

Capítulo VI. ORIGEN Y DESARROLLO DEL SERVICIO EXTERIOR (SIGLO XIX)	135
1. El servicio civil en el siglo XIX	135

VI. ORIGEN Y DESARROLLO DEL SERVICIO EXTERIOR: SIGLO XIX

A lo largo de los capítulos anteriores hemos podido apreciar una preocupación constante de los secretarios de Relaciones Exteriores por la profesionalización del Servicio Exterior, que incluyó al personal de las oficinas de la propia dependencia. Las preocupaciones estaban bien fundadas: por un lado, la antigua administración de personal heredada por las reformas borbónicas fue desmontada gradualmente y, por el otro, no se instituyó otra alterna para sustituirla. Además, el desarreglo de la organización administrativa y el tránsito continuo de servidores públicos por las oficinas del gobierno agrandó las dificultades para un despacho adecuado de los negocios públicos.

Hay que recordar que la Secretaría de Relaciones Exteriores fue, hasta 1891, la dependencia de la administración pública que más mutaciones sufrió, entre otras causas, por sus separaciones y fusiones con el ramo de lo interior, por el añadido de las materias de gobernación y policía y, finalmente, por la índole misma de sus múltiples y variados negocios, como heredera de la antigua Secretaría de Cámara del Virreinato.

1. El servicio civil en el siglo XIX

No tenemos mucho espacio aquí para estudiar al servicio civil de carrera en el siglo XIX, y mucho menos para dedicarlo a su origen en el siglo precedente; pero no podemos eludir tratarlo, ya que esto es necesario para la comprensión del Servicio Exterior. No debemos olvidar que éste, a partir de 1821, fue configurado gradualmente como una carrera administrativa a desempeñarse al través de dos cuerpos de servidores públicos: los diplomáticos y los cónsules, amén de la homologación con la planta funcionarial de la Secretaría. En su condición de cuerpos, han privado para ellos disposiciones exclusivas que rigen su ingreso, permanencia y promoción, así como las

condiciones de trabajo, sueldos y jubilación. Asimismo, a principio del siglo XX se establecieron los criterios y programas de formación diplomática y consular, y se determinaron las carreras académicas que debían seguirse al efecto. Finalmente, el Cuerpo Diplomático y el Cuerpo Consular se han regido por disposiciones formales no sólo distintas al resto de los servidores públicos, sino también peculiares y propias.¹

Carrera administrativa significa un curso de profesionalización dentro del servicio público. Esta carrera está regida por requisitos especiales de ingreso, permanencia y estabilidad, y promoción, con base en el establecimiento de un sistema de méritos que se verifica por medio de exámenes de idoneidad, tanto para ingreso como para los ascensos. Incluye un proceso de formación integral y continua, cuyo sucedáneo es una capacitación permanente, toda vez que la permanencia otorga seguridad en el empleo, pero también exige un desempeño de calidad gradual y periódicamente evaluado. La carrera administrativa significa, en suma, desarrollo profesional.

Todos estos elementos se fueron desarrollando gradualmente en el Servicio Exterior Mexicano. La carrera administrativa, que ha encarnado como modelo ejemplar en el servicio civil de Alemania, Francia e Inglaterra, fundamentalmente consistió en la profesionalización del servicio público en sus diferentes ramas, incluyendo el Servicio Exterior.

Esta especial condición del Servicio Exterior en México debe ser resaltada, porque constituye el único santuario que respetó la destrucción del servicio civil de carrera existente en México hasta mediados del siglo pasado.

El origen del servicio civil en México. La formación de servidores públicos de dedicación completa a las faenas administrativas aspirantes a desenvolver una carrera, tuvo su origen con el nacimiento de la Secretaría de Cámara del Virreinato en 1756. Desde la década anterior se había preparado el terreno tanto para el establecimiento de la Secretaría como para la introducción del concepto de mérito para el ingreso al servicio. En 1742 Francisco Fernández de Mollinedo había sido nombrado para ocupar la Secretaría del Virrey, que después sería la Secretaría de Cámara, tomándose como base para el nombramiento su honorabilidad, calidad y experiencia. Este acto es el preámbulo de la formación del servicio civil de carrera en México.²

¹ Dirección General del Servicio Exterior. *Legislación del Servicio Exterior Mexicano*, op. cit., pp. 143-161.

² Linda Arnold. *Bureaucracy and bureaucrats in Mexico City: 1742-1835*. Cap. 3. The University of Arizona Press. 1988.



Paisaje del valle y la ciudad de México.

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 representaba a la Corona, y no tenía una relación orgánica con aquellos servidores, los cuales no ocupaban un cargo con proyección de carrera ni tenían un concepto profesional de su oficio. La reforma borbónica en la Nueva España, impulsada con la visita general de José de Gálvez en 1765, repercutió en una formidable transformación del Virreinato, cuyos saldos fueron un incremento enorme de las rentas de la Corona, la reforma radical de la Real Hacienda, la intensificación de las acciones de las empresas públicas recién creadas, la liberación del comercio, la supresión del papel monopolístico del Consulado de Comerciantes de México, la institución de las intendencias y la diversificación de los organismos de la administración del Virreinato. Este crecimiento, que duplicó varias veces el número de instituciones heredado por los Habsburgo, provocó una prodigiosa reproducción de los servidores públicos y demandó que el carácter de sus cargos fuera la permanencia, aptitud y rendimiento.

Para 1789, año en que el segundo conde de Revillagigedo asumió el Virreinato, la Dirección General de Alcabalas estaba integrada por 457 servidores públicos, en tanto que la Secretaría del Virreinato tenía 32 funcionarios. La expansión del servicio público fue tan grande, que la Dirección General de la Renta del Tabaco, cuya planta de empleados era de 536 personas, administraba el trabajo de 9 mil operarios. Los servicios públicos no eran menos complejos, como el servicio postal, cuya Dirección General de Correos estaba integrada por 247 empleados.³

Uno de los productos más valiosos de la reforma borbónica fue el rango profesional otorgado al servicio público. Muchos de los funcionarios al servicio de Revillagigedo habían sido reclutados a partir de 1765, es decir, se estaban formando desde el momento de la intensificación de la reforma borbónica y el crecimiento de la administración virreinal, toda vez que en ese año se estableció la política de que la formación y la carrera de los funcionarios se efectuara preferentemente en una institución o un ramo de instituciones similares, para seguir una escala promocional congruente, sin que se impidieran los cambios de adscripción, de ser el caso, y con base en la conveniencia institucional. 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 por qué muchos de estos servidores estaban aún activos cuando México se independizó de España. Si consideramos que en los poco más de cinco años de gobierno de Revillagigedo se intensificó la reforma, es lógico pensar que el número de nuevos reclutas para el servicio público creció paralelamente y, por consiguiente, primero se extendió su permanencia en los cargos del gobierno virreinal, y luego en los del Primer Imperio y la República.

Para alcanzar la titularidad de una organización de la administración virreinal, o la oficialía mayor de la misma, era menester ocuparse en el servicio público por un lapso de 18 a 20 años. Así, a menor número de años de servicio, menor rango en la escala administrativa. La experiencia, pues, era un valor indispensable para el sistema de promociones, pero también el mérito, pues los ascensos no estaban garantizados por la antigüedad, y muchos empleados permanecieron en el mismo

³ Segundo conde de Revillagigedo. *Censo de funcionarios públicos del Virreinato*. Archivo General de la Nación. México. Historia, volumen 159, expedientes 2, 3 y 4. 1790. El censo fue ordenado directamente por Revillagigedo a cada uno de los jefes de servicio, y contiene, detalladamente, los datos del servicio público virreinal: nombres, puestos, antigüedades, actitudes y aptitudes, y una evaluación de los propios jefes sobre sus subalternos.



Mercado de Iturbide.

puesto por muchos años, en tanto que otros ascendieron con base en su aptitud. La implantación del mérito fue posible merced a los principios de rendimiento y capacidad introducidos por los Borbones en la administración, principalmente en la Nueva España, donde la necesidad de hacer más productivas las rentas de la Corona obligaron a incrementar la solvencia laboral de los servidores públicos. El resultado fue que, a poco de llegar a México José de Gálvez, la Nueva España producía más ingresos que los dos virreinos meridionales de América juntos.

Como pieza clave del servicio civil borbónico, en 1763 fue instituido en España y en sus dominios americanos el Montepío de Viudas y Pupilos del Ministerio de dentro y fuera de la Corte, también conocido 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* —un antiguo derecho de origen medieval que cobraba el rey de España, como contraprestación por la provisión de un cargo público— que se aplicaba a sus sueldos, 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. Gozaba del Montepío una parte de los funcionarios hacendarios, directores de empresas y servicios públicos, los miembros de los consejos y los secretarios de Estado, además de los servidores públicos en los virreinos americanos.⁴

Cuando dio comienzo la Guerra de Independencia, la reforma borbónica había organizado una administración gubernamental institucionalizada y profesional, integrada por organismos de servicios, empresas públicas y entes de cultura y arte, además de centros educativos. En su foco se desempeñaba la Secretaría de Cámara del Virreinato y, congregado en cada uno de aquellos organismos, operaba un conjunto de servidores públicos, cuyas actividades eran de suyo una carrera administrativa, ya que gozaban de sueldos fijos, disfrutaban de prestigio social derivado de su oficio y sabían que el futuro de sus esposas e hijos estaba materialmente asegurado por el Montepío de Ministros y Oficinas.

El servicio civil en el México independiente. El desarrollo del servicio civil en México es perceptible de 1756 a 1821, principalmente por el crecimiento cuantitativo del servicio público, amén de su profesionalización. En el último año, dentro de la masa total del servicio público —que incluía operarios, custodios, mozos de oficio, ordenanzas y porteros, además de aquellos otros destinados al desempeño de oficina, como oficiales y escribientes—, alrededor de 500 personas estaban desempeñándose dentro de una carrera administrativa; es decir, en un proceso fundado en la permanencia, estabilidad y méritos, un *cursus honorum* profesional. El nivel más alto del crecimiento del servicio público tuvo lugar de 1765 a 1805, año en que se estabilizó y se frenó, con motivo de la decadencia española y a causa de que la burocracia borbónica alcanzó la estabilización debido a su grado de madurez. 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

⁴ *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. Madrid, 1763. El Montepío tenía una organización muy sencilla: estaba encabezado por una junta directiva, a la que asistía la Secretaría, la Contaduría y la Tesorería. En la Nueva España, en la época del segundo conde de Revillagigedo, el Montepío de Ministros y Oficinas estaba integrado por servidores públicos que se desempeñaban en varias dependencias de la administración virreinal, pero que dedicaban parte de la jornada de trabajo a la gestión del Montepío. Lo conducía un director, del que dependía, el contador, el tesorero, dos oficiales y un portero. Cf., nota anterior, que da cuenta de la fuente de esta noticia.

reforma implantada por los Borbones significó la institucionalización del servicio público y el establecimiento del sentido de deber hacia el Estado, de modo que la burocracia tendió a adherirse a esta política y hacer del cargo una responsabilidad pública y una carrera profesional.

Pero a partir de 1821, y hasta 1833, se verificó un proceso regresivo de la profesionalización. El período de 1821-1833 tuvo dos etapas de depresión profesional muy agudas: 1821-1822 y 1827-1828, cuya causa fue la expulsión de españoles, muchos de ellos dedicados al servicio público. Pero la mayoría de los funcionarios eran mexicanos, formados bajo el concepto institucional de servicio, y por tanto desligados de los intereses de la oligarquía novohispana, principalmente de los comerciantes y el clero, y su inclinación era la conservación de su empleo. Esto explica por qué en 1821 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.

El México independiente impuso nuevos criterios a la administración de personal, entre los que destaca la libertad de nombramiento y remoción como facultad del titular del Ejecutivo. En 1824, inaugurada la República Federal, se procedió a nombrar con toda libertad a los empleados públicos y se ordenó a la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores que, en el futuro, todo nombramiento se solicitara primero al Supremo Gobierno Federal. Esto fue el comienzo del desorden generalizado que invadió a la administración pública y que tuvo sus efectos más perniciosos en el servicio público.

Para 1828, la implantación del federalismo había dejado como saldo un caos en la administración de personal en el país. Para dar un arreglo mínimo al problema, el Gobierno Federal dispuso que los empleados de los estados fueran declarados como cesantes por la Federación, si habían sido separados de sus cargos. En contraste, los empleados que permanecieron en



Teatro Nacional de México.

puestos de los gobiernos de las entidades federativas fueron declarados cesantes de la Federación y, por lo tanto, sujetos a despido en los estados, salvo aquellos que obtuvieran la licencia respectiva de la Federación y ocuparan en los estados puestos que no fueran vitalicios. Sin embargo, en caso de cesantía en los estados la Federación los volvería a emplear con preferencia a otras personas que formaran parte del servicio público. En 1838, el problema de los cesantes había alcanzado características lamentables para los funcionarios que sufrían esta condición, de modo que la SREI dispuso que sólo se les pagara la cuarta parte de su sueldo en tanto se les volvía a colocar, mientras que a quienes disfrutaran un puesto en propiedad y acumularan 15 años de servicio y menos de 25 se les daría la tercera parte; se les darían dos terceras partes a los que tuvieran de 30 a 40 años de antigüedad; y todo el sueldo a los que cumplieran los 40 años de servicio.⁵

Se había iniciado la supresión del servicio civil, y en mayo de 1833 se autorizó al presidente de la República para remover libremente a los empleados de las Secretarías de Estado que no merecieran su confianza. Aunque esta disposición sería derogada posteriormente, mientras estuvo vigente, en 1838, fue causa de gran preocupación, no únicamente para los funcionarios públicos, sino también para algunos secretarios de Estado.⁶

Una de las pocas medidas que contribuyeron a favorecer el servicio civil, a pesar de las condiciones que conjuraban en su contra, fue la supresión del carácter estamental de que disfrutaban las personas que, sin ocupar un cargo público, usufructuaban la dignidad funcional *ex officio*. Se trataba de personajes que aparecían como empleados honorarios y gozaban de tratamiento oficial, así como de honores y, sobre todo, de fueros. Una vez que entró en vigor esta disposición, dichos personajes se convirtieron en sujetos de los tribunales comunes. Esta sana disposición, decretada en 1847, fue derogada por Santa Anna en 1853.⁷ En el mismo sentido, aunque el proceso

⁵ Disposiciones a que se refiere la prevención octava de la circular de esta fecha sobre declaración de cesantías (estas disposiciones fueron hechas en agosto 18 de 1824, mayo 23 de 1829 y junio 30 de 1838). Archivo General de la Nación. México. Biblioteca, Impresos. Caja 13 sobre legislación (disposiciones sobre empleados).

⁶ Así lo manifestó Antonio Romero, titular del Ministerio de lo Interior, quien aludiendo la necesidad de que le aprobaran la nueva planta del Ministerio, invocó la experiencia en el Servicio como "la mejor reguladora de la utilidad de las cosas". *Memoria del Ministerio de lo Interior de la República Mexicana*, signada por Antonio Romero en enero 12 de 1838, p. 2.

⁷ Ley que establece 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*. Tercera parte, pp. 299-300. La derogación de esta Ley se efectuó en agosto 12 de 1853.

de extinción del servicio civil proseguía, el modo en que se ejecutaba en 1848 procuraba hacer menos vejatoria la condición de los funcionarios que adquirirían la condición de cesantes y jubilados.⁸

Sin embargo, en este mismo año Manuel Payno, secretario de Hacienda, propuso la supresión de la propiedad de los empleos, para eliminar de tajo el problema de los cesantes. Para entonces, el favoritismo, el clientelismo y la empleomanía se habían apoderado de las oficinas públicas. Estaba suprimido el sistema de meritorios como procedimiento de ingreso al servicio y fracturada la escala para los ascensos, además de que sucesivos gobiernos habían dispuesto de los fondos del Montepío de Ministros y Oficinas. Esta situación era, sin duda, un atropello a los derechos legales adquiridos por los trabajadores del gobierno, y sólo restaba la amputación del derecho de propiedad de empleos, un derecho de permanencia que aún subsistía. La eliminación de este derecho, como ocurrió, dejó en la calle a los funcionarios y a sus familias, y dio lugar a la aparición de una gran cantidad de aspirantes, quienes llenaron muy pronto las vacantes.

La propiedad del empleo era un derecho distinto al de patrimonio, y por tanto no era heredado ni heredable; era simplemente el derecho de “permanencia, garantizada por la ley”, según lo observaba un contemporáneo de aquellos años.⁹ El secretario de Relaciones Exteriores e Interiores, José María Lafragua, opinaba del mismo modo, debido al notorio desorden vigente en los negocios de la administración pública, principalmente producto de la ineptitud, abandono y carencia de probidad de muchos empleados. También estaba a favor de establecer la amovilidad de los funcionarios públicos entrantes —no los que contaban con propiedad de cargo— y sujetar a juicio político a quienes se hicieran acreedores a ello. Era asimismo necesario aplicar un examen de conocimientos y aptitudes a los empleados en activo, para purgar a las oficinas de tanto ignorante, exigir a los aspirantes los conocimientos

⁸ Prevenciones sobre el modo de conceder cesantías y jubilaciones, de junio 30 de 1848. *Ibid.*, pp. 300-301.

⁹ El diputado Francisco Carbajal estaba seriamente preocupado por la devastación del servicio civil. Contra Payno, alega que después de haberse desempeñado durante varios años en el servicio público, en diversas oficinas, fue testigo presencial de que ni la propiedad 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. Cuando 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 creían que podían ser presidentes y ministros, y más modestamente por empleados que creían “que para servir en las oficinas no se necesita aprender nada”. Con respecto a la propiedad,

necesarios—cuando menos tener buena caligrafía, saber de contabilidad y dominar un idioma—. Además, la Secretaría exigía para el ramo del Exterior conocimientos especiales. 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?”.¹⁰

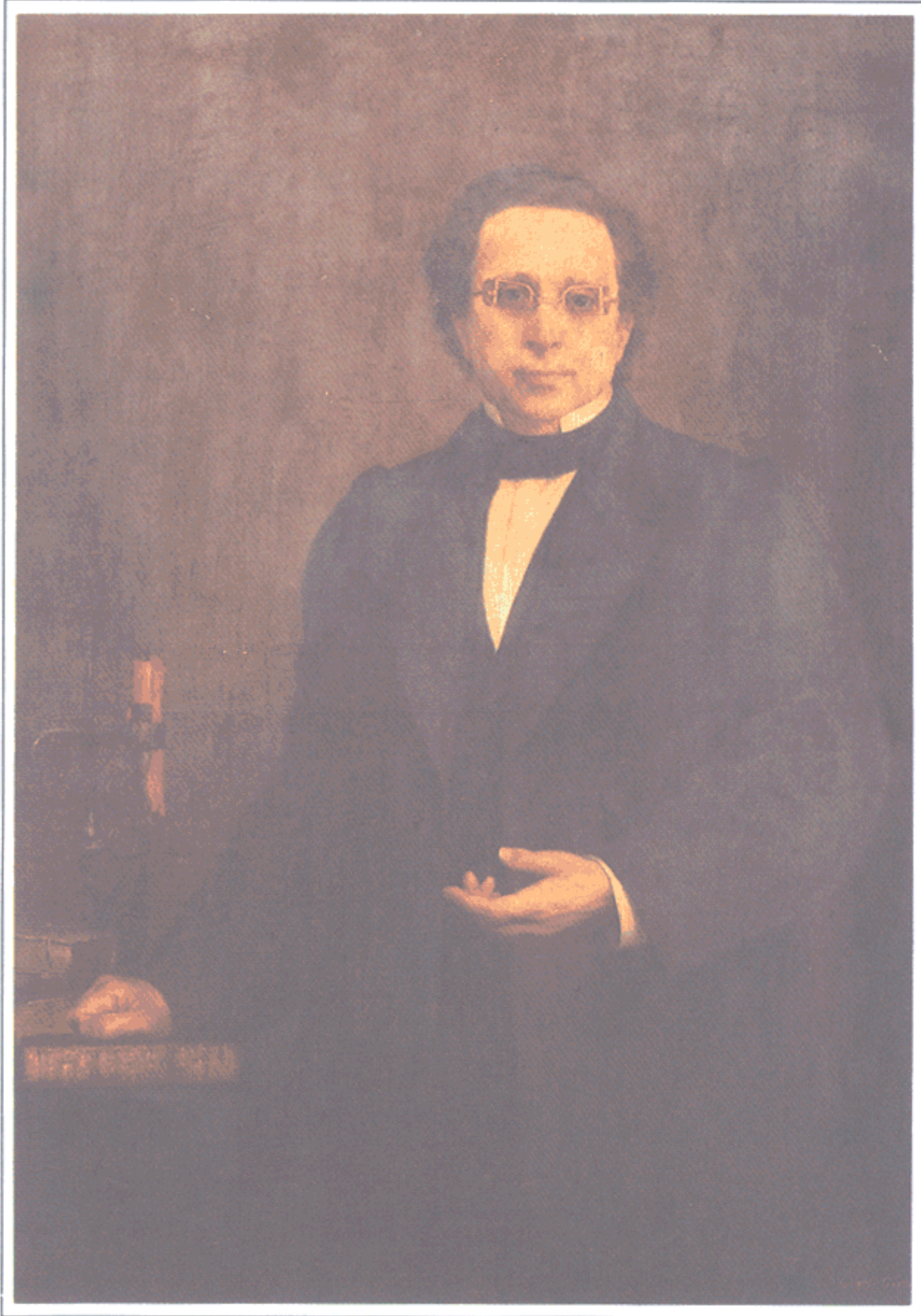
El proceso de supresión de la carrera administrativa tuvo su cúspide en 1852, cuando por medio de la Ley de mayo 21 se facultó al Ejecutivo para extinguir a las oficinas que juzgara prescindibles y reducir las plantas en beneficio de la economía de gastos. Todos los puestos provistos antes de esta fecha se conservaron en propiedad, salvo que las oficinas donde laboraran los empleados del caso fueran suprimidas, pasando entonces a la condición de cesantes. Al mismo tiempo, los cargos provistos a partir de la fecha tuvieron 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 pasado, en caso de promoción. Resulta toda una paradoja que, como contraparte a la supresión de la permanencia del personal público, se estatuyeran como requisitos de ingreso la aptitud y el mérito.¹¹

En septiembre y octubre del mismo año se determinó, con base en este decreto, la remoción de las personas que gozaran de dos sueldos, declarándoseles jubilados o cesantes, según los años de servicio, para ser posteriormente reingresados al servicio, de ser el caso, o permanecer fuera de él, con la pensión correspondiente. Poco después se decretó que

explica que ésta significa solamente la garantía de estabilidad—como hoy lo establecen, dicho sea de paso, los modernos servicios civiles de carrera—, es decir, los empleos de propiedad eran aquéllos conferidos como cargos permanentes con base en un contrato signado por dos voluntades, que obligan 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 de que la provisión de nuevos empleos debía someterse a reglas de ingreso. Desafortunadamente, el Congreso prestó oídos sordos a su propuesta. *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*. Imprenta de Ignacio Cumplido. México, 1848.

¹⁰ *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, *Op. cit.*, p. 178.

¹¹ Decreto por el que se declara la amovilidad de empleos, de mayo 21 de 1852. *Ibid.*, pp. 303-304.



José María Lafragua Ibarra.

la persona que gozara de dos o más sueldos permanecería sólo con el mayor. En su momento, el objeto de estas medidas era el de ahorrar gastos al erario y, al mismo tiempo, lograr mejor calificación de los empleados de nuevo ingreso: los meritorios, recién restituidos. Al efecto, al mismo tiempo se mandó que en el ramo hacendario se buscara “la verdadera y exclusiva profesión de los individuos que a ella se dedican”. Así, en lo general se exigió que los meritorios supieran escribir y leer con propiedad y dominaran la gramática castellana, la aritmética y la geografía, conocimientos exigidos a los escribientes. Para los oficiales de contabilidad se dispuso que estuvieran preparados en partida doble y en el sistema de cuenta y razón, en tanto que a los oficiales de correspondencia se les exigía 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.¹²

En diciembre 31 de 1855, dentro de la Ley de Presupuestos, se dio el paso definitivo para suprimir los cargos de propiedad, convirtiéndolo en comisiones revocables en todo momento. Con esta medida, los empleados perdieron la inamovilidad que les aseguraba estabilidad y permanencia, ascensos por escala, sueldos y pensión para viudas y huérfanos, es decir, desarrollo profesional. Por extensión, aunque dicha ley no lo mencionaba, se canceló el Montepío de Ministros y Oficinas, debido a que sus fondos habían sido utilizados por la Hacienda Pública. 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 más recientemente a la Constitución de 1824, además de que las disposiciones de abril 17 de 1837 y febrero 11 de 1854 así lo habían ratificado. La propiedad había significado, sustancialmente, permanencia y promoción por escala con base en la honradez, la aptitud y la dedicación, es decir, por méritos, además de protección al funcionario en caso de un cambio a cargo menor, aun con sueldo más elevado, pues el honor del servicio era primero que la condición pecuniaria. Asimismo, significaba que, de conformidad con los años de servicio, tenía derecho de pensión y que, en caso de supresión de su oficina de adscripción, gozaba de derecho a pensión. En fin, que disfrutaría de licencias con goce de sueldo por motivos de enfermedad y que se le daría el trato respetable que el ejercicio de su función exigiera.¹³

La formación del servicio civil estableció también deberes formales de los trabajadores públicos hacia el Estado, principalmente que a partir de la etapa de meritorios se acomodaran a la conducta debida para los negocios del Gobierno, se ajustaran a las normas de trabajo, se obligaran a la instrucción y capacitación continua y guardaran discreción con respecto a las labores de la administración pública.

¹² Decretos 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, y decreto de octubre 5 del mismo año, que establece que los empleados no puedan percibir dos o más sueldos. Secretaría de la Presidencia. *La Administración Pública en la época de Juárez*. Tomo I, pp. 288-292.

¹³ La supresión de la propiedad, a decir de J. Piquero, ha sido 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 es el mismo argumento invocado por Carbajal. *Amovilidad de los empleados en los diferentes ramos de la Administración Pública*. (Sin datos editoriales.) México, 1856-1858.

En suma, la mencionada ley de diciembre 31 de 1855 extinguió el Montepío de Ministros y Oficinas y suprimió totalmente a los empleos en propiedad. Desaparecía, así, el servicio civil de carrera.¹⁴ El proceso fue sencillo: comenzó en los albores del México independiente con el instrumento de la jubilación forzosa, luego se recurrió al expediente de la cesantía y finalmente 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, hay que subrayarlo, había demostrado su utilidad y valor para el país.

En el año de 1887 se estaban sufriendo los efectos de la destrucción de la carrera administrativa del servicio civil. Las oficinas públicas habían sido ocupadas por inexpertos, merced al favoritismo y, para suplir las deficiencias se habían convertido “en planteles de instrucción”, como lo hace notar un contemporáneo que había servido en la administración pública durante 16 años. Muchos empleados carecían de saberes mínimos, tales como leer, escribir y contar, además de carecer de conocimientos sobre gramática, lógica e ideología —como lo apunta la misma persona—, además de historia, geografía, economía política, conocimientos indispensables para el ejercicio de los cargos públicos. Finalmente, 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 servidores públicos profesionales.¹⁵

Todos los empleados debían dominar el contenido de la biblioteca del empleado, como la llama Díaz Rugama. En particular los funcionarios del servicio exterior debían conocer el Reglamento del Cuerpo Consular y la legislación del ramo. La Guía del Empleado de la República Mexicana señalaba incluso las oficinas y ámbitos laborales de los funcionarios,

¹⁴ La amenaza de supresión del Montepío de Ministros ya era patente durante el segundo cuarto del siglo XIX. Esto inspiró a Luis Riquelme para proponer el Proyecto de Suscripciones Voluntarias para los Empleados Civiles de la República Mexicana. (Impreso por Juan Ojeda. México, 1837), para el beneficio de viudas y huérfanos, pero que se extendía a padres, herederos y legatarios.

¹⁵ Habida cuenta que estos empleados eran incapaces para desempeñarse, y que las oficinas públicas no constituían centros de enseñanza, Alberto Díaz Rugama, quien se ocupó como servidor público de la administración pública por más de década y media, escribió la Guía Práctica para los Empleados Civiles en la República Mexicana (Imprenta El Socialista. México, 1887), para facilitar su formación como servidores públicos. Además de los conocimientos ya consignados, sugería que los empleados dominaran lo que llamaba 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.



Fuente del Salto del Agua.

consignándose especialmente la existencia de los Cuerpos Diplomático y Consular dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, donde, en contraste con la degradación generalizada del servicio civil, se había logrado una relativa profesionalización del Servicio Exterior.

2. El Servicio Exterior

La exposición precedente era indispensable para aquilatar, en todo su valor, la necesidad de la profesionalización de los empleados para el desempeño de un servicio público socialmente útil, de Estado, principalmente para una función estatal primordial como la política exterior. La devastación del servicio civil impactó en el Servicio Exterior como desestimulante, pero éste fue el ramo de la administración pública mejor librado. Tal como lo vamos a observar, la formación de los Cuerpos Diplomático y Consular estuvo permanentemente al margen del proceso de degradación de la carrera administrativa en los diversos ramos de la administración pública.

Como lo hemos podido observar en esta obra, a partir de 1822 comenzaron a emitirse disposiciones con respecto a la organización del Servicio Exterior, a partir de las cuales se organizaron las legaciones y los consulados, al tiempo que se fue perfilando con más precisión el *modus operandi* de los agentes diplomáticos y consulares, los requisitos para acceder al servicio y las reglas de su desempeño. Estas disposiciones también precisaron el modo de despachar los negocios y, gradualmente, sentaron reglas para la formación especializada de los Cuerpos Diplomático y Consular.

Desde su origen, el país se abocó a dar orden mínimo al Servicio Exterior, por el imperativo del establecimiento de lazos diplomáticos y consulares con otros países. La Regencia del Imperio dispuso, a mediados de 1822 que los comisionados en misiones exteriores fueran mexicanos o, cuando menos, radicados en el país por siete años.¹⁶

En 1828, ya era indispensable una mayor organización y formalización de las oficinas de la SREI en el exterior, pues a medida que progresaban las negociaciones, el comercio internacional y los tratados con otros países, era evidente que la fase experimental librada por la tierna República

¹⁶ Decreto de la Regencia que establece reglas para los nombramientos, e instrucción y sueldos del personal diplomático, de mayo 7 de 1822. Secretaría de Relaciones Exteriores. *Compilación de disposiciones relativas al servicio exterior mexicano*. Dos tomos, tomo 1, pp. 2-3. México, 1981.