

Capítulo XX

HISTORIA DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

El panorama del servicio público narrado páginas atrás podría hacer suponer que México ha sido, de siempre, un país ajeno a la carrera administrativa. Esto no así, pues aquí se desarrolló de antiguo un sistema de carrera basado en la estabilidad del empleo y, hasta cierto grado en el mérito, que rivalizaba con los adelantos logrados en Europa. Era entonces la mitad del siglo XVIII.

La carrera administrativa en el México virreinal

La formación de un cuerpo de servidores públicos de dedicación completa a las faenas administrativas, desligados de los medios de administración, tuvo su origen en 1756 con el nacimiento de la Secretaría de Cámara del Virreinato de la Nueva España. Una década antes se había comenzado a preparar el terreno tanto para el establecimiento de la Secretaría, como para la introducción del principio del mérito para el ingreso al servicio público. En 1742, Francisco Fernández de Mollinedo fue nombrado para ocupar el cargo de secretario del Virrey —germen de lo que después sería la Secretaría de Cáma-

ra—, tomándose como base su honorabilidad, calidad y experiencia.¹ Este hecho fue el preámbulo de la formación de la carrera administrativa en México.

Origen y desarrollo de la carrera administrativa

Hasta 1756, los servidores públicos del Virreinato sumaban poco menos de un centenar de personas dedicadas principalmente a atender tareas hacendarias y judiciales en los viejos organismos colegiados que habían creado los Habsburgo. El virrey, que representaba a la corona, no tenía una relación orgánica con aquellos servidores, que ocupaban los cargos sin proyección de carrera ni tenían un concepto profesional de su oficio. El método usual de la asignación de cargos era la venta por subasta, de modo que a principios del siglo XVIII la nueva dinastía, la Casa de Borbón, heredó una administración virreinal cuyo carácter patrimonial impedía cualquier proyecto de modernización del servicio público.²

La reforma borbónica en la Nueva España, impulsada con la Visita General encabezada por José de Gálvez, repercutió en una profunda transformación del Virreinato. Los cambios impulsados, que multiplicaron el número de instituciones heredado por los Habsburgo, provocó una prodigiosa reproducción de los servidores públicos y demandó que en el carácter de sus cargos estuviera fundado en la permanencia, la aptitud y el rendimiento. En la época del Segundo Conde de Revillagigedo, la administración virreinal estaba integrada por la Secretaría del Virreinato, Casa de Moneda, Aduana de México, las Direcciones Generales de Alcabalas, de la Renta del Tabaco, de la Pólvora y Naipes, de la Real Lotería, de Temporalidades, Tribunal y Contaduría de Tributos, Azogues, Contaduría de Media Anata y Lanzas, Administración General de Correos y Contaduría de Propios; así como por el Tribunal de Cuentas, Cajas Reales y Departamento de San Blas, por Audiencia de México y la de Guadalajara, y los Tribunales de la Acordada, del Consulado y de Minería. También eran parte de la administración, el Protomedicato, Estado y

¹ Arnold, Linda, *Bureaucracy and Bureaucrats in México City: 1742-1835*. The University of Texas at Austin. 1982. Tesis doctoral. Archivo General de la Nación, Biblioteca. Código 350.001.A 752b, pp. 812.

² Sarfati, Magali, *Spanish Bureaucratic Patrimonialism in America*, California, Universidad de Berkeley, 1966.

Marquesado del Valle, Juzgado de Bienes de Difuntos, de Naturales, Montepío de Ministros y Oficinas, y Monte de Piedad.

El Virrey ordenó el levantamiento de un censo para conocer el número de los servidores públicos que se desempeñaban en esta administración, además de los datos cualitativos en los que se incluyó a la carrera administrativa, el desempeño mediante una evaluación del jefe superior, la antigüedad y algunos apuntes sobre la personalidad de dichos servidores. Particularmente, el censo comprende los nombres, puestos, antigüedades, actitudes y aptitudes del funcionariado virreinal.³ Contando con esta información, que había solicitado en octubre de 1789 y le terminó de llegar en junio de 1790, el virrey pudo iniciar inmediatamente sus labores con pleno conocimiento de quienes eran sus colaboradores.

Resulta interesante conocer a los integrantes de la Secretaría del Virreinato. Es el caso que su titular tomó la delantera a todos sus colegas por cuanto informar al Virrey, pues en tanto que Revillagigedo había firmado en octubre 29 una solicitud para la confección de la relación de servidores por institución administrativa, el Secretario Antonio Bonilla le había remitido su listado con fecha 22 del mismo mes y año, atendiendo a un requerimiento verbal. Bonilla informó que sus colaboradores eran 32 personas, de los cuales hace prolífica referencia, a través su carrera administrativa.

Muy pocos empleados públicos que laboraban en estos organismos de la administración virreinal habían sido reclutados con anterioridad a 1765, año en que llegó José de Gálvez a la Nueva España. La mayoría había ingresado al servicio en la década de los ochenta, algunos en los años setenta y muchos menos en la de década los sesenta. Formal o habitualmente, las carreras se desenvolvían básica o preferentemente en una sola institución, en dos organizaciones emparentadas, o en varias entidades, pero de un ramo claramente distintivo, fundamentalmente las dependencias de la Real Hacienda. Se trataba de carreras integradas por especialistas.

Las carreras largas solían abarcar más de 20 años de servicios y generalmente se desenvolvían en una sola institución. Vayamos comentando estas generalidades, iniciando con la Secretaría de Cámara: José Sánchez Lozada era el oficial mayor a la llegada de Revillagigedo. Se había iniciado en 1769 dentro la Dirección General de la Renta del Tabaco, donde tuvo su primer

³ Revillagigedo, Segundo Conde de, "Censo de Servidores Públicos del Virreinato". Archivo General de la Nación. Historia, vol. 159, expedientes 2, 3 y 4, México, 1789-1790.

ascenso en 1771, para luego ser trasladado a la Secretaría donde se desempeñó con el elevado cargo de oficial segundo y después ocupó la oficialía mayor (en 1779), hasta la asunción del mando por el Virrey, sumando en este último cargo la mitad de su carrera administrativa: 10 años. Sabemos que continuó dos años más en este puesto, desapareciendo de la escena administrativa en 1793 sin que sepamos su destino.⁴ Paralelamente a sus funciones oficiales, estaba a cargo de la tesorería del Montepío de Ministros y Oficinas. El oficial segundo era José María Beltrán y su carrera no era nada despreciable, con sus 15 años de labores, todos ellos en la Secretaría. El virrey lo destinó en 1790 al Tribunal de Cuentas, y de 1822 a 1828 ocupó el alto cargo de administrador general de correos.

El grado de experiencia administrativa decrecía conforme se descendía en la jerarquía funcional, de modo que hasta el oficial octavo, aquellos que ejercían estos cargos habían sido reclutados en la segunda mitad de la década de los setenta y durante la de los ochenta. El resto del equipo administrativo de la Secretaría de Cámara del Virreinato tenía un tiempo de reclutamiento similar. De lo anterior destaca la extracción plenamente borbónica, en el sentido anotado, de la burocracia profesionalizada que se había engendrado bajo las *Policies* de modernización administrativa. De modo que la actitud conservadora de algunos de sus miembros derivaba de las antiguas relaciones con la oligarquía encabezada por el Consulado de Comerciantes de la Ciudad de México y a la falta de energía de los virreyes para evitarlo, más que a una desarticulación estructural entre la política del Gobierno borbónico y la situación de clase de los servidores públicos como categoría social entrelazada con los intereses materiales del Estado, no con los de aquélla. Su sueldo, jubilación, estatus y carrera ya no dependía de condiciones patrimoniales, sino a procedimientos y criterios de rendimiento basados en la racionalidad.

Para sopesar esta aptitud, Revillagigedo solicitó a cada titular de la Secretaría una evaluación sucinta sobre el desempeño de todos y cada uno de los subordinados. Bonilla informó de manera reservadísima que el oficial mayor Sánchez Lozada carecía de gran talento, pero era muy constante, obediente y sufrido, lo cual sustentaba su añeja carrera administrativa. Con base en estas cualidades sugirió una virtual promoción, pues había llegado al tope de su carrera —la titularidad de la Secretaría era vitalicia—, que se podría efectuar en el Tribunal de Cuentas o la Dirección General del Tabaco, dado que en estos

⁴ Arnold, Linda, *Directorio de Burócratas en la Ciudad de México: 1761-1832*. Archivo General de la Nación. Biblioteca, 350.001.A752b, México.

cargos era la experiencia el valor preponderante. En caso de no obtener tales ascensos, recomendó su jubilación con un salario decoroso. Tal como es observable, las altas promociones estaban abiertas a traslados a otras dependencias del Gobierno virreinal, merced a la antigüedad y el mérito.

Informes como éste, que incluye también a personas de las cuales se declara su indolencia irreversible o indisciplinas corregibles con traslados de lugar y condición administrativa, sirvieron a Revillagigedo para darse cuenta cabal de la situación de todos sus colaboradores y que esperar de ellos.

La reforma borbónica trajo consigo a la Nueva España una edad de gran *publificación*. La modernización introducida arribó con la era de las grandes organizaciones administrativas, caracterizadas por su numeroso personal operativo. Tres instituciones representan transparentemente a esta nueva edad: la Dirección General de Alcabalas y Pulques, la Dirección General de la Renta del Tabaco y la Dirección General de la Pólvora y Naipes.

La Dirección General de Alcabalas y Pulques representó un triunfo casi epopéyico de la Casa de Borbón sobre el poderoso Consulado de México, porque significó un establecimiento público modelo que asumía atributos estatales que los nuevos soberanos estuvieron firmemente decididos a expropiar a los estamentos. Las alcabalas constituyan un prodigioso ingreso de la corona que, por estar contratado durante dos centurias con el Consulado, se había convertido en sustento de su poderío en detrimento del real erario. El rey decidió la supresión del *asiento* (contrato) y dio instrucciones al virrey en turno para asumir su administración. Como era de esperarse, la resistencia fue fuerte y constante, y se requirió la presencia de Gálvez para completar la obra, pero el proceso concluyó hasta diciembre de 1789, en la época de Revillagigedo. La organización de esta magna institución significó un notable desafío porque la corona se planteó la necesidad de contar con funcionarios leales a lo largo y ancho del territorio de la Nueva España, pero el propósito se cumplió.

Revillagigedo conocía muy bien la historia de la Dirección General de Alcabalas y Pulques y rápidamente pudo darse cuenta de su estado, pues su titular, Juan Navarro, remitió su relación de funcionarios en 1789. La celeridad de la respuesta mostró la eficiencia del Director General, quien hizo una de las mejores y más completas relaciones de sus colaboradores, que sumaban 457 personas. En un país cuyos habitantes eran calculados en 4.5 millones de personas, una organización con tantos trabajadores era de suyo de gran magnitud. Esta Dirección General comprendía, además de las alcabalas —un ingreso por las transacciones comerciales—, la renta del pulque, cuyo abundante consumo

gravitaba en detrimento de la población indígena y en perjuicio de su salud y costumbres. Cada renta se administraba con departamentos separados, con oficiales y escribientes distintos, salvo la contabilidad que le era común. Pero lo más impresionante eran las administraciones foráneas diseminadas en todo el territorio del Virreinato, que desempeñaban la tarea de cobrar las rentas mencionadas.

Como en el caso de la Secretaría de Cámara, también esta Dirección General estaba formada por una mezcla de funcionarios experimentados y jóvenes, en su mayoría de ingreso de mediano plazo y recientemente. Asimismo, sus funcionarios directivos estaban integrados por personas con carreras consolidadas, como el oficial mayor de alcabalas, con 14 años de antigüedad dentro de la institución, y el oficial tercero, con 12 años de experiencia administrativa. Hay que notar que la mayor parte de los oficiales, contadores y escribientes de las oficinas centrales también habían sido reclutados preferentemente en la década de los ochenta y en menor grado en la segunda mitad de los setenta. El servicio público borbónico rebosaba de fresca madurez.

También es observable la formación de carreras administrativas hasta alcanzar puestos elevados, como el oficial mayor de alcabalas, cuyos ascensos desde 1776 en mencionada la Dirección General obedecían a su gran talento, notoria disciplina y buena conducta. Ocupado plenamente en sus deberes y renuente al descanso, este funcionario alcanzó una evaluación sobresaliente de Juan Navarro, además de dedicar sus tiempos libres al cultivo de las letras y ser abogado de profesión. Prosigió en este cargo hasta 1806, después fue transferido a la Aduana de México, y posteriormente a las empresas públicas del tabaco y de la pólvora. Revillagigedo sabía por tales datos de las capacidades del personaje mencionado, lo mismo que de los alcances del oficial segundo del ramo de pulques, que habiendo iniciado sus actividades en el lejano año de 1762 y haber ascendido metódicamente en la jerarquía, se había estacionado en su puesto desde 1779. Estando vacante la oficialía mayor de este ramo, se antojaba como candidato natural a ocuparla, pero su opacidad personal y pocas luces, a pesar de su honradez y bonhomía, no fueron suficientes y parece que continuó en su cargo porque el Virrey no lo promovió.

La reforma borbónica desarrolló los elementos básicos de la carrera administrativa en la Nueva España: estabilidad, mérito, sueldos fijos, procedimientos de promoción y un Montepío que sirvieron de sustento a la profesionalización de la burocracia virreinal. Pero también persistió la discrecionalidad del Virrey, que podía disponer cambios, como el caso del cargo de

oficial segundo del ramo de alcabalas, cuyo virtual candidato era el oficial tercero, que laboraba en la institución desde 1778, pero que Revillagigedo otorgó a un personaje experimentado que transfirió de la Secretaría de Cámara. Había pues una mezcla de discrecionalidad mesurada por el mérito, antigüedad y competencia, los cuales se elegían según el caso. Pero se tendía a privilegiar la estabilidad, muy a propósito para formar en el servicio a los funcionarios de la institución, como en la Dirección General de Alcabalas, repartida por toda la Nueva España, y que demandaba la absorción de conocimientos mediante la experiencia. También era costumbre una rotación ascendente de funcionario de oficinas foráneas e incluso el acceso a las oficinas centrales de México, y hasta al revés, de la Capital a provincia de ser conveniente. La administración virreinal no era ajena a las injusticias, como la cometida con el oficial mayor de la contaduría general, cuya larga carrera iniciada en 1757 se había detenido en este cargo y ahí continuó, pues aún lo ocupaba en 1794 cuando Revillagigedo retornó a España.

En los departamentos de la Dirección General de Alcabalas, tales como la oficina, la contaduría y la tesorería, se respetaba con gran escrupulio las promociones jerárquicas. El mejor ejemplo lo constituyeron las oficinas, cuyos empleados, desde el oficial mayor al último oficial de la pirámide, según su número, ocupaban una escala de ascensos de menos a más. Una persona podía iniciarse como el último oficial, digamos el sexto, y acceder hasta oficial primero o mayor, como se le llamaba también. Pero habiendo méritos de por medio, ajenos a la antigüedad, excepcionalmente y debido especialmente al talento y la capacidad, se podían saltar los escaños y ascender con mayor rapidez. Parece que estos elementos también podían aletargar las carreras de quienes no tenían suficientes luces. Hay casos, como el oficial octavo de la contaduría general, que iniciándose como portero en 1779, había alcanzado su puesto en 1784 y en él continuó 1799, pero en el Tribunal de Cuentas. Finalmente debemos consignar que la Dirección General de Alcabalas y Pulques contaba con un nutrido grupo de celadores y resguardos de lo recaudado, y que aquí se encontraba el personal más antiguo, pues cuatro de ellos habían sido reclutados entre 1765 y 1768.

En suma: esta Dirección General, creada por la reforma borbónica, mostraba un servicio público en maduración, entrenado y sujeto a reglas fijas basadas en la antigüedad y la experiencia, que aquilataba también el talento y la capacidad.

Dentro del número total de servidores públicos en la época de Revillagigedo, los más habían ingresado a finales de la década de los setenta y principios

de los ochenta, lo que explica porqué muchos de ellos estaban aún activos cuando México se independizó de España. En la medida en que durante los poco más de cinco años de gestión de Revillagigedo se intensificara la reforma, es posible pensar que el número de nuevos reclutas del servicio público creció paralelamente y por consiguiente se extendiera su permanencia, primero en los cargos del gobierno virreinal, y luego en los puestos del primer Imperio y la República.

Montepío de Ministros y Oficinas

Como pieza complementaria de la carrera administrativa, en 1763 fue 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 era proteger a las viudas e hijos de los servidores públicos que fallecieran estando en servicio. El presupuesto del Montepío era sufragado por los propios servidores públicos, inicialmente con la *media anata* que se aplicaba a sus sueldos⁵ y después con parte de los sueldos mismos. Otra de las funciones del Montepío era ofrecer protección futura a funcionarios activos por medio de la jubilación, cuyos montos también se deducían de sus sueldos.⁶ Gozaban del Montepío una parte de los funcionarios hacendarios, directores de empresas y servicios públicos, miembros de los Consejos y los Secretarios de Estado, además de los servidores públicos en la Nueva España y el Perú.

En la época del Segundo Conde de Revillagigedo, el Montepío de Ministros y Oficinas de la Nueva España beneficiaba a los servidores públicos que se desempeñaban en varias dependencias de la administración virreinal, pero que dedicaban parte de la jornada de trabajo a su gestión interna.

Profesionalización del gobierno territorial: los intendentes

La carrera administrativa no se restringió a quienes se desempeñaban en las oficinas centrales del Virreinato, también fue encarnada por el Intendente.

⁵ La *media anata* era un antiguo derecho de origen medieval, que cobraba el rey de España como contraprestación por la provisión de un cargo público.

⁶ "Reglamento para el Gobierno del Monte Pío de Viudas, y Pupilos del Ministerio de dentro y de fuera de la Corte", de septiembre 8 de 1763. Oficina de Antonio Sanz, impresor. del rey y su Consejo, Madrid, 1763.

Cuando José de Gálvez y el Virrey Marqués de Croix diseñaron el Plan de Intendencias, entre sus prevenciones estaba la propuesta de los candidatos más adecuados con fundamento en el mérito.⁷ Eran los primeros días de 1768.

La recomendación para la Intendencia de Sonora favoreció a Pedro Corbalán, cuyos méritos invocados se basaban en su *experiencia* en la antigua Intendencia de Sonora y Sinaloa. Para Veracruz pensaron en Pedro Antonio Cosío, con base en su “*instrucción, capacidad y experiencia*”. Por sus cualidades de “*fidelidad, conocimiento de la provincia y vocación al real servicio*”, Juan Antonio Valera y Fernando José Mangino fueron los aspirantes para Oaxaca. San Luis Potosí sería encomendado a Felipe Clere, con base en su “*capacidad, conducta y pureza*”, en tanto que para administrar a Californias habían considerado a Felipe Barri, a quien equiparaban a Corbalán en “*integridad, prudencia y celo*” por el servicio público.⁸

En la Nueva España, el intendente encarnó puramente la noción de *funcionario de policía*: se le encomendó el nombramiento de ingenieros para formar planos topográfico e hidrográficos de su provincia e informar sobre la situación de tierras, aguas, bosques, flora, fauna y minerales. Debían preparar datos sobre industria, comercio, acequias, molinos, caminos y puentes, así como de los puertos útiles para el fomento del comercio.⁹ Celaban por la construcción de vías de comunicación y señales para viajeros, y para su descanso y confort, posadas y albergues. Les estaba encomendado el castigo del ocio y la mendicidad, el embellecimiento de las ciudades, plazas y calles, y cuidaban del abasto de víveres y de las alhóndigas.

Los intendentes se caracterizaron por el ejercicio de una carrera administrativa: Fernando José Mangino, que se desempeñó como intendente de Zacatecas, fue contador de reales tributos y azogues, superintendente substituto de la Real Casa de Moneda, consejero de la administración de la media anata y director adjunto de Temporalidades. Pedro Corbalán, primer intendente de Sonora y Sinaloa, y por lo tanto de la Nueva España, colaboró en las intendencias de la Comandancia General de las Provincias Internas, cuando contaba con 19 años de experiencia en el servicio. El nombramiento en el cargo de inten-

⁷ Gálvez, José de y Marqués de Croix, “Informe y Plan de Intendencias para el Reino de la Nueva España”, de enero 15 de 1768. Biblioteca Nacional. MS 441 (1378), ff.1323, México.

⁸ Hemos calcado las cualidades explayadas por Gálvez y Croix, y las resaltamos con las cursiva, *op. cit.*

⁹ “Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España”. Madrid, 1786. Parágrafos 57-74. Hay una edición actual en facsímil: México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984. Fue prologada por Ricardo Rees Jones.

dente significaba una cuidadosa selección de calificación de méritos, que antes de llegar a la real aprobación era tamizada por minuciosas revisiones de los antecedentes de los candidatos por el Consejo de Indias, con base en las listas preparadas desde la Secretaría de Indias.

Aunque eran servidores públicos amovibles, la corona cuidó de ofrecerles razonable permanencia, de modo que el intendente de Arequipa, en el Perú, ejerció el cargo durante 15 años, en tanto que el de Buenos Aires lo hizo por cinco años, y Manuel de Flon, en Puebla, se desempeñó de 1785 a 1811, año de su fallecimiento. Para casos tales como los decesos, los familiares de los intendentes estaban protegidos por el *Montepío Militar*.¹⁰ La estabilidad de cargo ofreció grandes frutos a la corona, pues además de garantizar la permanencia de la persona en el puesto, beneficiaba la continuidad de negocios públicos que así lo exigían. Flon se desempeñó en Puebla por 27 años; Ramón Gutiérrez en México por 14; García Dávila en Veracruz por 24; Antonio de la Mora en Oaxaca por 21; Benito Pérez Brito en Yucatán por 10; Felipe Díaz Ortega en Valladolid por 19; Manuel Acevedo en San Luis Potosí por 13; Antonio Villaurrutia en Guadalajara por 8; Francisco Rendón en Zacatecas por 15; Bernardo Bonavia en Durango por 18; y Alejo García Conde en Sonora por 17. Pedro Corbalán, el decano de los intendentes, se desempeñó en Sonora por 17 años, en tanto que Riaño, sumando a Valladolid y Guanajuato, por 25 años.¹¹

El régimen intendencial estableció un sistema de promociones, y ofrecía propiamente una carrera administrativa tal como se observó en la Nueva España. Debido a una enfermedad que provocó la demencia del Intendente de Guanajuato, este fue sustituido por Juan Antonio Riaño, quien fungía como Intendente de Valladolid. Riaño fue sustituido por el intendente de Durango y a éste un servidor público que hasta entonces estaba desempleado.

Cuando dio comienzo la Guerra de Independencia, la reforma borbónica había organizado una administración gubernamental institucionalizada y madura, integrada por organismos de servicios, empresas públicas y entes de cultura y arte, además de planteles educativos. En su centro se desempeñaba la Secretaría de Cámara de Virreinato y, congregado en cada uno de aquellos organismos, operaba un conjunto de servidores cuyas actividades eran de suyo una carrera administrativa, gozaban de sueldos fijos, disfrutaban de prestigio

¹⁰ "Reglamento del Montepío de Viudas, Huérfanos y Madres de Oficiales Militares", de junio 17 de 1773. Don Felipe Zúñiga y Ontiveros, México, 1789.

¹¹ *Ibid.*, pp. 211-215.

social derivado de su oficio y sabían que el futuro de sus esposas e hijos estaba asegurado por el Montepío de Ministros y Oficinas.

Extinción de la carrera administrativa en el siglo XIX

El desarrollo de la carrera administrativa en México, cuya primera etapa abarcó de 1756 a 1821, obedeció tanto al crecimiento cuantitativo del servicio público, como a su gradual profesionalización. En el último año, dentro de la masa total de un servicio público que incluía operarios, custodios, mozos de oficio, ordenanzas y porteros, además de aquellos otros destinados al trabajo de oficina —oficiales y escribientes—, que sumaban alrededor de 500 personas, todos estaban desempeñándose dentro una carrera administrativa. Había cuajado un proceso fundado en la estabilidad y el mérito, se trataba de un *cursus honorum* profesional dentro de los tiempos y las ideas de entonces.

El nivel más alto de crecimiento del servicio público ocurrió de 1765 a 1805, año en que se estabilizó y frenó el aumento de personal por motivo de la decadencia española que se generalizaba, así como porque la burocracia borbónica alcanzó madurez y quietud al tenor de su grado de desarrollo. En la víspera de la Guerra de Independencia, la Nueva España había concluido la etapa de madurez del ciclo de formación del servicio público que había cubierto más de medio siglo. Además, la política de reforma implantada por los borbones significó la institucionalización del servicio público y la vigencia del sentido de deber hacia el Estado, de modo que la burocracia tendió a adherirse a esta política y a hacer del cargo una responsabilidad pública y una carrera profesional.

Hasta 1821, la mayoría de los servidores públicos se habían formado bajo el concepto institucional de servicio y estaban desligados de los intereses de la oligarquía novohispana, principalmente de los comerciantes y el clero, y su inclinación era hacia la conservación de su empleo. Esto explica porqué en ese año había muchos funcionarios con más de 30 años de servicio, otros más con 25 años y muchos más con 20, 15 y 10 años de carrera administrativa.

Aquí haremos lugar a una disquisición: en un artículo publicado en 1954, el administrativista británico William Robson escribió lo siguiente: “el servicio civil es una de las posesiones más valiosas de la nación británica. Nosotros podemos mostrar nuestra apreciación sobre sus méritos, por el esfuerzo con-

tinuo de su mejoramiento".¹² Esta expresión, sin embargo, podría ser suscrita por cualquier profesante o profesor de un país europeo de los en esta obra tratados, lo mismo que de los pueblos angloamericanos e inclusive de Iberoamérica; pero no por México.

En todas las páginas anteriores hemos podido apreciar como, a través del derecho, se fue abriendo paso progresivo el desarrollo de la carrera administrativa en los países estudiados. En las páginas siguientes, en contraste, podremos apreciar como por medio del derecho se fue abriendo paso a una involución regresiva de la carrera administrativa en México, hasta culminar con su extinción.

El principio del fin de la carrera administrativa: 1824

En efecto, el mismo año en que se extinguió todo vestigio del régimen monárquico, en 1824, arranca el proceso de destrucción de la carrera administrativa.

El México republicano, impulsado por principios y valores políticos provenientes de ideas liberales, impuso criterios al servicio público hasta entonces desconocidos. Uno de ellos, que ha tenido un efecto regresivo en la historia de la administración pública mexicana, fue la absoluta libertad de nombramiento y remoción como facultad del titular del Poder Ejecutivo.

En 1824, recién establecida la República federal, el nuevo régimen redistribuyó las competencias gubernamentales entre la Federación y las partes de la misma: los estados. Bajo esta nueva configuración gubernativa, las entidades federativas estarían en condición de designar a nuevos servidores públicos que no gozaran de *propiedad de empleo*.¹³ Sin embargo, en agosto 18 de ese año, la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores centralizó el régimen del servicio público, decretando que todo nuevo nombramiento se solicitara pri-

¹² Robson, William, "Recent Trends in Public Administration". *The Political Quarterly*, vol. 25, 1954, p. 346.

¹³ Se entendía por propiedad de empleo un derecho distinto al patrimonio, y por consiguiente, no era heredado ni heredable; simplemente consistía en una franquicia de "permanencia, garantizada por la ley". Carbajal, Francisco. "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, 1848.

mero al Gobierno federal.¹⁴ La causa expuesta por su titular, Lucas Alamán, fue que se podría provocar una lesiva acumulación de cargos públicos. A partir de entonces, se impidió que cada estado pudiera integrar su propia planta de servicio público y seguir sendas de desarrollo diverso.

A mediados de 1829 prosiguió de lleno la estrategia de desmembramiento de la carrera administrativa, en uno de los ámbitos donde estaba más arraigada: el sector hacendario, iniciándose el recurso conocido como 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.¹⁵ En contraste, los servidores que permanecieron en los puestos de los gobiernos de las entidades federativas, fueron declarados cesantes de la Federación y así sujetos a despido en los estados, salvo aquellos que obtuvieran la licencia respectiva de la Federación, pero siempre y cuando no ocuparan en los estados puestos *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 formaran parte del servicio público; es decir, cesantes efectivos, pensionistas o nuevos aspirantes.

El problema de los cesantes había alcanzado en abril 18 de 1837 efectos muy lamentables para los servidores públicos que sufrían esa condición, si bien para entonces, también la desocupación se había hecho efectiva para quienes habían gozado de estabilidad laboral por detentar cargos en *propiedad*. El Gobierno dispuso que sólo se les pagara la cuarta parte del sueldo a quienes fueran cesantes sin ocupación, o quienes disfrutaran de licencia temporal para dedicarse a sus asuntos particulares, en tanto se les volvía a colocar.¹⁶ 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.

¹⁴ "Decreto sobre el nombramiento de empleados por estados de la Federación", de agosto 18 de 1824. *Disposiciones a que se refiere la prevención octava de la circular de esta fecha sobre declaración de cesantías* (fechas en agosto 18 de 1824, mayo 23 de 1829 y junio 30 de 1838)". Archivo General de la Nación. Biblioteca, Impresos Caja 13 sobre Legislación (Disposiciones sobre Empleados), México.

¹⁵ "Decreto sobre cesantes de los estados de la Federación", de mayo 23 de 1829. "Decreto sobre Cesantes, Licenciados y Empleados desocupados con Propiedad de Empleos", de abril 18 de 1837, *ibid.*

¹⁶ "Decreto sobre Cesantes, Licenciados y Empleados desocupados con Propiedad de Empleos", de abril 18 de 1837, *ibid.*

El derecho de cargo se vio de tal modo mermado de manera sensible, principalmente para quienes tenían menor antigüedad. Aunque persistió tal derecho por cuanto a salario para quienes tenían más tiempo de servicios, ciertamente la condición de cesante ganaba terreno a medida que la antigüedad decrecía.

Pero no tardó mucho en languidecer la seguridad de cargo, la propiedad, pues en mayo de 1833 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 aún en 1838 fue causa de gran preocupación no solamente entre los servidores públicos, sino también entre algunos Secretarios de Estado; tal como lo manifestó Antonio Romero, titular del Ministerio de lo Interior, quien 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”.¹⁷

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, usufructuaban la dignidad funcional *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 Santa Anna en 1853.¹⁸

El proceso de extinción de la carrera administrativa prosiguió, pero el modo en que se estaba implementando en 1848 hizo menos vejatoria la situación de los servidores que sufrían la condición de cesantes y jubilados.¹⁹ Sin embargo, en este mismo año, Manuel Payno, Secretario de Hacienda, propuso la supresión total de la propiedad de los empleos para eliminar de tajo el problema de los cesantes.

¹⁷ *Memoria del Ministerio de lo Interior de la República Mexicana*, signada por Antonio Romero en enero 12 de 1838. Imprenta del Águila, México, 1838, p. 2.

¹⁸ “Ley sobre que no se confieran Empleos Civiles o Militares, Honorarios, y que el tratamiento a los Funcionarios Públicos sea sólo en Negocios Oficiales”, de enero 27 de 1847. *Derecho Internacional Mexicano*. Litografía de Filomeno Mata. 1899. Parte III, México, pp. 299-300. La mencionada derogación de esta Ley se efectuó en agosto 12 de 1853.

¹⁹ “Prevenciones sobre el modo de conceder Cesantías y Jubilaciones”, de junio 30 de 1848, *ibid*, pp. 300-301.

Para entonces, el favoritismo, las clientelas y la empleomanía, se habían apoderado de las oficinas públicas, estaba suprimido el sistema de meritorios como procedimiento de ingreso al servicio y fue fracturada la escala para los ascensos. Igualmente, sucesivos gobiernos habían dispuesto de los fondos del Montepío de Ministros y Oficinas, que era de antaño un patrimonio de los servidores públicos. Todo esto fue un atropello a los derechos legales adquiridos por los trabajadores del Gobierno y sólo restaba la amputación del derecho de propiedad de empleos, que aún subsistía. La eliminación de este derecho, como ocurrió, dejó en la calle a muchos servidores públicos y dio paso a un ejército de aspirantistas que llenaron muy pronto las vacantes.

El diputado Francisco Carbajal estaba seriamente preocupado por la devastación de la carrera administrativa. Contra Payno, alegó que después de haberse desempeñado durante varios años en el servicio público en diversas oficinas, fue testigo presencial de que la propiedad ni la escala han 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". Entonces se ascendía por una escala rigurosa y el despido sólo era posible por causa justificada. Ahora el servicio público había sido ocupado por personas que creen que pueden ser presidentes y ministros, y más modestamente empleados, y "que para servir en las oficinas no se necesita aprender nada".²⁰ Con respecto a la propiedad, explicó que ésta significa solamente la garantía de estabilidad, es decir, los empleos de propiedad eran aquellos conferidos como cargos permanentes con base en un contrato signado por dos voluntades, que obligaban al empleado a no abandonar el puesto y al Gobierno a no despedirlo sin causa justificada.

En su condición de representante popular, Carbajal elaboró un proyecto de ley en el que propuso el respeto a la propiedad y la escala, y la nulidad de los nombramientos al margen de esta última, además que la provisión de nuevos empleos debían someterse a reglas de ingreso. Desafortunadamente, el Congreso prestó oídos sordos a su propuesta.

El Secretario de Relaciones Exteriores e Interiores en aquellos días, José María Lafragua, opinaba de manera similar a Carbajal debido al notorio desorden vigente en los negocios de la administración pública, principalmente producto de la ineptitud, el abandono y la carencia de probidad de muchos

²⁰ Carbajal, *op. cit.*

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.²¹ Propuso asimismo, aplicar un examen de conocimientos y aptitudes a los empleados para, entre los que estaban activos, purgar a las oficinas de tanto ignorante. Por su parte, a los servidores públicos futuros se les exigirían los conocimientos necesarios, cuando menos tener buena caligrafía, saber de contabilidad y dominar un idioma.

La Secretaría de Relaciones exigía entonces conocimientos especiales para los servidores públicos de lo exterior. Lafragua se preguntaba: “¿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?”.²²

El proceso de supresión de la cartera administrativa prosperó hasta mediados de 1852, 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.²³ Dicho de otro modo, debido a que solamente se mantendrían en sus cargos los servidores públicos con derecho de propiedad cuyas oficinas permanecieran, fueron cesados aquellos otros que aún gozando de dicha propiedad, tuvieran el infortunio del despido junto con la abolición de su organismo de trabajo. La “manga ancha” con que se podía optar por suprimir esta u otra oficina, hizo letra muerta el derecho de propiedad y la estabilidad de cargo.

Complementariamente, se dispuso que los cargos provistos a partir de la fecha adquirieron el carácter de amovibles, toda vez que se exentó a sus ocupantes de cotizar al 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 adquirían derecho de pensión alguna. Resulta toda una paradoja que, como

²¹ *Memoria de la Primera Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores*, signada por José María Lafragua en diciembre 14 de 1846. Imprenta de Vicente García Torres, 1847, México, p. 178.

²² *Ibid.*

²³ “Decreto por el que se declara la amovilidad de empleos, de mayo 21 de 1852”, *Derecho Internacional Mexicano*, tomo III, pp. 303-304.

contraparte al debilitamiento de la estabilidad del personal público, base de la carrera administrativa, en aquél entonces se estatuyeran requisitos de ingreso basados en la aptitud y el mérito.²⁴

En septiembre y octubre del año antes referido, se decretó la remoción de las personas que gozaran simultáneamente del mismo sueldo, declarandóseles jubilados o cesantes según los años de servicio, con el objeto de ser posteriormente reingresados al servicio de ser el caso, o permanecer fuera de él con la pensión correspondiente.²⁵ Poco después se ordenó que la persona que gozara de dos o más sueldos permanecería sólo con el que era mayor. El proyecto 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.

Al mismo tiempo, como otra paradoja a la merma de la carrera administrativa, se mandó que en el ramo hacendario se buscaría “la verdadera y exclusiva profesión de los individuos que a ella se dedican”.²⁶ 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 a los oficiales de correspondencia que dominaran, además, elementos de derecho constitucional y administrativo, y literatura. Finalmente, para el ejercicio de cargos facultativos se exigía la aprobación de un examen de ingreso.

Misión cumplida en 1855: la carrera administrativa ha muerto

En diciembre 31 de 1855, dentro de la Ley de Presupuestos, se dio el paso definitivo para suprimir los cargos de propiedad, convirtiéndolas en comisiones revocables en todo momento. Con esta medida, los empleados terminaron por perder la inamovilidad que les aseguraba estabilidad, ascensos por escala, sueldos y pensión para viudas y huérfanos. Por extensión, aunque dicha Ley

²⁴ *Ibid.*

²⁵ “Decreto de septiembre 21 de 1852, sobre Prevenciones respecto de Empleados y sobre las Cualidades de los meritorios para ser Admitidos en las Oficinas del Supremo Gobierno”. “Decreto de octubre 5 del mismo año sobre que los Empleados no puedan percibir dos o más Sueldos”. Secretaría de la Presidencia. *La Administración Pública en la Época de Juárez*. México, Secretaría de la Presidencia. Tres tomos, tomo I, 1973, pp. 288-292.

²⁶ *Ibid.*

no lo mencionaba, se canceló el Montepío de Ministros y Oficinas, debido a que sus fondos habían sido utilizados por la hacienda pública.

Fue de tal modo que con fecha diciembre 31 de 1855, se expidió el certificado de defunción de la carrera administrativa en México.

En opinión de un servidor público de larga trayectoria en las labores administrativas, el Gobierno había roto un lazo contractual de antigua data. La configuración de un contrato entre el Estado y el servidor público para establecer la relación de trabajo, se remonta a la Recopilación de Indias durante el Virreinato; y menos antiguamente a la Constitución de 1824, además de que disposiciones expedidas en abril 17 de 1837 y febrero 11 de 1854 así lo habían refrendado.²⁷ Según el autor de la fuente citada, J. Piquero, la supresión de la propiedad fue llanamente la expresión unilateral de una de las voluntades, en las que se basa el pacto suscrito entre el servidor público y el Estado. Hay que recordar que tal fue el mismo argumento fue invocado por el diputado Carbajal.

La propiedad de empleo había significado la permanencia y promoción por escala con base en honradez, aptitud y dedicación, es decir, por méritos, además de la protección al servidor público en caso de un cambio a cargo menor, aún con sueldo más elevado, pues el honor del servicio es primero que la condición pecuniaria.²⁸ Asimismo, significó que de conformidad con los años de servicio, el funcionario tenía derecho de pensión y que en caso de supresión de su oficina de adscripción gozaría de derecho a pensión. En fin, que disfrutaba de licencias con goce de sueldo por motivos de enfermedad y se le daría el trato respetable que el ejercicio de su función exige.

La Ley de diciembre 31 de 1855 suprimió al Montepío de Ministros y Oficinas, desamparando a muchos servidores públicos. Como la amenaza de su extinción fue patente a lo largo del siglo XIX, quizá ello inspiró a Luis Riquelme para proponer en 1837 un *Proyecto de Suscripciones Voluntarias para los Empleados Civiles de la República Mexicana, en el beneficio de viudas y huérfanos, y que se extendía a padres, herederos y legatarios*.²⁹

El proceso de extinción de la carrera administrativa fue el siguiente: se comenzó en los albores del México independiente con el instrumento de la jubilación forzosa, luego se recurrió al expediente de la cesantía y finalmente

²⁷ Piquero, J., *Amovilidad de los Empleados en los diferentes Ramos de la Administración Pública*. sin datos editoriales, México, 1856-1858.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Riquelme, Luis, "Proyecto de Suscripciones Voluntarias para los Empleados Civiles de la República Mexicana". Impreso por Juan Ojeda, México, 1837.

se decretó la amovilidad. El resultado fue que en poco más de 30 años se suprimió una institución que consumió más de 70 años de construcción y que había demostrado su utilidad y valor para un país. La carrera administrativa también había establecido deberes formales de los servidores públicos hacia el Estado, principalmente relativos a su formación: a partir de la condición de meritorios, los servidores públicos se acomodaban adecuadamente a la conducta de los negocios del Gobierno, se ajustaban a las normas de trabajo, se obligaban a una instrucción y capacitación continua, y guardaban discreción con respecto a las labores de la administración pública. Existía, pues, un código de conducta que fue abolido con la extinción de la carrera administrativa.

En el año de 1887 aún se estaban sufriendo los efectos de la destrucción de la carrera administrativa: las oficinas públicas habían sido ocupadas por inexpertos merced al favor, y para suplir las deficiencias se habían convertido "en planteles de instrucción", como lo hizo notar Alberto Díaz Rugama, persona que había servido en la administración pública durante 16 años. Muchos empleados carecían de conocimientos mínimos, tales como saber leer, escribir y contar, además de desconocer de gramática, lógica e ideología, lo mismo que de historia, geografía, economía política, conocimientos indispensables para el ejercicio de los cargos públicos.³⁰ Igualmente, tampoco sabían acerca de la Constitución federal ni de la organización administrativa dentro de la que se desempeñaban, ni detentaban un título profesional que avalara su condición de servidor público.

Habida cuenta de que muchos servidores públicos eran incapaces para desempeñarse con eficiencia, y que las oficinas públicas no constituyan planteles de enseñanza, Díaz Rugama escribió en 1887 su *Guía Práctica para los Empleados Civiles en la República Mexicana*, con el objeto de facilitar su formación como servidores públicos.³¹ Además de los conocimientos ya consignados, sugería que los empleados dominaran lo que llamaba la *Biblioteca del Empleado*, y que estaba 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. En lo particular, los funcionarios del servicio exterior debían conocer el Reglamento del Cuerpo Consular y la legislación del ramo.

³⁰ Díaz Rugama, Alberto, *Guía Práctica para los Empleados Civiles en la República Mexicana*. Imprenta El Socialista, México, 1887.

³¹ *Ibid.*

Movimiento del servicio civil: 1922-1939

La categoría *servicio civil* fue desconocida en México durante el siglo XIX, no así en la primera mitad del siglo XX, cuando el término se utilizó para rotular un vigoroso movimiento a favor del establecimiento de la carrera administrativa.

La época que comprende a los gobiernos revolucionarios se caracterizó, entre otros aspectos, por el desarrollo de un proceso orientado a la profesionalización del servicio público que estaba representado por tres tendencias relacionadas entre sí: un doble movimiento dirigido a la creación del servicio civil que partía de iniciativas del Gobierno y de sus trabajadores; el establecimiento de programas de formación de funcionarios públicos dentro de instituciones académicas universitarias; y la consolidación del servicio exterior como el aspecto más progresivo y desarrollado del movimiento del servicio civil. Esto último lo tratamos en la parte tercera de esta obra.

Entre 1920 y 1934 se desenvolvieron un conjunto de acciones e instituciones favorables al desarrollo de la carrera administrativa. Por un lado, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Departamento de Contraloría dieron pasos muy significativos en pro de la implantación del sistema de méritos para el ingreso, permanencia y promoción entre sus trabajadores, toda vez que en el seno de la primera, el servicio exterior alcanzó el máximo nivel de profesionalización. Por el otro lado, los propios servidores públicos se organizaron en la Confederación Nacional de la Administración Pública y la Asociación de Empleados Oficiales, con el objetivo común de demandar al Gobierno la institución del servicio civil. Al mismo tiempo, grupos profesionales cuyos miembros se desempeñaban en el Gobierno, principalmente los contadores fiscales, establecieron la Escuela Superior de Administración Pública y lograron su incorporación a la Universidad Nacional de México. El objeto de la Escuela fue servir de plantel para la formación profesional de servidores públicos en los ámbitos contables, fiscales y mercantiles.

Pugna a favor del servicio civil

En diciembre 24 de 1906, Francisco Montero Collado encabezó a un grupo de servidores públicos con el propósito de constituir la Sociedad Mutualista de Empleados Federales. Sin embargo, este propósito se frustró en su origen,

porque Porfirio Díaz ni José Ives Limantour vieron con simpatía que los trabajadores del Gobierno conjugaran sus esfuerzos en pro de una asociación laboral.³²

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, encabezaron un vigoroso esfuerzo a favor del establecimiento de una agremiación de funcionarios públicos cuyo objeto fue participar en la creación del servicio civil. Este esfuerzo encarnó en la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP), fundada en junio de 1922.³³

Confederación Nacional de la Administración Pública. El propósito de la CNAP era fungir como una congregación profesional de servidores públicos con fines sociales y económicos, destinada a promover su prosperidad material e intelectual. Para alcanzar esta finalidad, la Confederación se había dedicado a organizar treinta asociaciones locales en las entidades federativas y una Sociedad Económica de Prevención, que funcionaba al través de una Asociación de Consumo, una Asociación de Construcción y una Caja de Ahorros. Esta última había derivado de una asociación laboral preexistente: la Caja Bancaria Beneficiadora del Empleado.

Con esos instrumentos organizativos se pugnaría por crear un seguro oficial, prevenir las emergencias de trabajo y apoyar a los servidores públicos y sus familias en casos de cesantía, jubilación o deceso. Dentro de sus objetivos, destacó el establecimiento de la Agrupación de Prevención Social, cuya finalidad consistió en la reglamentación del servicio civil y el desarrollo profesional de los servidores del Gobierno.

Sus actividades tuvieron una pronta y positiva respuesta, pues en junio de 1922 ya había tres federaciones en los estados y se esperaba que en septiembre se hubieran formado las treinta previstas.

La CNAP nació con buenos auspicios, pues su membresía de honor estaba encabezada por el Presidente de la República, Alvaro Obregón, y la mayor parte de sus colaboradores, entre otros, Alberto J. Pani, Secretario de Relaciones Exteriores. A su cabeza se encontraba el Consejo Directivo, encabezado por Gregorio Cristiani, y en apoyo se había organizado un Consejo Técnico

³² "Magazine de la Confederación Nacional de la Administración Pública", núm. 1, octubre de 1922, México, pp. 5-6.

³³ "La Vigorosa Acción de la Confederación Nacional de la Administración Pública", México, 1922.

presidido por Antonio Caso, Rector de la Universidad Nacional de México, así como un Cuerpo Consultivo Honorario.

Asociación Mexicana de Empleados Oficiales. Dos años después fue creada otra agremiación: en mayo 12 de 1924 se organizó la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales (AMEO), con motivo de la penosa situación que vivieron estos trabajadores públicos por la suspensión de sueldos que ocurrió en aquella época.³⁴

Su organización era diversa a la CNAP, pues no confederaba cuerpos locales de las entidades federativas, sino delegaciones situadas en las dependencias de la administración pública federal, de modo que hacia 1926 contaba con 56 delegaciones. Sin embargo, como la CENAP, su objeto era la creación de la carrera administrativa mediante la expedición de una ley del servicio civil. Al respecto, la AMEO juzgaba que la reciente puesta en vigencia del Reglamento del Departamento de Contraloría, era de suyo el primer paso hacia este propósito. Efectivamente, en marzo 2 de 1925 se expidió un acuerdo que puso en vigencia el mencionado Reglamento del Departamento de Contraloría, lo que significó la implantación de los elementos sustanciales de la carrera administrativa.³⁵

La Contraloría General: restablecimiento de la carrera administrativa

Debido a la necesidad de restringir las plazas de esa dependencia de la administración pública y reducir el número de empleados, los servidores públicos que permanecieron en activo fueron sometidos a una evaluación para demostrar mediante un examen, su aptitud para el puesto y tener una hoja de servicios honorable. El sistema de ingreso fue reformado totalmente, se introdujo un examen de ingreso orientado a recuperar, en igualdad de circunstancias, a los empleados cesados cuyo retiro fuera por economía presupuestal. 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.

³⁴ "AMEO, Órgano de la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales", núms. 1, 2 y 3, junio, julio y septiembre de 1925, y número 8 de julio de 1926, México.

³⁵ *Boletín de Informaciones de la Contraloría General de la Federación*, tomo I, número 1, marzo-abril, México, 1925.

Un elemento sustancial de la carrera administrativa en esta dependencia de la administración pública, consistió en el fortalecimiento de la estabilidad más allá del escalafón: se mandó que los aspirantes de nuevo ingreso se postularan sólo para la tercera o cuarta parte de las vacantes, permaneciendo las demás para el personal activo. Además, quedó establecido que el cese sólo sería posible por condiciones específicas, tales como realizar actos contra el fisco o la seguridad o prestigio de la Nación; así como la imposibilidad física para desempeñar el servicio, residir fuera de la ciudad donde estaba la oficina sin previo permiso, rehusar la prestación de servicios, y faltas graves de disciplina y moralidad.

En junio 25 del mismo año 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. Los fallos del sínodo eran inapelables y, en caso de empate, se prefería al funcionario activo; siendo ambos servidores públicos, el de mejores antecedentes, en tanto que siendo externos, el más apto a juicio del Contralor. Fueron excepcionalmente exentados del examen los auditores y sub-auditores, además de los empleados accidentales, o bien, quienes mostraran los certificados de los conocimientos exigidos en él.

Estos acontecimientos propiciaron que en marzo 2 de 1925, el Presidente de la República acordara establecer los “requisitos de admisión, de escalafón y de separación” de sus empleados de la Contraloría. Esta disposición, encaminada a ofrecer a los funcionarios “garantías de estabilidad y conservación”, sirvió para cimentar la carrera administrativa de los servidores públicos de la institución.³⁶ Al efecto se integró una Comisión Revisora de Expedientes, cuyo objeto fue fijar las directrices de la selección de los candidatos a ingresar a la Contraloría, así como para determinar los ascensos de los servidores públicos en activo. Los exámenes que se previeron en ambos casos, fueron presentados ante profesores de la Escuela Superior de Comercio y Administración.

La disposición referida, el “Acuerdo del presidente de la República en que se fijan las condiciones de admisión de los empleados del Departamento y los motivos porque pueden ser cesados en sus puestos”, fue uno de los pasos más importantes en el proceso formativo de la carrera administrativa en México. La Contraloría, con esa disposición, se puso a la cabeza del resto de las

³⁶ *Ibid.*

dependencias de la administración pública federal en materia de administración de personal.

El Acuerdo comienza con un *Considerando* que enmarca su espíritu: paralelamente a la reducción del personal de la Contraloría, se deseaba incrementar la eficiencia de sus servidores a través de las siguientes determinaciones: comprobar su aptitud por medio de un examen; tener antecedentes honorables y una hoja de servicios limpia. Para aspirantes a ingreso se exigió el examen, más cartas de recomendación tanto en “el orden social”, como en lo relativo a la “administración”. En caso de vacantes, serían preferidos los cesados cuyo cese sólo hubiera sido por causa de economía. Por cuanto a los ascensos, los empleados en servicio podrían demostrar sus aptitudes para ser promovidos, toda vez que las promociones se sujetarían a riguroso escalafón con base en igualdad de circunstancias de competencia y honorabilidad. Las vacantes sólo serían cubiertas con aspirantes externos en una tercera o cuarta parte.

Igualmente, tanto los empleados en servicio, como los de reciente incorporación, solo podrían ser cesados en atención a las causas graves antes mencionadas.

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

Una nota editorial del diario *El Demócrata* recogió esta importante noticia y en marzo 5 de 1925 señaló que “el Ejecutivo de la Unión, cuyos procedimientos radicalísimos para acabar de raíz con la endemia mexicana que se llama empleomanía (...)”, había dado un paso significativo con el nuevo Acuerdo. Los derechos de los funcionarios, agregó, van más allá del cobro semanal, decenal o mensual.³⁷ Ahora, se respetarán los derechos de los “que trabajan”, subrayó.

Dos años después, *El Globo* también se ocupó del Acuerdo, diciendo en sus páginas que “acaba de ser dado el primer paso para establecer el servicio civil sobre bases justas y sólidas. Ya era tiempo de que se velara por los intereses del empleado público, poniéndolo al margen de las marejadas políticas”.³⁸ El editorialista era de la idea de que la situación laboral del funcionario era la peor de todos los trabajadores, hasta que se implante en definitiva el servicio civil, cuyo primer paso ya se ha dado.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

En junio 25 de 1925, el Contralor General Luis Montes de Oca expidió el Reglamento de Exámenes donde se fijó la organización de los sínodos y el procedimiento de realización de los mismos. En octubre 15 de 1926 se expidió un segundo Reglamento, el cual, sin embargo, fue derogado por otro expedido en noviembre de 1926.

Para entonces, la nueva Ley Orgánica de la Contraloría había sido expedida y en ella se establecía el requisito de ingreso mediante examen, que el Reglamento vino a normar. Fueron exentados del examen, como lo advertimos, los auditores, subauditores y jefes de oficina; especialistas que prestaran sus servicios de manera incidental y los empleados supernumerarios; los que justificaran mediante títulos o certificados que estaban capacitados para desempeñar el puesto que pretendían; empleados que en caso de ascenso al puesto inmediatamente superior, obtuvieran la autorización del Contralor; y empleados que se separaron de la Contraloría en un plazo no mayor de dos años, siempre y cuando regresaran a un puesto similar al dejado y si éste fuera obtenido mediante examen.

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

La calificación mínima exigida fue de 41 puntos. El sistema de examen era aleatorio, se realizaba mediante fichas depositadas en una ánfora, de las cuales el sustentante escogía tres, que para el caso de prueba escrita servían para el desarrollo de los temas señalados en ellas. Los fallos del jurado, integrado por un presidente, secretario y vocal, eran inapelables. En caso de empate, se prefería al que fuera empleado de la Contraloría; si ambos eran funcionarios en servicio, al de mejor antecedentes; si eran aspirantes externos, al más apto a juicio del Contralor.

De lo anterior, sin embargo, puede decirse que el Departamento de Contraloría, por su juventud, estuvo en la mejor disposición para modificarse y mejorar sustancialmente sus procesos de trabajo, los cuales en el servidor público tienen su base y sustento. El hecho que fuera en él donde se concretara el restablecimiento de la carrera administrativa, es el mejor testimonio.

En apoyo de otros progresos a favor del servicio público, la Contraloría General, con la colaboración de la Secretaría de Educación Pública, patrocinó la creación y desarrollo de la Escuela Superior de Administración Pública cuyo

perfil curricular correspondía principalmente a muchas de las tareas que se ejercitaban en su seno. Páginas adelante trataremos de ella.

El movimiento en pro del servicio civil se originó entre los servidores públicos federales y su implantación, en efecto, se realizó en el seno de un organismo de la administración pública nacional. Sin embargo, no fueron los servidores públicos de la Contraloría los primeros beneficiarios del servicio civil, sino los trabajadores administrativos de una entidad federativa: la carrera administrativa había sido establecida en San Luis Potosí desde junio 31 de 1923.

El servicio civil en San Luis Potosí

La carrera administrativa se implantó en San Luis Potosí bajo el concepto del trabajo administrativo, que era desempeñado por los servidores en las oficinas públicas dependientes del Estado o de los municipios.³⁹ Fuera de la carrera se encontraban el Secretario General de Gobierno, Oficial Mayor, secretarios particulares, secretarios del Tribunal, gerentes de los municipios y secretarios de los ayuntamientos, así como las personas que ejercitaban comisiones especiales.

Para administrar la carrera administrativa se constituyó la Comisión del Servicio Civil, que fue integrada por los secretarios del Congreso, el Oficial Mayor del Gobierno del Estado, uno de los secretarios del Supremo Tribunal de Justicia y el secretario del ayuntamiento de la Capital del Estado. Se confió a la Comisión reglamentar la Ley del Servicio Civil, normar las oposiciones y los exámenes para evaluar la idoneidad del personal, y cuidar de su marcha debida; 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 renuncias de los servidores públicos locales.

El sistema de ingreso y promoción fue confiado enteramente a la Comisión, que recababa la información procedente de los jurados y las enviaba a los jefes de oficina del caso para recibir su dictamen, luego de lo cual ella emitía el fallo correspondiente. La Comisión del Servicio Civil preparaba la lista de las personas que juzgaba idóneas para ocupar plazas vacantes, o bien no habiéndolos, efectuaba una convocatoria pública para el mismo efecto, sin que todo esto obviara el que un servidor público pudiera solicitar un examen antes de

³⁹ "Ley del Servicio Civil para el Estado de San Luis Potosí", sin datos editoriales, de junio 31 de 1923.

la fecha de los concursos para estar en disposición, habiéndolo aprobado, de ocupar la vacante. Para hacer efectivas estas disposiciones se mandó que los trabajadores del Gobierno y los municipios fueran sometidos a examen dentro de un plazo límite de 12 meses.

Uno de los adelantos más significativos lo constituyó el alto grado de estabilidad de los servidores del Gobierno del Estado de San Luis Potosí. En primer lugar, fueron protegidos contra muerte o inhabilitación por medio de un seguro formado con el 3% de sus sueldos. Además se instituyó un escrupuloso procedimiento de defensa del servidor público ante remociones arbitrarías, comenzando por la intervención de la Comisión del Servicio Civil con motivo de la apelación por parte de los afectados. Al mismo tiempo, se ordenó que ningún servidor del Gobierno del Estado y los municipios pudiera ser cesado, promovido, multado, modificado su sueldo, abatida su plaza, amenazado o halagado con promesas de ascenso, por motivos de pertenecer o no a partidos políticos; porque se manifestara o no a favor de personajes políticos, o de alguna medida, acto o gestión inherente a campañas políticas. Tampoco lo podía ser porque formara parte de asociaciones cuyo objeto fuera beneficio de ayuda mutua, o porque tuviera iniciativa individual o colectiva de dirigirse lícita, ordenada y respetuosamente a las autoridades para proponer mejoras en sus condiciones económicas, sociales y materiales para sí y sus familias. Asimismo, no lo sería por practicar algún culto religioso, ni por dar o no dar dinero para fines políticos o dádivas a los superiores. Finalmente, no lo sería igualmente por causa de supresión de la partida presupuestal que nutre su plaza, o por fusionar dos puestos, en cuyo caso se elegirán a los funcionarios más eficientes. En caso de cesantía, cuando hubieron vacantes éstas se destinaron con preferencia a los que antes se desempeñaban en el servicio y, entre ellos, a los de mayor antigüedad.

El servidor público podía pertenecer a cualquier partido de su preferencia, en su condición de ciudadano, pero como agente del Gobierno estaba obligado a mantenerse al margen de manifestaciones políticas públicas y en este sentido su participación política se restringía a su condición de militante pasivo y de votante.

Decreto del servicio civil de 1934

Después de transcurridos tres cuartos de siglo de que en México se extinguía la carrera administrativa, los servidores públicos federales en general obtuvie-

ron los beneficios que gozaban sus colegas potosinos, pero con grandes limitaciones y por brevísimo tiempo. En abril 12 de 1934 se decretó el establecimiento del servicio civil, gracias a que se replanteó 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 entonces, invocando su repugna por el ejercicio de una facultad omnímoda. Por principio, mandó que todos los servidores públicos conservaran sus empleos, salvo por causa grave que ameritara la remoción.⁴⁰

Uno de los motivos de la implantación del nuevo régimen del servicio público era la inexperiencia y falta de elementos del servicio civil en México, de modo que mediante su implantación se quería ofrecer la necesaria experiencia al Gobierno que estaba por entrar en funciones. Debido a que se confiaba en que Lázaro Cárdenas, quien asumiría la Presidencia de la República en breve, expediera una Ley respectiva, el decreto estuvo vigente hasta noviembre 30 del mismo año y la implantación del servicio civil tuvo un carácter experimental.

El servicio civil comprendió a todas las personas que desempeñaban empleos, cargos e incluso comisiones dentro del Poder Ejecutivo de la Unión, de cualquier clase que fueran, salvo las de carácter militar y las referentes a los puestos de Secretario del Despacho, Jefes de Departamentos Administrativos, Procurador General de la República, Procurador de Justicia del Distrito y Territorios Federales, y funcionarios que por mandato de ley debieran sustituirlos. La exclusión se extendía a los cargos de segundo, tercero, cuarto y quinto niveles de la alta jerarquía de la administración pública, a saber: subsecretarios del despacho, oficiales mayores, secretarios generales, directores, jefes de Departamento y jefes de Oficina o Servicio. También quedaron al margen los trabajadores supernumerarios y por contrato, los secretarios particulares y los empleados dependientes de ellos, así como quienes ejercitaban servicios personales para los funcionarios y realizaban trabajos confidenciales. Finalmente, la segregación en el servicio civil también alcanzó a los servidores públicos nombrados mediante disposiciones especiales, entre ellos los que integraban al servicio exterior.

La implantación del servicio civil respondió a demandas que provenían de los servidores públicos y que esencialmente expresaban la preocupación por

⁴⁰ "Acuerdo que establece el Servicio Civil". Secretaría de la Presidencia. *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública*. Cinco tomos, tomo v, vol. iv, de abril 12 de 1934, pp. 77-88.

su inestabilidad y amenazas a su permanencia. Por este motivo, el diseño del servicio civil privilegió la estabilidad más que el ingreso y promoción, con base en el sistema de méritos. Al mismo tiempo, la exclusión de cargos de tercer, cuarto nivel y quinto nivel, despojó a los servidores públicos de la posibilidad de una carrera administrativa en sentido estricto, pues en orden ascendente su *cursus honorum* tenía como tope la jefatura de Oficina y Servicio; por lo tanto, tampoco podían acceder a jefes de Departamento, directores y secretarios generales, cargos que homologados con otros países, como lo hemos observado, son concebidos como parte de la carrera administrativa.

Por todo lo anterior, 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 marginados de los procesos de dirección, diseño de *Policies* 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 mezquino.

Dentro de su limitado concepto, esta experiencia fue provechosa para que, una vez entrado en funciones, el nuevo Gobierno expidiera una disposición que organizó permanentemente al servicio público.⁴¹ También por exclusión, se distinguió a los trabajadores de base y a los de confianza, dándose protección de empleo a los primeros mediante procedimiento de estabilidad, de la cual no disfrutaron los segundos, cuyo número y condición se basó en la clasificación de la disposición de 1934. La categoría de servidor público de confianza se extendió a funcionarios administrativos de las Cámaras de Diputados y Senadores, y a los empleados directos de la Presidencia de la República, entre ellos el intendente del Castillo de Chapultepec, así como a una diversidad de secretarios que se desempeñaban en el Poder Judicial.

La exclusión comprendió también a los miembros del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular, y de las misiones de reclamaciones y comisiones internacionales de cualquier género; es decir, los integrantes de ambos cuerpos fueron definidos como personal de confianza, no como sujetos del servicio civil limitado recién constituido.

Uno de los pocos beneficios que trajo la disposición de 1938, fue la incorporación de los cargos de Jefe de Oficina y Servicio dentro del servicio civil, aumentando un rango dentro del escalafón de los trabajadores de base.

⁴¹ "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión", de diciembre 5 de 1938, *ibid*, tomo V, volumen IV, pp. 247-266.

Esta organización del servicio público fue ciertamente insatisfactoria, más si se le compara con mejores opciones, tales como la propuesta presentada en 1935 por el Partido Nacional Revolucionario.

Proyecto de servicio civil del Partido Nacional Revolucionario

Desde la época del Gobierno de Emilio Portes Gil, una comisión de miembros del Partido Nacional Revolucionario venía estudiando la implantación del servicio civil.⁴² La comisión estaba formada por Lucio Mendieta y Núñez, Enrique Landa Berriozábal, Andrés Serra Rojas, Francisco H. Matar, Luis Bobadilla y Ernesto P. Uruchurtu. Su misión fue diseñar un proyecto de Ley del Servicio Civil, dentro de los trabajos de Instituto de Estudios Sociales del Partido Nacional Revolucionario.

Dicho proyecto fue enriquecido con trabajos producidos por varias instituciones y personas, entre ellas algunos servidores públicos. El proyecto, desde muchos aspectos, es muy superior a la Ley antes analizada como nutriente de una verdadera carrera administrativa.

La idea central del proyecto fue una Ley donde se fijaran las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, y que en su seno se comprendiera a la mayor parte de los servidores públicos.⁴³ Se incluyó a los trabajadores interinos y supernumerarios, aunque sin ofrecimiento de garantía de empleo. Al mismo tiempo, el personal excluido del servicio civil se redujo drásticamente a los colaboradores de la Presidencia de la República y de las secretarías particulares, además de subsecretarios, secretarios generales, oficiales mayores, tesorero y contador de la Federación, y jefes y subjefes de las unidades administrativas de las Secretarías, Departamentos Autónomos y dependencias federales. Fueron segregados, igualmente, los miembros de comisiones, juntas y consejos, organizados en atención a leyes especiales, y a trabajadores por contrato.

Como puede apreciarse, la exclusión del servicio civil se aplicaba a cargos de segundo nivel, como subsecretarios, oficiales mayores y secretarios generales. Puede suponerse, por consiguiente, que la categoría de jefe y subjefe de unidad administrativa se refiere al director o jefe de Departamento, y que en

⁴² Mendieta y Núñez, Lucio, *La Administración Pública en México*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1942, p. 151.

⁴³ "Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación". Revista *Política y Social*, órgano del Partido Nacional Revolucionario. Octubre 4, 1935, tomo I, número 4, pp. 10-17.

este cargo terminaba la exclusión. De ser así, las jefaturas de Departamento constituirían la cima de la carrera administrativa y, por extensión, donde existieran Direcciones Generales y Departamentos, éstos estarían ocupados por servidores de confianza; pero sólo donde hubieran Departamentos, como en la Secretaría de Relaciones Exteriores, las oficinas serían el tope de la carrera administrativa.

La administración de la carrera administrativa sería una atribución de las comisiones del servicio civil, que serían establecidas 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.

Hay que destacar que la carrera administrativa contemplaría al régimen político en su conjunto, de modo que la administración de justicia estaba expresamente comprendida dentro del proyecto.

Se establecería el requisito indispensable de examen para ingreso en el servicio público y de concurso para vacantes, que en su caso, y de no haber candidatos el ejercicio de cargos, se haría mediante convocatoria pública. Se garantizaría la estabilidad de empleo y de ascenso, como derecho de los trabajadores, además que éstos se podrían agremiar con fines de carácter social.

La masa total de energía e inteligencia humana a favor del servicio civil, que produjo la movilización organizada de los servidores públicos; que inspiró el establecimiento de la carrera administrativa en el Gobierno nacional y en una entidad federativa; que avanzó a través de leyes y reglamentaciones sobre concursos, exámenes, programas de formación y escuelas profesionales de servicio público; y que detentó un organismo de la administración pública que encabezó este notorio esfuerzo social, quedó extinta muy pronto. Todos los logros, que se asemejan a los progresos administrativos de los grandes países de Europa y América, se desperdiciaron y no dejaron sino borrosos recuerdos que muchos olvidaron.

Pero el servicio exterior, que de antaño había sido la punta de lanza de la profesionalización de la carrera administrativa en México, continuó su vigoroso proceso de desarrollo.