

|   |            |
|---|------------|
| <b>Capítulo X. EL SERVICIO EXTERIOR EN LOS<br/>REGÍMENES DE LA REVOLUCIÓN .....</b> | <b>267</b> |
| <b>1. Movimiento del servicio civil (1922-1939) .....</b>                           | <b>267</b> |
| <b>2. La formación profesional de servidores<br/>públicos (1905-1929) .....</b>     | <b>278</b> |

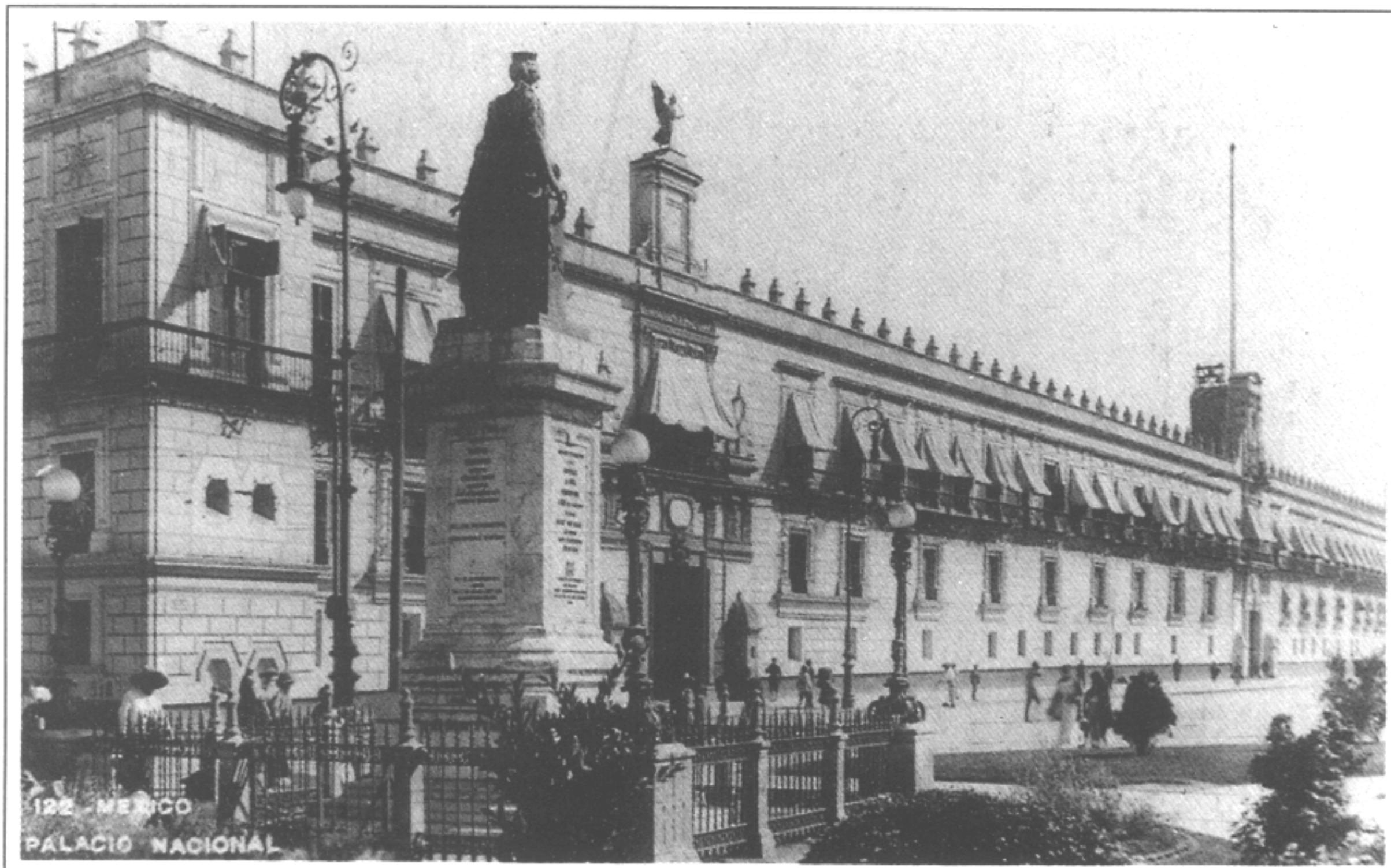
## X. EL SERVICIO EXTERIOR EN LOS REGÍMENES DE LA REVOLUCIÓN

**E**n un capítulo anterior pudimos apreciar el origen, desarrollo y consolidación del Servicio Exterior en México, y en particular su peculiar posición contrastante con la condición del resto del servicio público del país. Aquí proseguimos este desarrollo.

### 1. Movimiento del servicio civil (1922-1939)

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. Dicho proceso estaba representado por tres tendencias relacionadas: a) un movimiento dirigido a la formación del servicio civil, que partía de iniciativas del gobierno y de sus trabajadores; b) el establecimiento de programas de formación de funcionarios públicos dentro de instituciones académicas universitarias; c) la consolidación del Servicio Exterior como el aspecto más progresivo, así como el desarrollo del movimiento del servicio civil de carrera.

Entre 1920 y 1934 se desenvuelve un conjunto de acciones e instituciones favorables al desarrollo de la carrera administrativa en el servicio público. Por un lado, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Departamento de Contraloría dan pasos muy significativos en pro de la implantación del sistema de méritos para el ingreso, permanencia y promoción de sus trabajadores, toda vez que en el seno de la primera el Servicio Exterior había alcanzado el máximo nivel de profesionalización de su historia. Por el otro, los propios servidores públicos se organizan en la Confederación Nacional de la Administración Pública y en la Asociación de Empleados Oficiales, con el objetivo común de demandar al gobierno la institución del servicio civil. Al mismo tiempo, algunos grupos profesionales cuyos miembros se desempeñaban en el Gobierno, principalmente contadores fiscales, establecieron la Escuela Superior de Administración Pública, y



Palacio Nacional y monumento (1922).

lograron su incorporación a la Universidad Nacional de México. El objeto de la escuela era servir de plantel para la formación profesional de los servidores públicos, en los ámbitos contables, fiscales y mercantiles.

*El servicio civil.* En diciembre 24 de 1906 Francisco Montero Collado encabezó un grupo de servidores públicos con el propósito de formar la Sociedad Mutualista de Empleados Federales. Con esta fecha arranca el movimiento en pro del servicio civil en el México moderno. Este propósito se frustró de origen, ya que ni Porfirio Díaz ni José Ives Limantour vieron con simpatía que los trabajadores del Gobierno conjugaran sus esfuerzos en una asociación laboral.<sup>1</sup>

Fue hasta 1922 cuando 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 era participar en la formación del servicio civil. Este esfuerzo encarnó en la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP), fundada en junio de 1922.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> *Magazine de la Confederación Nacional de la Administración Pública*, número 1. México, octubre de 1922, pp. 5-6.

<sup>2</sup> *La vigorosa acción de la Confederación Nacional de la Administración Pública*. México, 1922.

*Confederación Nacional de la Administración Pública.* El propósito de la CNAP era formar una institución 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 la Sociedad Económica de Prevención, que funcionaba a través de una asociación de consumo, una asociación de construcción y una caja de ahorros, esta última derivada en la Caja Bancaria Beneficiadora del Empleado. Con estos instrumentos organizativos se pugnaría por crear un seguro oficial, prevenir las emergencias de trabajo y apoyar a los servidores públicos y a sus familias en casos de cesantía, jubilación o deceso. Dentro de sus finalidades destacó el establecimiento de la Agrupación de Prevención Social, cuya finalidad era la reglamentación del servicio civil y, por tanto, 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 para septiembre se hubieran formado las treinta previstas. La CNAP nació con buenos auspicios, pues en su membresía de honor estaba 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 su apoyo se había organizado un consejo técnico, presidido por Antonio Caso, rector de la Universidad Nacional de México, y un cuerpo consultivo honorario.

*Asociación Mexicana de Empleados Oficiales.* Dos años después, 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.<sup>3</sup> Como la anterior, su objeto era la formación de la carrera administrativa mediante la expedición de la Ley del Servicio Civil. Al respecto, la AMEO consideraba que la reciente vigencia del Reglamento del Departamento de Contraloría era de suyo el primer paso hacia este propósito.

Su organización era diversa a la CNAP, ya que no confederaba cuerpos locales de las entidades federativas, sino delegaciones situadas en las dependencias de la administración pública federal. En 1926 contaba con 56 delegaciones, entre ellas la de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a

---

<sup>3</sup> AMEO, *Órgano de la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales*. Números 1, 2 y 3. Junio, julio y septiembre de 1925, y número 8 de julio de 1926. México.

**cargo de Salvador Campa Siliceo, oficial del Departamento Administrativo, recientemente constituido.**

Efectivamente, en marzo 2 de 1925 se expidió un acuerdo que ponía en vigencia el nuevo reglamento del Departamento de Contraloría, lo que significó la implantación de los elementos sustanciales del servicio civil.<sup>4</sup> Debido a la necesidad de restringir las plazas de la dependencia y reducir el número de empleados, quienes permanecieron en activo fueron sometidos a evaluación para demostrar, mediante examen, su aptitud para el puesto y tener una hoja de servicios honorable. El sistema de ingreso fue reformado totalmente; se introdujo el examen de ingreso, cuya finalidad era recuperar, en igualdad de circunstancias, a los empleados cesados por razones de economía presupuestal. El régimen promocional también 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.

Un elemento sustancial de la carrera administrativa, en esta dependencia, consistió en el fortalecimiento de la permanencia 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 en activo. Además, quedó establecido que el cese sólo era posible por motivos fundados, tales como la comisión de actos contra el fisco, la seguridad o el prestigio de la Nación, así como por imposibilidad física para desempeñar el servicio, por mudarse fuera de la ciudad donde estaba la oficina sin previo permiso, por rehusar la prestación de servicios o por 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 escogerían de manera aleatoria. Los fallos del sínodo eran inapelables. En caso de empate, se prefería al funcionario en activo; siendo ambos servidores públicos, se optaba por el de mejores antecedentes; siendo ambos externos, se prefería al más apto a juicio del contralor. Excepcionalmente fueron exentados de examen los auditores y subauditores, además de los empleados accidentales, o bien quienes mostraran los certificados de los conocimientos exigidos en él.

En apoyo de estos progresos, la Contraloría General, con la colaboración de la Secretaría de Educación Pública, patrocinó la formación y el desarrollo de la Escuela Superior de Administración Pública, cuyo perfil

---

<sup>4</sup> *Boletín de Informaciones de la Contraloría General de la Federación. Tomo I, número 1, marzo-abril. México, 1925.*



Cutberto Hidalgo Téllez.

curricular correspondía a muchas de las tareas que se ejercitaban en su seno.

Los servidores públicos del estado de San Luis Potosí se habían beneficiado antes que los trabajadores de la Contraloría, ya que en junio 31 de 1923 fue instituida en esa entidad federativa la carrera administrativa.<sup>5</sup> En efecto, el servicio civil se implantó para estimular el desempeño de los empleados en las oficinas públicas dependientes del estado o de los municipios. No se podía acceder a través de la carrera del servicio civil a

---

<sup>5</sup> Ley del Servicio Civil para el Estado de San Luis Potosí, de junio 31 de 1923. Sin datos editoriales.

**los puestos de secretario general de Gobierno, oficial mayor, secretarios particulares, secretarios del Tribunal, gerentes de los municipios y secretarios de los ayuntamientos, así como a las comisiones especiales.**

Para administrar la carrera administrativa se formó 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 exámenes para evaluar la idoneidad del personal y cuidar de su debida marcha; también podía nombrar a los jurados y cuidar 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 la enviaba a los jefes de la oficina del caso para recibir su dictamen, luego de lo cual emitía el fallo correspondiente. La Comisión del Servicio Civil elaboraba la lista de las personas que juzgaba idóneas para ocupar plazas y, si no había aspirantes calificados, efectuaba una convocatoria pública para el efecto, sin que todo esto obviara el que un servidor público pudiera solicitar un examen antes de 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 estatal 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 trabajadores del gobierno del estado de San Luis Potosí. En primer lugar, fueron protegidos contra muerte o inhabilitación por medio de un seguro cubierto con el 3% de sus sueldos. Además, se instituyó un meditado procedimiento de defensa del servidor público ante remociones arbitrarias, que comenzaba con la intervención de la Comisión del Servicio Civil si así lo solicitaba alguno de los afectados. Al mismo tiempo, se ordenó que ningún servidor del Gobierno del estado y los municipios fuera cesado, promovido, multado, afectado en sus percepciones, despedido de su plaza, amenazado o halagado con promesas de ascenso, por el hecho de pertenecer a partidos políticos, o porque se manifestara a favor o en contra de personajes políticos, o por realizar actos o gestiones a favor de campañas políticas. Tampoco podía ser molestado por formar parte de asociaciones cuyo objeto fuera la ayuda mutua, o porque presentara una

iniciativa individual o colectiva lícita, ordenada y respetuosa a las autoridades para proponer mejoras en sus condiciones económicas, sociales y materiales para sí y su familia. Asimismo, no lo sería por practicar algún culto religioso, ni por dar o negar dinero para fines políticos o dádivas a los superiores. Finalmente, no podía ser afectado negativamente por la supresión de la partida presupuestal que estuviera nutriendo a su plaza, o por la fusión de dos puestos, en cuyo caso se elegiría a los funcionarios más eficientes. En caso de cesantía, cuando hubiera vacantes, éstas se destinarían con preferencia a los que antes se desempeñaban en el servicio y, entre ellos, a los de mayor antigüedad.

En su condición de ciudadano, el servidor público podía pertenecer al partido de su preferencia, 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 tres cuartos de siglo de que en México se había extinguido el servicio civil de carrera, los servidores públicos federales obtuvieron los beneficios que gozaban sus colegas potosinos, pero con grandes limitaciones —que han trascendido hasta nuestros días— y por brevísimo tiempo. En abril 12 de 1934 se decretó el establecimiento del servicio civil, que significó la revisión de la potestad presidencial para nombrar y remover libremente a los empleados y funcionarios federales con base en las disposiciones constitucionales.<sup>6</sup>

Uno de los motivos de la implantación del nuevo régimen de la administración de personal fue la inexperience y falta de elementos sobre el servicio civil en México, y que a través de su implantación se quería ofrecer la necesaria experiencia al Gobierno que estaba por entrar en funciones—encabezado por Lázaro Cárdenas—, para que éste expediera una ley respectiva. Por este motivo, la medida 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

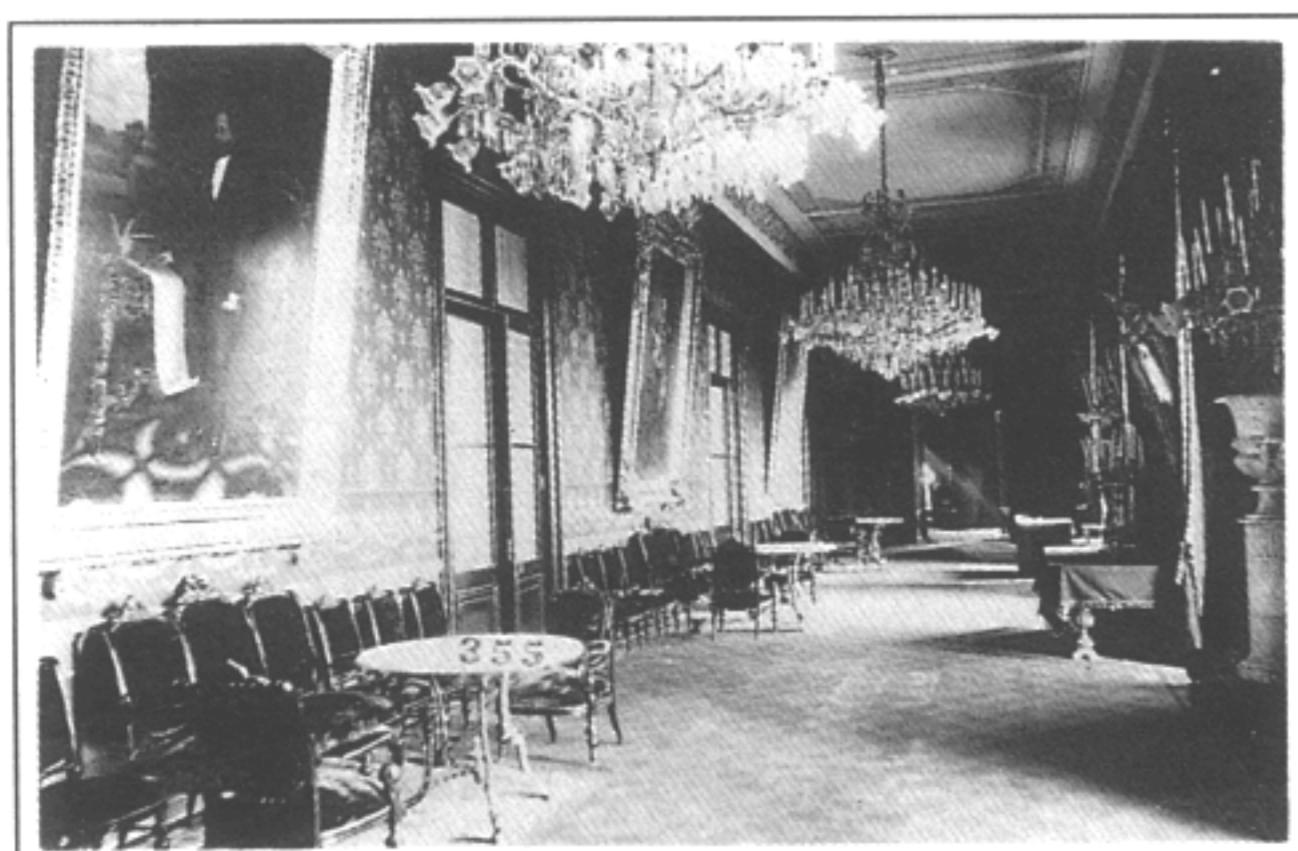
---

<sup>6</sup> La medida fue adoptada por Abelardo Rodríguez, entonces presidente de la República, invocando su repugna por el ejercicio de una facultad omnímoda. Así, por principio, mandó que todos los servidores públicos conservaran sus empleos, salvo por causa grave que ameritara la remoción. Acuerdo que establece el servicio civil, de abril 12 de 1934. Secretaría de la Presidencia. *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Administración Pública.* Tomo V, volumen IV, pp. 77-88.

referentes a los puestos de secretarios de Estado, 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 de Estado, oficiales mayores, secretarios generales, directores, jefes de departamento y jefes de oficina o de 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 exclusión alcanzó a los servidores públicos nombrados mediante disposiciones especiales, entre ellos los que integraban el Servicio Exterior.

La implantación del servicio civil respondió a demandas sentidas que provenían de los servidores públicos y que, esencialmente, expresaban la preocupación por su inestabilidad y amenazas a su permanencia. Por este motivo, el diseño del servicio civil privilegió la estabilidad y la permanencia, más que el ingreso y la promoción con base en el sistema de méritos. Al mismo tiempo, la exclusión de cargos de tercer, cuarto y quinto nivel despojó a los servidores públicos de la posibilidad de una carrera administrativa en sentido estricto, pues su *cursus honorum* tenía como tope la jefatura de oficina y de servicio; por tanto, tampoco podían acceder a jefes de departamento, directores y secretarios generales, cargos que homologados con otros países, normalmente son concebidos como inherentes al servicio civil.

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 políticas y toma de decisiones, estable-



Salón rojo del Departamento Presidencial (1901).  
Palacio Nacional.

ciéndose no una carrera administrativa completa, sino un sistema que sólo garantizaba estabilidad, permanencia y un sistema promocional mezquino.

No obstante, esta experiencia fue provechosa para que, una vez entrado en funciones, el nuevo gobierno expidiera una disposición que dio arreglo al servicio público.<sup>7</sup> También, por exclusión, se distinguió a los trabajadores de base de los de confianza, dándose protección al empleo de los primeros mediante procedimientos de estabilidad y permanencia, 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 puesto de intendente del castillo de Chapultepec, así como a una diversidad de secretarios que se desempeñaban en el Poder Judicial.

La exclusión abarcó también a los miembros del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular, así como al 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 recién constituido.

Uno de los pocos beneficios que trajo la disposición de 1938 fue la incorporación de los cargos de Jefe de oficina y de servicio al servicio civil, aumentando un nivel el escalafón de los trabajadores de base.

Esta organización de la administración de personal hubiera sido aceptable si, en contraste, no hubiera habido mejores y más fecundas opciones, como la presentada en 1935 por el Partido Nacional Revolucionario.

*Proyecto del servicio civil y del Instituto Nacional de Administración Pública.* Desde la época del Gobierno de Emilio Portes Gil una comisión de miembros del Partido Nacional Revolucionario venía estudiando la implantación del servicio civil.<sup>8</sup> De sus trabajos brotó el proyecto de Ley del Servicio Civil, entre cuyos ingredientes había trabajos producidos por varias instituciones y personas, entre ellos de algunos servidores públicos. Este proyecto es, desde muchos aspectos, muy superior al decreto mencionado, como nutriente de una verdadera carrera administrativa.

<sup>7</sup> *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.

<sup>8</sup> Lucio Mendieta Núñez. *La Administración Pública en México*, p. 151. 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 era la de formar un proyecto de Ley del Servicio Civil, dentro de los trabajos del Instituto de Estudios Sociales del Partido Nacional Revolucionario, tal como ocurrió en efecto.

La idea era que en una sola ley se fijaran las relaciones entre el Estado y sus trabajadores y que comprendiera a la mayor parte de los servidores públicos.<sup>9</sup> En el proyecto se incluyó a los trabajadores interinos y supernumerarios, aunque sin ofrecimiento de garantía de empleo. Al mismo tiempo, el personal excluido 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, así como a jefes y subjefes de las unidades administrativas de las Secretarías, departamentos autónomos y dependencias federales. Se excluía, también, a miembros de comisiones, juntas y consejos organizados en atención a leyes especiales, así como 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 tanto, que la categoría de jefe y subjefe de unidad administrativa se refiere a director o jefe de departamento, y que en este cargo terminaba la exclusión. De ser así, las jefaturas de departamento constituirían la cima de la carrera administrativa del servicio civil y, por lo tanto, donde existieran direcciones generales y departamentos, éstos serían ocupados por servidores de confianza. Pero esto sólo ocurriría donde hubiera departamentos, como en la Secretaría de Relaciones Exteriores, en donde las jefaturas de las oficinas serían el tope de la carrera administrativa.

La administración del servicio civil tocaría a las Comisiones del Servicio Civil, que serían establecidas en cada una de las dependencias de la administración pública federal y de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. En estas comisiones habría representantes de los trabajadores y su función sería la de preparar los exámenes y formar los jurados—que se integrarían por insaculación—, e informar de las vacantes a disposición. También elaborarían el escalafón y los expedientes con las hojas de servicios.

Se establecería el requisito indispensable de examen para el ingreso al servicio público y de concurso para vacantes. En los casos en que no hubiera candidatos para ocupar los cargos vacantes, se recurriría a la convocatoria pública. Se garantizaría la estabilidad de empleo y de ascenso como un derecho de los trabajadores, además que éstos se podrían agremiar con fines de carácter social.

---

<sup>9</sup> 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.

En apoyo de la carrera administrativa se fundaría el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), como un órgano del Gobierno destinado a estudiar los problemas del personal público y proponer las mejoras necesarias. Su objeto principal sería definir las actividades burocráticas susceptibles de convertirse en carreras administrativas y elaborar los planes de estudio de las carreras profesionales en administración pública, además de estar a cargo de academias internas para la capacitación de los servidores públicos. El INAP sería una institución gubernamental para formar y capacitar servidores públicos. Estaría encabezado por un consejo, cuyos miembros serían elegidos por los servidores públicos, quienes también nombrarían al director general y al secretario, cuyo origen podría ser diverso al de los trabajadores del gobierno.



Alberto J. Pani Arteaga.

**El Servicio Exterior, de antaño había sido la punta de lanza de la profesionalización de la carrera administrativa en México. Los esfuerzos encaminados a generalizar las bondades del servicio civil en México se frustraron. Sólo los Cuerpos Diplomático y Consular continuaron dentro de su proceso gradual de perfeccionamiento como entidades que, efectivamente, se habían desarrollado como una carrera administrativa.**

### **2. La formación profesional de servidores públicos (1905-1929)**

Uno de los efectos negativos de la extinción del servicio civil de carrera fue, además de los antes comentados, la falta de instituciones de formación y capacitación para los servidores del gobierno, como las escuelas de funcionarios de gobierno de Europa, Estados Unidos y muchos países de América Latina. La carencia de carrera administrativa en México impidió que las instituciones públicas de enseñanza asumieran supletoriamente la labor de formación y capacitación, como ocurre, principalmente, en Estados Unidos. Además, influyó en la frustración de la continuidad de los programas de formación en marcha, como el relativo a la profesión de aspirante a la carrera consular, ya mencionado, el cual estaba destinado al Servicio Exterior y había sido —y es— la excepción en cuanto a las carreras administrativas en México. Finalmente, la inexistencia del servicio civil ha entorpecido la vigorización y permanencia de las instituciones públicas de enseñanza superior dedicadas a la formación y capacitación de servidores del gobierno, como la Escuela Superior de Administración Pública. Esto mismo ocurrió con la carrera de perito empleado de la administración pública.

*Carrera de perito empleado de la administración pública.* La formación de administradores públicos en México se inició en 1905, dentro de una institución educativa creada desde mediados del siglo pasado: la Escuela de Comercio, en cuyo origen encontramos un primer intento del Gobierno por establecer reglas precisas para el ingreso al servicio público a través de una institución educativa nacional.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Dublán y Lozano. *Legislación Mexicana*. Volumen VII, pp.23-24 y 230. México, 1854. La Escuela de Comercio fue fundada en enero de 1854 para la formación de contadores comerciales, que luego de 4 años de lecciones obtenían un diploma. El ingreso a la institución no era muy riguroso, exigía una de edad mínima de 15 años, tener buenas costumbres, saber leer y escribir y dominar las matemáticas. La escuela no ofrecía carreras sino asignaturas a lo largo de los cuatro años lectivos. Sus egresados podían ocuparse ahí donde su vocación los llamara. Pero tratándose del Gobierno, éste había dispuesto que sus alumnos tuvieran una colocación preferente en los ramos hacendarios.

Esta tendencia se mantuvo hasta el mencionado año de 1905, pero con la novedad de que dentro de la institución se propendió a preparar, por un lado, contadores para las empresas mercantiles, y por el otro a profesionales para el servicio público. Así, además de la tradicional especialidad de contador de comercio, la institución estableció la carrera de perito empleado de la administración pública, al tiempo que comenzó a denominarse Escuela de Comercio y Administración (ECA). Este mismo año se creó la profesión de aspirante a la carrera consular, ya examinada en un capítulo anterior.<sup>11</sup> Tan notorio acontecimiento académico tuvo lugar en una época de vigoroso desenvolvimiento educativo del país, centrado en la reorganización de la enseñanza superior, emprendida por don Justo Sierra, secretario de Instrucción Pública y fundador de la Universidad Nacional de México.

La carrera de perito empleado de la administración pública se cursaba en tres años lectivos, y preparaba en el dominio de lenguas extranjeras. Tras la conclusión de los estudios, se obtenía un diploma. Hay que destacar que, de conformidad con la tradición establecida desde 1854, el gobierno estaba obligado a reclutar a los alumnos más destacados de la carrera, quienes también podían optar por el disfrute de una beca para estudiar en el extranjero.

Un problema de la carrera era que aproximadamente la mitad de la matrícula estaba cubierta por demandantes de educación continua, a través de inscripción en materias sueltas que les brindaban capacitación en el servicio público. En este sentido, la escuela servía más para la capacitación que para la formación de servidores públicos. Por tanto, se estableció que los alumnos supernumerarios se inscribieran en razón del cupo disponible. Otro problema lo constituyía la deserción escolar motivada por la rápida y cómoda ocupación de empleos en el sector público y privado, donde con algunos conocimientos prácticos los alumnos eran reclutados sin haber concluido los estudios.

---

El ingreso al servicio público estaba restringido, sin embargo, a la existencia de vacante o de plaza de nueva creación y necesariamente el aspirante sería colocado en oficinas que requirieran los conocimientos proporcionados por la escuela. Asimismo, el ingreso se efectuaría sin perjuicio del escalafón, y el alumno reclutado debía haber demostrado una conducta irreprochable. Parece que, en efecto, independientemente de los destinos posibles de los egresados en el mercado de trabajo, el Gobierno Mexicano había previsto un medio académico para reclutar especialistas en contabilidad. Decreto que establece la Escuela Especial de Comercio.

<sup>11</sup> La historia de la Escuela de Comercio y Administración, y en particular la evolución de la carrera de perito empleado de la administración pública, está reseñada en el *Boletín de Instrucción Pública*, particularmente en los números publicados entre 1905 y 1911, antes citados.

La inexistencia de un reclutamiento sistemático para un servicio público carente de carrera administrativa —pues muchos alumnos ingresaban sin estudios terminados— frustró el objeto de la carrera profesional. Los estudiantes no requerían obtener el diploma ni concluir los estudios, ni el servicio público exigía profesionales consumados —verdaderos peritos en administración pública— tal como puede apreciarse por el número de graduados de la carrera entre 1909 y 1917: Sólo seis. En este último año de 1917 se perdió todo rastro de la carrera de perito empleado de la administración pública.

La idea del gobierno mexicano, de que la Escuela de Comercio y Administración fungiera como centro para la formación de funcionarios profesionales en los ramos hacendario y del Servicio Exterior, no prosperó, y las dos carreras diseñadas para dotarle de estos profesionales desaparecieron, debido a su inutilidad para el servicio público. Faltaba la otra parte de la unidad, a saber: la carrera administrativa de servicio civil, o al menos la aplicación efectiva de esta aproximación al sistema de méritos, que era el régimen de preferencia a los alumnos distinguidos de la escuela.

*Escuela Superior de Administración Pública.* En 1920 habían desaparecido las profesiones de perito empleado y de aspirante a la carrera consular, pero se estaba comenzando a configurar otra institución para la formación de funcionarios en México, también orientada hacia la materia hacendaria. Teniendo como origen breves cursos de contabilidad fiscal, sus promotores constituyeron la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en octubre 22 de 1920, con el objeto de capacitar, amplia y científicamente, a los servidores de la administración pública que se desempeñaban entonces en el ramo financiero.<sup>12</sup>

En su inicio, la escuela tuvo un carácter experimental, y su finalidad principal era el fomento de la especialización en contabilidad fiscal, de modo que sus cursos se caracterizaron por su naturaleza técnica. Por tanto, entre el año de su fundación y diciembre de 1924, la ESAP dependió de la Dirección Técnica Industrial de la Secretaría de Educación Pública. Pero una vez que se fue consolidando sobre su objetivo de origen, en enero de 1925 sus promotores solicitaron su incorporación plena a la Universidad Nacional de México, toda vez que en el seno de la Escuela de Comercio y Administración continuaba vigente la carrera de contador público, pero centrada en la contabilidad comercial, en tanto que la ESAP se encaminaba a la formación de profesionales en contabilidad fiscal.

---

<sup>12</sup> Secretaría de Educación Pública. *El esfuerzo educativo de México (1924-1928).* Volumen I, pp. 617-626. México, 1928. *Boletín Informativo del Departamento de Contraloría General de la Nación.* Tomo I, pp. 22-25. México, 1925.



Primer cuerpo de la gran escalera del edificio de la Secretaría de Relaciones Exteriores (1924).

Una vez consolidada la escuela, pasó de su fase experimental y se constituyó una academia de profesores, a la cual se encomendó en 1924 la elaboración de un plan de estudios para el establecimiento de una nueva carrera profesional, la de contador público fiscal, con miras a solicitar su incorporación a la Universidad Nacional de México. A partir de entonces se encomendó a la Academia la revisión continua de los planes, programas de estudio y métodos de enseñanza. Su incorporación a la Universidad Nacional coincidió con el proyecto del Departamento de Contraloría General de la Nación para la implantación en su seno del servicio civil, toda vez que entre los patrocinadores de la ESAP los más entusiastas eran servidores públicos de este departamento. La escuela dependió académicamente de

la Universidad Nacional, y económicamente del Departamento de Contraloría, a partir de 1925.<sup>13</sup>

Entre 1920 y 1923 la escuela operó con base en un plan de estudios muy sencillo, integrado por 10 asignaturas: contabilidad, timbre, aduanas, direcciones generales, ramo civil, ramo militar, inspección, archivo y correspondencia oficial, cálculo y nociones de álgebra, y taquimecanografía. Tal como es observable, se trataba de formar especialistas en contabilidad fiscal en sus diferentes renglones, quienes además pudieran desempeñarse en trabajos propiamente secretariales dentro de la Contraloría, Hacienda y el resto de las dependencias gubernamentales donde existieran oficinas de contabilidad, es decir, en prácticamente toda la administración pública. Tal era el caso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, donde en esta época sus muchos consulados disponían de contadores de primera y de segunda, amén de que sus sistemas de ingreso reclamaban conocimientos de nociones de contabilidad fiscal y mercantil para los puestos de escribiente y vicecónsul.

El plan de estudios de 1925 fue un gran paso adelante. Su finalidad era la de formar efectivamente a un profesional público de la contabilidad fiscal a lo largo de cuatro años lectivos. El primer año era de preparación; se enseñaba a los alumnos lengua castellana, aritmética razonada, biblioteconomía y archivo, nociones sobre el funcionamiento de las oficinas administrativas y tramitación oficial. Se trataba de formar, en lo general, a un servidor público cabal que escribiera adecuadamente y que manejara la información, que usara los números lógicamente y que conociera el *modus operandi* de las oficinas públicas. Materias tales como lengua castellana, aritmética y archivo eran requeridas para los aspirantes a la carrera diplomática y para los postulantes a la carrera consular, en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El segundo año consistía en un curso medio, que estaba basado en la enseñanza jurídica: nociones de derecho constitucional y derecho administrativo y nociones de derecho civil y mercantil. Además, se impartía contabilidad general y estadística administrativa, esta última para profundizar en cuestiones propias de un servidor público cabal. Varias de estas

---

<sup>13</sup> La Escuela Superior de Administración Pública se incorporó a la Universidad Nacional de México en mayo 2 de 1925, luego de que el Consejo Universitario así lo acordó y después de que el secretario de Educación Pública lo ratificó. Como en 1925 se percibía como inminente la generalización del servicio civil de carrera a partir su consolidación en la Secretaría de Relaciones Exteriores y su implantación en la Contraloría, los promotores de la escuela no dejaban de hacer explícitas sus ventajas al respecto, pues los empleados públicos debían estudiar para poder seguir la carrera administrativa.

asignaturas se exigían a los aspirantes a la carrera diplomática, ya que eran de utilidad para el ejercicio de los cargos consulares, particularmente para el cuidado del comercio nacional en el extranjero y el ejercicio de sus deberes notariales, de registro civil y de actos administrativos.

El tercer año se conocía como primer curso superior, y estaba destinado a la formación plena en contabilidad, a través de la enseñanza de la contabilidad superior, la contabilidad pública (I), generalidades de contabilidad fiscal y ramo civil y militar, así como ramo aduanal (I) y direcciones generales.

Finalmente, el cuarto año consistía en el segundo curso superior. Estaba dedicado a la enseñanza de contabilidad pública (II), ramo aduanal (II), ramo del timbre y contabilidad de inspección fiscal, además de una materia novedosa: industrias del gobierno.

Para complementar su habilitación como servidores públicos, los alumnos podían inscribirse en un curso libre de taquimecanografía de dos años lectivos, exigida obligatoriamente en los Cuerpos Diplomático y Consular para ingreso mediante examen. Opcionalmente se cursaba contabilidad de estados y municipios, economía política e inglés.

Para atender la creciente demanda de los trabajadores del gobierno que no podían cursar una carrera profesional larga y que requerían capacitación para su trabajo debidamente acreditada, en 1927 se crearon carreras especiales de menor longitud cronológica, destinadas a campos muy concretos de la administración hacendaria, manifiestos en un cargo específico de oficina. Así, la ESAP preparó los cursos de: oficinista en el ramo de aduanas, oficinista en impuestos interiores, oficinista en el ramo fiscal de estados y municipios, oficinista en direcciones generales y oficinista en el ramo militar. La Secretaría de Relaciones Exteriores podría haber solicitado a la escuela preparar servidores públicos para su planta y para las legaciones y consulados, en cargos específicos de oficinistas para las legaciones, embajadas y consulados; posiblemente la ESAP hubiera podido dar cauce a un nuevo proyecto de carrera corta de aspirante a la carrera consular, como la que había dejado de existir no hacía mucho tiempo.

La Escuela Superior de Administración Pública fue una institución tan acreditada que, en 1927, los titulares de las Secretarías de Estado recomendaron a sus trabajadores inscribirse en ella. Viento en popa, la escuela solicitó al Gobierno la flexibilización de horarios de trabajo para que los servidores públicos acudieran a clases, y el Ejecutivo Federal respondió positivamente, por medio de un acuerdo que mandaba que cada titular de dependencia estimulara a sus trabajadores para acudir a la ESAP, para capacitarse en “ciencias administrativas”, y que los alumnos más adelanta-

dos tuvieran preferencia en caso de ingreso y promoción, además de que todos sus egresados serían exentos de examen de ingreso a las oficinas públicas.

La utilidad social de la ESAP era indudable. Sin embargo, en 1929, al expedirse la nueva ley orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, se decretó la fusión de la ESAP y el sector de la ECA que conservaba las carreras de contador, comercio, contador público y de auditor, naciendo de la fusión la actual Facultad de Contaduría y Administración. Poco valieron, en fin, todos los argumentos a favor de la distinción entre la contabilidad comercial y la contabilidad fiscal. Así, una institución tan útil como el servicio civil de carrera, dejó de existir.

La escuela pudo haberse transformado en un centro de formación, capacitación y perfeccionamiento del servicio público en México y, por tanto, un centro para preparar a los aspirantes a ingresar en los Cuerpos Diplomático y Consular de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Pudo ser un espacio académico para crear carreras cortas para el Servicio Exterior, y aun carreras propiamente profesionales para formar diplomáticos y agentes consulares si, de haber existido por más tiempo, hubiese sido capaz de trascender su origen contable y convertirse en una auténtica escuela de formación y capacitación de servidores públicos en todos los ramos, incluyendo las Relaciones Exteriores.

### 3. Reorganización del Servicio Exterior (1920-1924)

No todo el proceso de formación del servicio civil se frustró. Si bien es cierto que su generalización en el servicio público se realizó sobre fundamentos muy estrechos, y que los adelantos en la Contraloría desaparecieron con su extinción en diciembre de 1932, también lo es que su encarnación en el Servicio Exterior no sólo perduró, sino que se consolidó a partir de las reformas que se introdujeron en la Secretaría de Relaciones Exteriores entre 1920 y 1924.<sup>14</sup>

La reorganización del Servicio Exterior reconsideró, desde su raíz, la configuración y principios vigentes en su seno durante el porfirismo. Los cambios incidieron directamente en la antigua disposición que lo regía desde 1896, particularmente en los aspectos de selección y promoción del personal diplomático de carrera, haciéndose una diferencia sustancial de su naturaleza técnica, frente a la propiamente política de aquellos otros que no eran parte de la misma.

---

<sup>14</sup>Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de la Presidencia. *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Política Exterior. Op. cit.*, pp. 274-316.