

## EFEMÉRIDES SOBRE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

- 1742 Francisco Fernández de Mollinedo es nombrado para ocupar el cargo de secretario del Virrey, germen de lo que después será la Secretaría de Cámara, tomándose como base su honorabilidad, calidad y experiencia. Este hecho es el preámbulo de la formación de la carrera administrativa en México.
- 1763 Es instituido en España y sus dominios americanos el Monte Pío de Viudas y Pupilos del Ministerio, de dentro y fuera de la Corte, también conocido abreviadamente como Montepío de Ministros y Oficinas. Su objeto es proteger a las viudas e hijos de los servidores públicos que fallecieran estando en el servicio. Otra de sus funciones era ofrecer protección futura a funcionarios activos por medio de la jubilación, cuyos montos también se deducían de sus sueldos.
- 1789-1790 El Segundo Conde de Revillagigedo, Virrey de la Nueva España, ordena el levantamiento de un censo para conocer el número de los servidores públicos que se desempeñaban en esta administración, así como de datos cualitativos que incluyó su carrera administrativa, desempeño mediante una evaluación del jefe superior, antigüedad y algunos apuntes sobre la personalidad de dichos servidores. El censo comprende los nombres, puestos, antigüedades, actitudes y aptitudes del servicio público virreinal. A través de las páginas del censo, es visible la existencia de la carrera administrativa virreinal.

- 1824 Con el establecimiento de la República federal se inicia la extinción de la carrera administrativa, debido a que el nuevo régimen redistribuyó las competencias gubernamentales entre la Federación y las partes de la misma: los estados. Estos últimos estuvieron en posibilidad de designar a nuevos servidores públicos que no gozaran de *propiedad* de empleo. Entonces se entendía por propiedad de empleo la franquicia de “permanencia, garantizada por la ley”, es decir, la estabilidad de cargo.
- 1828 Principia una gran ola de *aspirantismo*. La primera interpretación de este fenómeno social nocivo para el servicio público se debe a Lorenzo de Zavala, quien explicó que: “el aspirante es preciso que embarace las ventajas de otros. Como toda su mira es colocarse en un empleo *lucroso*, sin poner atención en que su aptitud sea o no suficiente para desempeñarlo, sucederá muchas veces que carezca de ella”. En fin, el aspirantismo es propio de los regímenes aristocráticos donde es *esclavo el que no tiene talento para esclavizar*.
- 1829 A mediados de este año se recrudece el desmembramiento de la carrera administrativa, por motivo de la vigencia del recurso de *cesantía*. El gobierno federal dispone que los servidores públicos de los estados sean declarados *cesantes* por la Federación, si fueron separados de sus cargos. En contraste, los servidores que permanecieron en los puestos de los gobiernos de las entidades federativas fueron declarados cesantes de la Federación y sujetos a despido en los estados, salvo aquellos funcionarios que obtuvieran la licencia respectiva de la Federación, pero siempre y cuando no ocuparan en los estados puestos *vitalicios*; es decir, su nuevo nombramiento no daba garantía de estabilidad de empleo. Finalmente, en caso

de cesantía en los estados, la Federación los volvería a emplear con preferencia a otras personas que formaran parte del servicio público; esto es, cesantes efectivos, pensionistas o nuevos aspirantes.

1833 No tardó mucho en languidecer la estabilidad de cargo, o *propiedad*. 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 aún vigente en 1838, fue causa de gran preocupación no solamente entre los servidores públicos, sino también entre algunos secretarios de Estado: Antonio Romero, titular del Ministerio de lo Interior, aludiendo la necesidad de que le aprobaran la nueva planta del Ministerio, invocó a la experiencia en el servicio público como “la mejor reguladora de la utilidad de las cosas”.

1837 El gobierno dispuso que se les pagara la cuarta parte del sueldo a quienes fueran cesantes sin ocupación, o a quienes disfrutaran de una licencia temporal para dedicarse a sus asuntos particulares, en tanto se les volviera a colocar. Por su parte, los servidores públicos que tuvieran un puesto en *propiedad* y hubieran quedado sin ocupación, y que acumularan 15 años de servicio y menos de 25, se les cubrió la tercera parte; dos terceras partes a los que tuvieran de 30 a 40 años; y todo el sueldo si cumplían los 40 años de servicio.

Luis Riquelme propone un Proyecto de Suscripciones Voluntarias para los Empleados Civiles de la República Mexicana, en el beneficio de viudas y huérfanos, que podía ser extensible a padres, herederos y legatarios.

La supresión gradual de la carrera administrativa trajo consigo a la *empleomanía*. Su estudioso más pro-

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

1847 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, sería derogada en 1853 por Antonio López de Santa Anna.

El Secretario de Relaciones Exteriores e Interiores, José María Lafragua, reprocha el notorio desorden reinante en los negocios de la administración pública, principalmente producto de la ineptitud, el abandono y la carencia de probidad de muchos empleados, así como 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. Él propuso aplicar un examen de conocimientos y aptitudes a los empleados para, entre los que estaban activos, purgar a las oficinas de tanto ignorante. A los servidores públicos futuros se les exigirían los conocimientos necesarios, cuando menos tener buena caligrafía, saber de contabilidad y dominar un idioma. Lafragua se preguntó lo siguiente: “¿por qué si a un abogado se le exige el conocimiento de las leyes, no se ha de exigir a un empleado del Ministerio de Relaciones el de idiomas vivos, de la geografía y del derecho de gentes?”.

1848 El proceso de extinción de la carrera administrativa prosigue, pero de un modo menos vejatorio para los servidores que sufrían la condición de cesantes y jubilados. Sin embargo, en este mismo año, Manuel Payno, secretario de Hacienda, sugirió la supresión total de la *propiedad* de los empleos para eliminar de tajo el problema de los cesantes.

El diputado Francisco Carbajal, seriamente preocupado por la devastación de la carrera administrativa, contra Manuel Payno alegó que después de haberse desempeñado durante varios años en el servicio público en diversas oficinas, él mismo había sido testigo presencial de que ni la *propiedad* de empleo ni la escala habían perjudicado al servicio. Todo lo contrario, la *propiedad* se instituyó para garantizar a la administración pública buenos empleados, “como se notaba en tiempos del gobierno español, en que esa propiedad era más respetada”.

1852 El proceso de supresión de la carrera administrativa prosperó sin freno, cuando se facultó al Ejecutivo para extinguir las oficinas que juzgara prescindibles y reducir las plantas en beneficio de la economía de gastos. Todos los puestos provistos antes de esta fe-

cha se conservaron en propiedad, salvo que las oficinas donde laboraran los empleados del caso fueran suprimidas, pasando entonces a la condición de cesantes. Igualmente se dispuso que los cargos provistos a partir de la fecha adquirieran el carácter de amovibles y se exentó a sus ocupantes 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 tendrían derecho de pensión.

Se decretó la remoción de todas las personas que gozaran simultáneamente del mismo sueldo, declarándolos jubilados o cesantes según los años de servicio, con el objeto de posteriormente ser reingresados al servicio o permanecer fuera de él con la pensión correspondiente. Tiempo después se ordenó que la persona que gozara de dos o más sueldos permanecería sólo con el que era mayor. El 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.

Paradójicamente, se mandó que en el ramo hacendario se buscara “la verdadera y exclusiva profesión de los individuos que a ella se dedican”. En lo general se exigió que los meritorios supieran escribir y leer con propiedad, y dominaran la gramática castellana, aritmética y geografía, conocimientos exigidos a los escribientes. Para los oficiales de contabilidad se dispuso que estuvieran preparados en partida doble y el sistema de cuenta y razón, en tanto que los oficiales de correspondencia dominaran, además, elementos de derecho constitucional y administrativo, y literatura. Finalmente, para el ejercicio de cargos

facultativos se exigió la aprobación de un examen de ingreso.

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 perdieron definitivamente la inamovilidad que les aseguraba estabilidad de cargo, ascensos por escala, sueldos, y pensión para viudas y huérfanos. Paralelamente fue extinto el Montepío de Ministros y Oficinas, debido a que sus fondos habían sido utilizados por la hacienda pública. Su cesación dejó en el desamparo a muchos servidores públicos y a sus familias. La carrera administrativa fue extinta.

1887 Como consecuencia de la supresión de la carrera administrativa, las oficinas públicas se fueron poblando de inexpertos merced al favor. Como lo hizo notar Alberto Díaz Rugama, para suplir sus deficiencias, esos recintos administrativos fueron convertidos “en planteles de instrucción”. Muchos empleados carecían de conocimientos mínimos, como saber leer, escribir y contar, además de desconocer de gramática y lógica, lo mismo que de historia, geografía, economía política, conocimientos indispensables para el ejercicio de los cargos públicos. Nada sabían acerca de la Constitución federal ni de la organización administrativa dentro de la que se desempeñaban, ni contaban con título profesional que avalara su condición de servidor público.

Díaz Rugama escribió en 1887 una *Guía práctica para los empleados civiles en la República Mexicana*, con el objeto de facilitar su formación como servidores públicos. Además de los conocimientos antes consignados, sugería que los empleados dominaran la *Biblioteca del empleado*, 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.

- 1905 Un antiguo plantel de estudios comerciales tomó el nuevo nombre de Escuela de Comercio y Administración. El motivo fue, además de que el centro escolar seguiría preparando contadores para las empresas mercantiles, que comenzaría a formar profesionales para el servicio público. De modo que junto a la tradicional especialidad de contador de comercio, la institución académica estableció la carrera de perito empleado de la administración pública para desempeñarse en el ramo hacendario, y la profesión de aspirante a la carrera consular para laborar en el servicio exterior. La carrera de perito empleado se cursaba en tres años lectivos y tras la conclusión de los estudios se obtenía un diploma. Hay que destacar que, de conformidad con la tradición establecida de antaño, el gobierno estaba obligado a reclutar a los alumnos más destacados de la carrera, o en su caso, dejarlos en libertad de disfrutar una beca para estudiar en el extranjero.

El proyecto del gobierno en el sentido de que la Escuela de Comercio y Administración fungiera como centro de formación de funcionarios profesionales, no prosperó. Las dos carreras diseñadas para dotarle de estos profesionales desaparecieron hacia 1917.

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



- 1917-1918 Es presentado al Congreso Constituyente un proyecto sobre el Servicio Civil en la Federación, preparado por la comisión formada por Salvador Alvarado, Norberto Domínguez, Ezequiel A. Chávez, Maximiliano Chabert, Pedro Solís Cámara y Modesto C. Rolland.
- 1917 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en el apartado B, párrafo VII de su artículo 123, que el ingreso al servicio público se realice a través de un procedimiento que haga valer el “conocimiento y la aptitud de los aspirantes”. Del mismo modo, dispone que el Estado organice escuelas de administración pública.
- 1920 Teniendo su origen en breves cursos de contabilidad fiscal, sus promotores constituyeron en este año la Escuela Superior de Administración Pública, con el objeto de formar, amplia y científicamente a los servidores de la administración pública que se desempeñaban en el ramo financiero. A partir de 1925 el plantel pasó a depender académicamente de la Universidad Nacional de México y a ser sostenido económicamente por el Departamento de Contraloría. Según lo expresó su primer director, la Escuela Superior de Administración Pública era “un plantel para que los empleados del gobierno adquirieran los conocimientos necesarios para el desempeño eficiente y práctico de su trabajo”. Del mismo modo, hizo notar que “ya se verá, pues, que este plantel no solamente mejora la situación individual del empleado, sino que, en poco tiempo más, podrá ofrecer al Ejecutivo un amplio contingente de servidores en quienes se reúnan competencia, honorabilidad, noción del deber, concepto de la responsabilidad, etc... El empleado cuyos antecedentes hayan sido modelados en este plantel, tendrá en todos los casos una firme seguridad en su trabajo y una continua perspectiva de mejoría”.

- 1921 Modesto Rolland hace público su Proyecto de ley del Servicio Civil para las Ciudades Mexicanas, el cual conserva la mayor parte de las ideas desarrolladas en el proyecto sobre el Servicio Civil en la Federación, presentado al Congreso Constituyente.
- 1922 Un grupo de servidores públicos que ocupaban altos cargos en el gobierno federal, atentos a la necesidad de ofrecer estabilidad al servicio público y dar protección a las familias de los trabajadores del Estado, encabezan una cruzada a favor del establecimiento de una agremiación de funcionarios públicos, cuyo objeto es promover la creación del servicio civil. Este esfuerzo encarnó en la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP), cuyo propósito fue fungir como una congregación profesional de servidores públicos organizada en treinta asociaciones locales en las entidades federativas. Así como una Sociedad Económica de Prevención que funcionaba a través de una Asociación de Consumo, una Asociación de Construcción y una Caja de Ahorros, inspirada en la antigua la Caja Bancaria Beneficiadora del Empleado. La CNAP pugnó por un seguro oficial, así como por prevenir las emergencias de trabajo, y apoyar a los servidores públicos y sus familias en casos de cesantía, jubilación o deceso. Dentro de sus propósitos destaca establecer una Agrupación de Prevención Social cuya finalidad fue reglamentar el servicio civil y el desarrollo profesional de los servidores del gobierno.
- 1923 La carrera administrativa es implantada en San Luis Potosí. Para gestionarla se constituye la Comisión del Servicio Civil, toda vez que se le confió la tarea de reglamentar la Ley del Servicio Civil, normar las oposiciones y los exámenes para evaluar la idoneidad del personal, y cuidar de su buena marcha; nombrar

a los jurados y celar de la conservación de los archivos del servicio civil. Su ámbito de competencias se extendía a los nombramientos, remociones, cambios y renunciaciones de los servidores públicos locales.

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

1925 Se expide el acuerdo que pone en vigencia el Reglamento del Departamento de Contraloría, dentro del cual son implantados los elementos esenciales de la carrera administrativa. Debido a la necesidad de restringir las plazas y reducir el número de empleados, los servidores públicos fueron sometidos a una evaluación para demostrar, mediante un examen, su aptitud para el puesto y tener una hoja de servicios honorable. Paralelamente, el sistema de ingreso fue reformado por medio de un examen orientado a recuperar, en igualdad de circunstancias, a los empleados cesados cuyo retiro fuera por economía presupuestal. Para tal efecto se reglamentaron los exámenes y la formación de los jurados, que contendrían procedimientos orales, escritos y prácticos, en tanto que los temas de los mismos se escogían de manera aleatoria. También el régimen promocional se fundó en el mé-

rito, pues además del respeto al escalafón, en caso de igualdad de circunstancias, se hacía valer la honorabilidad y el rendimiento. Los exámenes eran presentados ante profesores de la Escuela Superior de Comercio y Administración. El citado Reglamento ofreció a los funcionarios “garantías de estabilidad y conservación”, como base de la carrera administrativa.

- 1934 Se decreta el establecimiento del servicio civil, merced a que es replanteada la potestad presidencial para nombrar y remover libremente a los servidores públicos federales. La medida fue adoptada por Abelardo L. Rodríguez, presidente de la República, invocando su repulsa por el ejercicio de una facultad omnímoda. Uno de los motivos más poderosos de esta medida fue la inexperiencia y falta de elementos del servicio civil, cuya implantación respondió también a demandas que provenían de los servidores públicos y que esencialmente expresaban la preocupación por su inestabilidad y amenazas a su permanencia. Sin embargo, la organización de comisiones del servicio civil, el sistema de concursos y exámenes de ingreso, el procedimiento de promoción y otros beneficios, se restringieron a cargos ajenos a los procesos de dirección, diseño de directrices y proceso de decisiones, sufragándose no una carrera administrativa en el sentido fiel de la palabra, sino un esquema que sólo garantizaba estabilidad y un sistema promocional mezquino.
- 1935 El Partido Nacional Revolucionario propone la creación de la carrera administrativa, a través del diseño de un proyecto de ley del servicio civil. La administración de la carrera administrativa sería una atribución de las comisiones del servicio civil, que se establecerían en cada una de las dependencias de la

administración pública federal, y en los organismos de los poderes Legislativo y Ejecutivo, entre los cuales habrían representantes de los trabajadores. Su función sería preparar los exámenes y formar los jurados que se integrarían por insaculación, e informar de las vacantes a disposición. Prepararía el escalafón y los expedientes con la hoja de servicios. Se establecería el requisito indispensable de examen para ingreso en el servicio público y de concurso para vacantes. Se garantizaría la estabilidad de empleo y de ascenso como derecho de los trabajadores, además de que éstos se podrían agremiar con fines de carácter social. En apoyo de la carrera administrativa se fundaría el Instituto de Administración Pública (IAP), como escuela profesional de servicio público orientada a estudiar los problemas del personal y proponer las mejoras necesarias. Su objeto principal sería definir las actividades funcionariales susceptibles de convertirse en carreras administrativas y elaborar planes de estudio de las profesiones universitarias en administración pública, además de estar a cargo de academias internas para la capacitación de los servidores públicos.

1942 La Universidad Nacional Autónoma de México publica el libro de Lucio Mendieta y Núñez, *La administración pública en México*. En sus páginas se hace la primera exposición general sobre la necesidad del servicio civil, además de explorar los alcances del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, las responsabilidades de los funcionarios públicos y las patologías de la burocracia mexicana.

1977 El Instituto Nacional de Administración Pública edita la obra de Miguel Duhalt Kraus, *Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado*. El libro representa un fiel y crudo

retrato del servicio público en México, *una selva semántica y jurídica* carente de carrera administrativa, donde impera la indefinición y el caos.

- 1983 Es publicado el acuerdo de creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, diseñada para coordinar y asesorar al jefe del Ejecutivo en la instauración del servicio civil de carrera.
- 1988 Habiendo obtenido el Premio de Administración Pública, con una erudita tesis de doctorado publicada por el INAP de España, un administrativista rescata del olvido y la indiferencia el tema del servicio civil. Su autor es Guillermo Haro Bélchez. A partir de su libro, *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, Haro Bélchez se convierte en uno de los principales cruzados en pro del servicio civil en México.
- 1998 El senador Rodolfo Moctezuma, miembro del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, somete al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada. A través de esta disposición se establecería un sistema fundado en el mérito, cuyo objeto sería la profesionalización del servicio público.
- 2000 Es publicada la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal. Sin embargo, a la fecha no se ha aplicado. El 24 de octubre, el senador Carlos Rojas Gutiérrez, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presenta una iniciativa con un Proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Se da un paso decisivo hacia el establecimiento de la carrera administrativa.

2002 El 30 de abril, el senador César Jáuregui Robles, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presenta una iniciativa con proyecto de decreto de Ley Federal del Servicio Público Profesional y reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Conjugada con la iniciativa del senador Rojas, de este acto de formación legislativa nacerá el *servicio profesional de carrera*.

La diputada Magdalena del Socorro Núñez Monreal, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presenta una iniciativa de Ley Federal del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública Federal, cuyo objeto consiste en establecer el Servicio Público de Carrera en dicha administración. Este proyecto se basó en la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, del 2000.

2003 En el *Diario Oficial de la Federación*, del jueves 10 de abril del 2003, se informa lo siguiente: Vicente Fox Quezada, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed: Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente *Decreto*: “EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA: SE EXPIDE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL”.

Después de más de siglo y medio en que fue extinta la carrera administrativa, como el *ave fénix* que renace desde sus cenizas, vuelve a la vida el servicio civil en México.