos, se dio el paso definitivo para suprimir los cargos de propiedad, convirtiéndolos en comisiones revocables en todo momento. Con esta medida los empleados perdieron definitivamente la inamovilidad que les aseguraba estabilidad de cargo, ascensos por escala, sueldos, y pensión para viudas y huérfanos. Paralelamente fue extinto el Montepío de Ministros y Oficinas, debido a que sus fondos habían sido utilizados por la hacienda pública. Su cesación dejó en el desamparo a muchos servidores públicos y a sus familias. La carrera administrativa fue de tal modo extinta.

En 1887, como consecuencia de la supresión de la carrera administrativa, las oficinas públicas se fueron poblando de inexpertos merced al favor. Como lo hizo notar Alberto Díaz Rugama, para suplir sus deficiencias, esos recintos administrativos fueron convertidos “en planteles de instrucción”. Muchos empleados carecían de conocimientos mínimos, como saber leer, escribir y contar, además de desconocer de gramática y lógica, lo mismo que de historia, geografía, economía política, conocimientos indispensables para el ejercicio de los cargos públicos. Nada sabían acerca de la Constitución federal ni de la organización administrativa dentro de la que se desempeñaban, ni contaban con título profesional que avalara su condición de servidor público. En ese año Díaz Rugama escribió una *Guía Práctica para los Empleados Civiles en la República Mexicana*, con el objeto de facilitar su formación como servidores públicos. Además de los conocimientos antes consignados, sugirió que los empleados dominaran la sección denominada *Biblioteca del Empleado*, que está integrada por la Constitución federal y las leyes principales, tanto fiscales como civiles y mercantiles, además de un mapa del país, un libro de historia patria y un Diccionario de la lengua española.

## PROGRESIÓN

### El Porfirismo

El libro de Díaz Rugama fue publicado en una época en la cual comenzaba a incubarse una atmósfera a favor de la restauración de la carrera administrativa. Varios años antes de la aparición de su obra, durante 1880 en la Escuela de Comercio se había tomado conciencia de la necesidad de profesionalizar una administración pública ayuna de servidores civiles de carrera. Se trataba de preparar un nuevo servicio civil emanado de las aulas y del conocimiento sistemático de sus tareas a partir de su estudio, y no como hasta entonces, a través del aprendizaje autodidáctico. La idea trascendental fue concebida en noviembre de ese año por el director del plantel, Alfredo Chavero, como eje de su proyecto para formalizar los estudios impartidos a

través de carreras, no de cursos sueltos. Para tal efecto se formuló un breve plan de estudios que el secretario de Justicia e Instrucción Pública, Ignacio Mariscal, envió a la Cámara de Diputados como proyecto de ley, anexo a la memoria anual de entonces. En la Escuela serían establecidas las carreras de Perito Empleado, Perito Empleado de Hacienda y Perito Empleado de Relaciones Exteriores, por medio de un plan de estudios con formación progresiva. Comenzaría con la Carrera de Perito Empleado “básico” cuyos alumnos se prepararían, entre otras materias, en aritmética mercantil, teneduría de libros, derecho administrativo y derecho constitucional. La siguiente etapa correspondería a la Carrera de Perito Empleado de Hacienda, en la cual, además de las cátedras mencionadas, se cursarían materias como conocimiento de efectos, contabilidad fiscal y derecho mercantil. En fin, como corolario, en la Carrera de Perito Empleado de Relaciones Exteriores, además de todas las asignaturas arriba mencionadas, se tendrían lecciones como las referentes a derecho consular, derecho de gentes, y correspondencia y usos diplomáticos. Dato sumamente importante es que, con el proyecto presentado a la Cámara de Diputados, sería restablecido el servicio civil, pero con otros fundamentos, porque sus nuevos efectivos, los peritos con su título respectivo, serían preferidos a los empleados que no lo tuvieran en los cargos para los cuales debieran estar titulados. Obviamente, esto sólo podría realizarse si los peritos estuvieran adornados con “las cualidades de honradez, laboriosidad y demás indispensables en un empleado público”. Sin embargo, el proyecto no prosperó.

Hubo de esperarse hasta 1905 cuando ese plantel de estudios comerciales tomó el nuevo nombre de Escuela de Comercio y Administración. El motivo fue, además de que el centro escolar seguiría preparando contadores para las empresas mercantiles, comenzaría a formar profesionales para el servicio público. De modo que junto a la tradicional especialidad de Contador de Comercio, la institución académica estableció la Carrera de Perito Empleado de la Administración Pública para desempeñarse en el ramo hacendario, y la profesión de Aspirante a la Carrera Consular para laborar en el servicio exterior. La Carrera de Perito Empleado se cursaba en tres años lectivos y tras la conclusión de los estudios se obtenía un diploma. Hay que destacar que, de conformidad con la tradición establecida de antaño, el gobierno estaba obligado a reclutar a los alumnos más destacados de la carrera, o en su caso, dejarlos en libertad de disfrutar de una beca para estudiar en el extranjero. Este proyecto que pugnó porque la Escuela de Comercio y Administración fungiera como centro de formación de funcionarios profesionales fue fructífero por sólo una década. Las dos carreras diseñadas para dotarle de estos profesionales desaparecieron hacia 1917.

Dentro del ámbito de la actividad laboral, en 1906 Francisco Montero Collado encabezó un grupo de servidores públicos con el propósito de constituir la Sociedad Mutualista de Empleados Federales. Sin embargo, este propósito se frustró desde su origen, porque ni el Presidente de la República Porfirio Díaz ni el Secretario de Hacienda José Ives Limantour, vieron con simpatía que los trabajadores del gobierno conjugaran sus esfuerzos en pro de una asociación laboral.

## La Revolución

Las energías sociales en pro de la carrera administrativa continuaron activas y en los años de 1917 y 1918 se patentizaron a través de un proyecto sobre el servicio civil presentado al Congreso Constituyente, preparado por la comisión formada por Salvador Alvarado, Norberto Domínguez, Ezequiel A. Chávez, Maximiliano Chabert, Pedro Solís Cámara y Modesto C. Rolland. El proyecto no prosperó, pero en 1917 la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* estableció, en el apartado B, párrafo VII de su artículo 123, que el ingreso al servicio público se realizaría a través de un procedimiento que hiciera valer el “conocimiento y la aptitud de los aspirantes”. Del mismo modo, dispuso que el Estado organizaría escuelas de administración pública.

Sin embargo, la carrera administrativa no fue restaurada sino hasta 1920 cuando, teniendo como su origen en breves cursos de contabilidad fiscal, sus promotores constituyeron la Escuela Superior de Administración Pública con el objeto de formar, amplia y científicamente a los servidores de la administración pública que se desempeñaban en el ramo financiero. A partir de 1925 el plantel pasó a depender académicamente de la Universidad Nacional de México y ser sostenido económicamente por el Departamento de Contraloría. Según lo expresó su primer director, Manuel Centurión, la Escuela Superior de Administración Pública era “un plantel para que los empleados del gobierno adquieran los conocimientos necesarios para el desempeño eficiente y práctico de su trabajo”. Del mismo modo, hizo notar que “ya se verá, pues, que este plantel no solamente mejora la situación individual del empleado, sino que, en poco tiempo más, podrá ofrecer al Ejecutivo un amplio contingente de servidores en quienes se reúnan competencia, honorabilidad, noción del deber, concepto de la responsabilidad, etc. (...) El empleado cuyos antecedentes hayan sido modelados en este plantel, tendrá en todos los casos una firme seguridad en su trabajo y una continua perspectiva de mejoría”.

Paralelamente, en 1921 Modesto Rolland hizo público su *Proyecto de ley del Servicio Civil para las Ciudades Mexicanas*, el cual conservó la mayor parte de las ideas desarrolladas en el proyecto sobre el Servicio Civil en la Federación, presentado al Congreso Constituyente y ya comentado.

Asimismo, en 1922 un grupo de servidores públicos que ocupaban altos cargos en el gobierno federal, atentos a la necesidad de ofrecer estabilidad al servicio público y dar protección a las familias de los trabajadores del Estado, encabezan una cruzada a favor del establecimiento de una agremiación de funcionarios públicos, cuyo objeto fue promover la creación del servicio civil. Este esfuerzo encarnó en la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP), cuyo propósito fue fungir como una congregación profesional de servidores públicos organizada en treinta asociaciones locales en las entidades federativas. Así como una Sociedad Económica de Prevención que funcionaba al través de una Asociación de Consumo, una Asociación de Construcción y una Caja de Ahorros, inspirada en la antigua la Caja Bancaria Beneficiadora del Empleado. La CNAP pugna por un seguro oficial, así como prevenir

las emergencias de trabajo, y apoyar a los servidores públicos y sus familias en casos de cesantía, jubilación o deceso. Dentro de sus propósitos destacó establecer una Agrupación de Prevención Social con finalidad fue reglamentar el servicio civil y el desarrollo profesional de los servidores del gobierno.

Todos los esfuerzos comentados dieron frutos: en 1923 la carrera administrativa fue implantada en San Luis Potosí. Para gestionarla se constituyó la Comisión del Servicio Civil, toda vez que se le confió la tarea de reglamentar la *Ley del Servicio Civil*, normar las oposiciones y los exámenes para evaluar la idoneidad del personal, y cuidar de su buena marcha; nombrar a los jurados y celar de la conservación de los archivos del servicio civil. Su ámbito de competencias se extendía a los nombramientos, remociones, cambios y renunciaciones de los servidores públicos locales

Al año siguiente, en 1924, fue establecida la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales (AMEO), con motivo de la penosa situación que vivían los trabajadores públicos por motivo de una suspensión de sueldos en ese año. Su organización era diversa a la Confederación Nacional de la Administración Pública, pues no confederaba cuerpos locales de las entidades federativas, sino delegaciones situadas en las dependencias de la administración pública federal. En 1926 contaba con 56 delegaciones. Pero su objeto era idéntico al de la CNAP: crear la carrera administrativa, mediante la expedición de una ley del servicio civil. La AMEO juzgaba que la puesta en vigencia del Reglamento del Departamento de Contraloría, sería el primer paso hacia ese propósito.

En efecto, en 1925 se expidió el acuerdo que puso en vigencia el Reglamento del Departamento de Contraloría, dentro del cual fueron implantados los elementos esenciales de la carrera administrativa. Debido a la necesidad de restringir las plazas y reducir el número de empleados, los servidores públicos fueron sometidos a una evaluación para demostrar, mediante un examen, su aptitud para el puesto y tener una hoja de servicios honorable. Paralelamente, el sistema de ingreso fue reformado por medio de un examen orientado a recuperar, en igualdad de circunstancias, a los empleados cesados cuyo retiro fuera por economía presupuestal. Para tal efecto se reglamentaron los exámenes y la formación de los jurados, que contendrían procedimientos orales, escritos y prácticos, en tanto que los temas de los mismos se escogían de manera aleatoria. También el régimen promocional se fundó en el mérito, pues además del respeto al escalafón, en caso de igualdad de circunstancias, se hacía valer la honorabilidad y el rendimiento. Los exámenes eran presentados ante profesores de la Escuela Superior de Comercio y Administración. El citado Reglamento ofreció a los funcionarios “garantías de estabilidad y conservación”, como base de la carrera administrativa.

Varios años después, en 1934, finalmente se decretó el establecimiento del servicio civil merced a que fue replanteada la potestad presidencial para nombrar y remover libremente a los servidores públicos federales. La medida fue adoptada por Abelardo L. Rodríguez, Presidente de la República, invocando su repugna por el

ejercicio de una facultad omnímoda. Uno de los motivos más poderosos de esta medida fue la inexperiencia y falta de elementos del servicio civil, cuya implantación respondió también a demandas que provenían de los servidores públicos y que esencialmente expresaban la preocupación por su inestabilidad y amenazas a su permanencia. Sin embargo, la organización de comisiones del servicio civil, el sistema de concursos y exámenes de ingreso, el procedimiento de promoción y otros beneficios, se restringieron a cargos ajenos a los mandos de dirección, diseño de directrices y proceso de decisiones, sufragándose no una carrera administrativa en el sentido fiel de la palabra, sino un esquema que sólo garantizaba estabilidad y un sistema promocional estrecho.

Con más altura de miras, en 1935 el Partido Nacional Revolucionario propuso la creación de la carrera administrativa, a través del diseño de un proyecto de ley del servicio civil. La administración de la carrera administrativa sería una atribución de las comisiones del servicio civil, que se establecerían en cada una de las dependencias de la administración pública federal, y en los organismos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, entre los cuales habrían representantes de los trabajadores. Su función sería preparar los exámenes y formar los jurados que se integrarían por insaculación, e informar de las vacantes a disposición. Prepararía el escalafón y los expedientes con la hoja de servicios. Se establecería el requisito indispensable de examen para ingreso en el servicio público y de concurso para vacantes. Se garantizaría la estabilidad de empleo y de ascenso como derecho de los trabajadores, además de que éstos se podrían agremiar con fines de carácter social. En apoyo de la carrera administrativa se fundaría el Instituto de Administración Pública (IAP), como un escuela profesional de servicio público orientado a estudiar los problemas del personal y proponer las mejoras necesarias. Su objeto principal sería definir las actividades funcionariales susceptibles de convertirse en carreras administrativas y elaborar planes de estudio de las profesiones universitarias en administración pública, además de estar a cargo de academias internas para capacitación de los servidores públicos. El proyecto fue elaborado en el seno del Instituto de Estudios Sociales de ese partido, entonces dirigido por Lucio Mendieta y Núñez.

## **La Posrevolución**

Tiempo después, en 1942, la Universidad Nacional Autónoma de México publicó el libro de Mendieta y Núñez titulado *La Administración Pública en México*. En sus páginas se hace la primera exposición general sobre la necesidad del servicio civil, además de explorar los alcances del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, las responsabilidades de los funcionarios públicos y las patologías de la burocracia mexicana. Posteriormente, en 1977, el Instituto Nacional de Administración Pública editó la obra de Miguel Duhalt Kraus, *Una Selva Semántica y Jurídica: la Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado*. El libro representa un fiel y crudo retrato del servicio público en México, una selva semántica y jurídica carente de carrera administrativa, donde impera la indefinición y el caos.

Un paso adelante fue la publicación en 1983 del acuerdo de creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, diseñada para coordinar y asesor al Jefe del Ejecutivo en la instauración del servicio civil de carrera.

Habiendo obtenido el Premio de Administración Pública con una tesis de doctorado impresa por el Instituto Nacional de Administración Pública de España, un administrativista rescató del olvido y la indiferencia el tema del servicio civil. Su autor es Guillermo Haro Bélchez. A partir de su libro, *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*, en 1988 Haro Bélchez ha sido uno de los principales cruzados en pro del servicio civil en México.

En 1998 el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, sometió al Congreso de la Unión la iniciativa de *Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada*. A través de esta disposición se establecería un sistema fundado en el mérito, cuyo objeto sería la profesionalización del servicio público.

Dos años después, en el año 2000, fue publicada la *Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal*. Sin embargo, a la fecha no se ha aplicado. En octubre de este mismo año, el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presentó una iniciativa con un *Proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. Se dio un paso decisivo hacia el establecimiento de la carrera administrativa.

El día 30 de abril de 2002 el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó una iniciativa con proyecto de decreto de *Ley Federal del Servicio Público Profesional y reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Conjugada con la iniciativa arriba mencionada, de este acto de formación legislativa posteriormente nacerá el *Servicio Profesional de Carrera*. En este mismo año el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó una iniciativa de *Ley Federal del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública Federal*, cuyo objeto consistió en establecer el servicio público de carrera en dicha administración. Este proyecto se basó en la *Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal*, del año 2000.

Finalmente, en el *Diario Oficial de la Federación*, del jueves 10 de abril del 2003, se informó la expedición de la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*.

Después de más de siglo y medio en que fue existía la carrera administrativa, como el *Ave Fénix* que renace desde sus cenizas, volvió a la vida el servicio civil en México.

## BIBLIOGRAFÍA

Esta ponencia está basada en dos obras del autor de la misma:

*La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal: una Apreciación Administrativa*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2003.

*Historia del Servicio Civil de Carrera en México*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México y Miguel Ángel Porrúa, 2010.

### Fuentes Selectas sobre la Historia del Servicio civil en México

#### Legislación

Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil (1934), del 2 de abril de 1934. Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, México, 1976, cinco tomos, tomo IV, pp. 77-88.

*Banco de Empleados*, sociedad anónima establecida en México con capital de quinientos mil pesos. Contrato de concesión, ley de aprobación y estatutos. México, Imprenta y Litografía de Ireneo Paz, 1883.

Estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, de diciembre 5 de 1938. Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, México, 1976, cinco tomos, tomo IV, pp. 247-266.

Iniciativa con proyecto de ley para el servicio profesional de carrera de la administración pública federal, de diciembre 24 de 2002. Senado de la República.

Ley general de pensiones civiles de retiro (1925), de agosto 19 de 1925. Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, México, 1976, cinco tomos, tomo III, pp. 239-254.

Ley del servicio civil para el Estado de San Luis Potosí (1923), de junio 31 de 1923. Sin datos editoriales.

Ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal (2003). *Diario Oficial de la Federación*, jueves 10 de abril del 2003.

Reglamento para el gobierno del Montepío de viudas, y pupilos del ministerio de dentro y de fuera de la corte (1763), de septiembre 8 de 1763, Madrid, Oficina de Antonio Sanz, impresor del rey y su Consejo, 1763.

## Documentos Diversos

AMEO, Órgano de la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales (1925), México, números 1, 2 y 3, junio, julio y septiembre de 1925, y número 8 de julio de 1926.

Anónimo, "Notas de la Escuela de Administración Pública" (1925), *Boletín de Informaciones* de la Contraloría General de la Nación, vol. I, núm. 3, julio-agosto de 1925, pp. 187-188.

Anónimo, "Finalidades y Orientación de la Escuela de Administración Pública" (1929), *Secretaría de Educación Pública: el esfuerzo educativo en México (1924-1928)*, tomo I, pp. 617-626.

"Carrera de Perito Empleado de la Administración Pública" (Sin año). Archivo General de la Nación, ramo de instrucción pública, cajas 53, 54, 55 y 56.

CENAP, *MAGAZINE* (1922), Órgano de la Confederación Nacional de la Administración Pública, tomo I, núm. 1, octubre 1° de 1922, pp. 1-2, 4, 14 y 16.

Dirección General de Estadística (1930), *Censo de funcionarios y empleados públicos*, de noviembre 30 de 1930. México, Secretaría de la Economía Nacional, 1934.

Escuela Superior de Comercio y Administración (ESCA, 2000), *Origen y desarrollo de la Contaduría en México: 1845-2000*, Instituto Politécnico Nacional.

"La vigorosa acción de la Confederación Nacional de la Administración Pública" (1922), México.

"Proyecto de ley del servicio civil de la Federación" (1935), de octubre 4 de 1935. Revista *Política y Social*, órgano del Partido Nacional Revolucionario, octubre 4, 1935, tomo I, número 4, pp. 10-17.

## Libros y Artículos

Arnold, Linda (1988), *Bureaucracy and bureaucrats in México City: 1742-1835*, The University of Arizona Press.

Arnold, Linda (sin año), *Directorio de burócratas en la Ciudad de México: 1761-1832*, México, Archivo General de la Nación, Biblioteca, 350.001.A752b. Sin año.

Carbajal, Francisco (1848), "Discursos del diputado Francisco Carbajal sobre la propiedad de los empleos. Plan general de reformas de oficinas, y proyecto de ley para

restituir a sus destinos a los Empleados que no siguieron al Gobierno a Querétaro”, México, Imprenta de Ignacio Cumplido.

Díaz Rugama, Alberto (1887), *Guía práctica para los empleados civiles en la república mexicana*, México, Imprenta El Socialista.

Duhalt Kraus, Miguel (1977), *Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Haro Bélchez, Guillermo (1988), *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Mora, José María Luis (1837), “Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía”. *Obras sueltas*, París, Librería de Rosa, dos tomos, tomo I, pp. 122-153.

Piquero, Ignacio (1856 y 1858), *Amovilidad de los empleados en los diferentes ramos de la administración pública*, México, sin datos editoriales.

Revillagigedo, segundo conde de (Güemes, Juan Vicente) (1789-1790), “Censo los funcionarios públicos del Virreinato”, Archivo General de la Nación, Historia, volumen 159, expedientes 2,3 y 4. 1789-1790.

Riquelme, Luis (1837), *Proyecto de suscripciones voluntarias por los empleados civiles de la República mexicana, en beneficio de sus padres, viudas y huérfanos, herederos o legatarios*, México, Impreso por Juan Ojeda, 1837).

Rolland, Modesto C. (1921), “Proyecto de ley del servicio civil para las ciudades mexicanas”. *El desastre municipal en la República Mexicana*, México, Librería “Cultura”, pp. 145-167.

Zavala, Lorenzo (1828), “Aspirantismo y parcialidad”, “Aspirantismo” y “Medios que debe tomar el gobierno para destruir el aspirantismo”. México, Editorial Porrúa, 1937. *Obras*, tomo *El Periodista y El Traductor*, pp. 119-123, 132-136 y 136-139.

## **Resumen**

El servicio profesional de carrera, instituido en el año 2003, estuvo precedido por una gama de acciones, documentos, legislación y proyectos que colman casi un siglo de fértil actividad intelectual, social y política. Este prolongado periodo estuvo caracterizado por la amplia disposición de planteles educativos que ofrecieron generosamente sus aulas para formar servidores públicos profesionales. Destaca la actividad creativa de organizaciones de empleados públicos cuya tenacidad se orientó a lograr la estabilidad de cargo para sus agremiados, por medio del establecimiento del

servicio civil. Destaca la labor del Departamento de Contraloría en pro de la institución de la carrera administrativa, y el empuje decisivo de algunos parlamentarios que en forma grupal o individual pugnaron en favor de ese mismo propósito. No se debe olvidar el concurso fructuoso de algunos partidos políticos animados por propósitos idénticos. En fin, fue la labor social de diversas fuerzas convergentes lo que propició que luego de una larga cruzada se estableciera la carrera administrativa en México.

**Palabras Clave:** servicio civil, carrera administrativa, administración pública, servidor público.