

BICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA

CENTENARIO DE LA REVOLUCIÓN

**HISTORIA DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA
EN MÉXICO**

Los Protagonistas, las Ideas, los Testimonios

Omar Guerrero Orozco
Universidad Nacional Autónoma de México

CONTENIDO

ESTUDIO INTRODUCTORIO 1

Primera Parte *EL SIGLO DE LAS LUCES*

INTRODUCCIÓN 34

Capítulo 1

Conde de Revillagigedo

Censo de los Servidores Civiles del Virreinato 56

Secretaría de Cámara del Virreinato 56

Real Casa de Moneda 64

Tribunal de la Contaduría Mayor y Audiencia de Cuentas 70

Dirección General de Alcabalas y Pulques 73

Monte de Piedad 79

Dirección General de la Lotería 81

Dirección General de las Rentas de Pólvora y Naipes 86

Dirección General de la Renta del Tabaco 93

Capítulo 2

Montepío de Ministros y Oficinas 100

Reglamento para el Gobierno del Monte Pio de Viudas
y Pupilos del Ministerio 100

El Montepío de Ministros y Oficinas en Censo
de Revillagigedo 116

Segunda Parte *EL SIGLO DE LA INDEPENDENCIA*

INTRODUCCIÓN 123

Capítulo 1 181

Juan Rodríguez de San Miguel
*Directorio General de los Supremos Poderes,
y de las Principales Autoridades, Corporaciones
y Oficinas de la Nación*

Capítulo 2 201

Francisco Carbajal
Discursos sobre la Propiedad de los Empleos

Capítulo 3 266

Ignacio Piquero
*Amovilidad de los Empleados en los Diferentes Ramos
de la Administración Pública*

Luis Riquelme
*Proyecto de Suscripciones Voluntarias por los Empleados
Civiles de la República Mexicana* 291

Capítulo 4 308

Lorenzo de Zavala
Una Cruzada contra el Aspirantismo

José María Luis Mora
El País de la Empleomanía 323

Capítulo 5 340

Alberto Díaz Rugama
*Guía Práctica del Empleado Civil en la República
Mexicana*

Capítulo 6

Profesionalización del Servicio Civil 381
Proyecto Original de la Carrera de Perito Empleado 381
Carrera de Perito Empleado de la Administración
Pública 386
Profesión de Aspirante a la Carrera Consular 391

Banco de Empleados 400

Tercera Parte
EL SIGLO DE LA REVOLUCIÓN

INTRODUCCIÓN 403

Capítulo 1 451

 Salvador Alvarado
 un Ideario del Servicio Civil

 Modesto C. Rolland
 Proyecto de Ley del Servicio Civil para las Ciudades Mexicanas 463

Capítulo 2 493

 Confederación Nacional de la Administración Pública

 Asociación Mexicana de Empleados Oficiales 522

Capítulo 3 539

 Escuela Superior de Administración Pública

Capítulo 4 571

 Ley General de Pensiones Civiles de Retiro

 José Mijares Palencia: la *Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro* 582

 Acuerdo sobre el Servicio Civil (1934) 586

 Partido Nacional Revolucionario: *Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación* 599

Capítulo 5 621

Lucio Mendieta y Núñez
El Servicio Civil

Capítulo 6 641

Ley del Servicio Público de Carrera
de la Administración Pública del Distrito Federal

Capítulo 7

Ley del Servicio Profesional de Carrera
en la Administración Pública Federal 662

*Diagnóstico de la Administración Pública Federal
Centralizada Orientado a Implementar una Reingeniería
de Puestos, Funciones y Compensaciones dentro del Marco
del Servicio Profesional de Carrera* 675

EPÍLOGO 715

FUENTES 719

PRÓLOGO

I

Algún autor afirmó que los países que no aprendieron de democracia en el siglo XIX, tendrían muchas dificultades para educarse en esa forma de vida durante su presente. Algo similar puede decirse del servicio civil, madurado en el siglo XIX, si bien su origen se remonta a la centuria precedente. Cuando las carreras administrativas hicieron su aparición en Europa, fueron parte del proceso y de la culminación de la modernización administrativa, cuyo saldo trajo consigo la mutación del funcionario, de servidor personal, a servidor del Estado. La carrera administrativa es, de tal modo, una institución que emerge con la irrupción del Estado moderno. Es, hasta entonces, que puede hablarse del *estadista*, es decir, de aquellos personajes dedicados profesionalmente al cuidado y prosperidad del Estado, cuyo objeto superior es el bienestar de la sociedad.

Estos hechos ocurrieron en Europa, salvo en la Nueva España y la India. En esta última, los británicos crearon y organizaron un notable servicio civil, desconocido en su Isla, entonces regida por el autogobierno y el patronazgo, pero que luego se adaptó en Gran Bretaña. En el virreinato novohispano fue establecido un servicio civil tan notorio como en la India, pero que luego de años de gloria y fulgor, fue abolido en diciembre de 1855. Desde entonces, en el México

independiente brotaron pocos estadistas y muchos empleómanos, cuyo designio ha sido desde entonces vivir a expensas de la administración pública, haciéndola su botín. Porque en contraste con el emprendedor que sustenta su vida mediante su trabajo e iniciativa, el empleómano se nutre del erario sin que medie mérito alguno.

En uno de sus trabajos más singulares, Francisco Tomás y Valiente cuenta que en *El Quijote de la Mancha*, Sancho Panza externa sus deseos de asumir la corona de Micomicón, a cuyos habitantes llevaría hacia Castilla y con su venta compraría un oficio público. Una vez dotado con semejante patrimonio, podría rentarlo y así garantizar una vida tranquila y al margen de vicisitudes (Tomás y Valiente, 1983: 156-157). La cultura administrativa mexicana ha estado plagada de *sanchopanzas*, merced al sistema de botín, que no aspiran a encarar una empresa productiva, sino vivir en la tibia comodidad de los cargos públicos poseídos como patrimonio. De aquí la abundancia de empleómanos, cuya proliferación ha obedecido al favor y la militancia política. Como resultado, el sistema de botín derivó en una apropiación fáctica de cargos, imposibilitando por décadas el retorno del principio de méritos y el acceso ciudadano a los cargos públicos con base en la fe republicana y democrática.

Desde el inicio mismo de la vida independiente, el sistema de botín fue reemplazando gradualmente a la carrera administrativa legada por el virreinato, proceso culminado a finales de ese año de 1855. El saldo observable fueron las oficinas públicas repletas de empleados que ignoraban gramática y aritmética, que malhablaban el español y no sabían escribir. La corrupción aún no se había generalizado, pero existían empleados con sueldos modestos que eran propietarios de haciendas, y vivían con lujo y prodigalidad.

En el sistema de botín, el régimen de ingreso se configura en función del titular del Ejecutivo, dotándolo del poder de nombramiento omnímodo de sus colaboradores a lo largo y ancho de la organización y la jerarquía de la administración pública. Pero aquí media una ficción: como representante de la Nación, merced al voto popular, el jefe del Ejecutivo es responsable único de toda esa administración, y por lo tanto, de cada uno de sus colaboradores. El ciudadano, entonces, delega de tal modo su derecho de elección de los funcionarios, en la persona por la que su sufragó. Los funcionarios de "confianza" designados por el ejecutivo, lo son merced a la "confianza" que los ciudadanos depositan en su persona. Un sólo hombre, pues, dispone de cientos de miles de cargos con cuya sapiencia y experiencia sabrá elegir a los funcionarios adecuados a su gestión. Este sistema habla, entonces, de colaboradores nombrados a modo del titular del Ejecutivo, no necesariamente en concordancia con la aptitud y el mérito, ni tampoco con la expectativa de la ciudadanía. El llamado sistema de libre nombramiento, o "de confianza", no supone al ciudadano.

Otra de las ficciones inherentes al sistema de "confianza" es la modernidad que conlleva, pues más bien se trata de un sistema antiquísimo. En su origen, todos los funcionarios eran designados porque fueron servidores domésticos de la persona del monarca. En el sistema de libre nombramiento, los funcionarios son *de facto* servidores de la persona del Ejecutivo, quien los nombra y los remueve sin limitación alguna. Es, *mutatis mutandis*, una prolongación de lo que Fred Riggs denominó el despacho "cámara", cuyo carácter es que en su seno el desempeño del funcionario no se evalúa por cuanto eficiencia o deficiencia, debido a que su labor no parte de lineamientos ni de metas organizativas; de modo que su conducta no es juzgada instrumentalmente. Esto explica por qué los "hombres de la cámara" no son juzgados por cuanto eficientes o

deficientes, sino con base en su lealtad, devoción o valentía, pues su orientación es de tipo ritual (Riggs, 1964: 267-268). No está de más señalar que este sistema es propio de esas sociedades, que son del pasado.

De modo que el paso más significativo hacia la modernidad, fue que los funcionarios se convirtieran en servidores del Estado.

El sistema de carrera está configurado con apego a la expectativa ciudadana. Como está basado en el principio de mérito, los funcionarios así nombrados no dependen del favor del jefe del Ejecutivo, rinden cuentas a la Nación y son evaluados por medio de procedimientos objetivos. Su ingreso, promoción y permanencia obedecen a evaluaciones periódicas, sus relaciones con el gobierno están regladas, sus derechos están a salvo y sus obligaciones debidamente fijadas. La carrera administrativa es ajena a la arbitrariedad omnímoda de nominación de cargos y la apropiación privada de los mismos. Es inherentes a nuestro tiempo, y propia del Estado de moderno cuando ya se han desarrollados completamente los derechos políticos. Por consiguiente, uno de los incentivos que la han hecho prosperar radica en que el derecho constitucional de acceso a los cargos públicos para todo ciudadano, ha sido acompañado por la divisa de la estabilidad de cargo. En la medida en que todo ciudadano es apto para ocupar los cargos públicos con base en la satisfacción del principio de mérito, adquiere el derecho de permanencia en el puesto con base en el mismo principio, y asuma la responsabilidad de desempeñarse de conformidad con los deberes confiados.

El sistema de carrera está regido por el derecho público administrativo, pero debido a los progresos laborales, los servidores públicos disfrutan de derechos similares a los demás trabajadores,

entre ellos la seguridad de empleo, jubilación, pensiones y agrupación profesional. Sin embargo, paralelamente al derecho de estabilidad se ha desenvuelto un régimen de responsabilidad y disciplina estricto que facilita el control, vigilancia, castigo o destitución del servidor público inmoral o ineficiente. El servidor público es un ciudadano en el sentido pleno del término. Hay que enfatizar que la carrera administrativa auspicia el desarrollo de un *cursus honorem* de profesionalización administrativa, el sentimiento de pertenencia institucional a la administración pública, el disfrute de prestigio social, la programación del ingreso y la promoción de personal, así como la estabilidad de cargo atemperada por la disciplina y la responsabilidad (Mosher-Cimmino, 1959: 485-490).

La carrera administrativa es diametralmente diferente de la perpetuidad de oficio, pues la estabilidad de cargo está condicionada principalmente por el desarrollo de la propia carrera. Esto se realiza a través de un programa integral de formación y perfeccionamiento. Uno de sus rasgos prominentes es que complementa la preparación universitaria y está focalizada en el entrenamiento aplicado. En todo caso, suelo ocurrir que la formación continua es confiada en una escuela profesional establecida por el gobierno, a cuyo cargo se pone la selección de los candidatos, su homogeneización profesional, su desarrollo como servidores públicos y su perfeccionamiento. Se trata de una escuela de complementación y aplicación. El proceso de preparación de los servidores públicos tiene diversas denominaciones, a saber: educación, enseñanza, adiestramiento, entrenamiento, formación y capacitación; y que, sin bien, tienen singularidades de fondo o de matiz, se centran en el problema fundamental de construir profesionalmente a un funcionario dedicado al servicio del público. Ello obedece a que la carrera administrativa es proactiva, pues no debe esperar que los candidatos recurran a ella, sino más bien buscarlos

por sí misma. En última instancia esa construcción profesional se resume en lo que Simon y sus colegas apuntan: "el objetivo básico del servicio de carrera es atraer y retener en el empleo del gobierno, a hombres y mujeres de talento y ambición" (Simon et al, 1950: 332).

En las páginas precedentes hemos tratado de la carrera administrativa y el servicio civil sin deslindar sus conceptos, insinuando más bien una sinonimia, que aclaramos en el *Estudio Introductorio*.

II

El tema de esta obra: el servicio civil, ha ocupado por muchos años al autor de estas líneas, si bien el interés se ha centrado principalmente en la formación de los funcionarios de carrera. A lo largo del tiempo se fueron recabando documentos de un valor inestimable, muchos de ellos desconocidos, otros de difícil acceso. Buena parte del material proviene del Archivo General de la Nación, donde tras largas jornadas de exploración -muchas veces en las cajas donde están atesorados los documentos-, fueron aflorando los testimonios que, finalmente, constituyen hasta donde sabemos un primer intento de configuración de la historia del servicio civil en México. En ese entonces, la labor de auscultación se realizó en compañía del Dr. Francisco José Díaz Casillas, a quien agradezco su colaboración, y la rindo los merecidos créditos por esa actividad. De esos años de exploración documental brotó el censo de servidores públicos de Revillagigedo (1789-1790), y los trabajos de Francisco Carbajal (1848), Ignacio Piquero (1856-1858) y Luis Riquelme (1837). Otros testimonios fueron producto de la labor del Maestro Cipriano Flores, quien halló las primeras referencias de la Escuela Superior de Administración Pública (1921), y el Maestro Enrique Varas, que encontró los documentos relativos a la Confederación Nacional de la

Administración Pública (1822). El Maestro Alejandro Gálvez nos puso en la pista de la Organización Mexicana de Empleados Oficiales (1925), y el Dr. José Chanes Nieto de la profesión de Perito Empleado de la Administración Pública. El proyecto de ley del servicio civil del Partido Nacional Revolucionario (1935), fue generosamente brindado por la Lic. Lourdes Moreno de Díaz.

Algunos documentos fueron publicados desde tiempo atrás, en una diversidad de medios. Otros son inéditos, y se complementan con los precedentes. Merece especial mención don José Chanes Nieto, de cuyas fructuosas actividades en el servicio público y la academia, han brotado valiosos testimonios documentales publicados tiempo atrás, y a los cuales se ha recurrido nuevamente. También hemos aprovechado los productos de esa nuestra experiencia, sobre todo de trabajos publicados previamente, partes de los cuales fueron revisados y actualizados, y en su caso, de pasajes corregidos y aumentados para hacerlos compatibles con la nueva obra. Lo dicho es aplicable sólo a las introducciones y comentarios de mi persona, no así en cuanto los documentos testimoniales, muchos de ellos publicados íntegramente, mientras que otros se ofrecen de manera parcial.

Se trató, en suma, de hacer hablar a los protagonistas de la historia del servicio civil a través de sus ideas, así como de sus acciones, pues algunos de los actores fueron organizaciones con gran energía, así como personajes decididos en busca de un proyecto posible.

Los documentos considerados en esta obra proceden del apoyo de otras personas, algunas de las cuales ya han sido mencionadas, y para quienes refrendo mi agradecimiento.

Ofrezco un testimonio de gratitud a la Dra. Diana Vicher por su colaboración en la revisión del manuscrito y las pruebas, que extiendo a mi alumno Hervin Fernández, y a quienes se debe en gran parte la culminación de este trabajo.

Ciudad Universitaria
Primavera de 2010

ESTUDIO INTRODUCTORIO

*Saber y Poder
La Carrera Administrativa
Origen del Servicio Civil
La Actividad del Estado
Estatus Legal y Situación Contractual
Funciones de Autoridad y Funciones de Gestión
Funcionarios y Empleados
El Servicio Civil como Elemento de la Cultura
Administrativa*

Ibn Jaldún, celeberrimo historiador musulmán que vivió en el siglo XIV -autor de un libro enormemente acreditado sobre la historia universal-, luego de hacer un recuento magistral sobre la grandeza del los califatos y los sultanatos musulmanes, casi al final apunta algo inexplicable. A su saber, el hombre común dotado con naturaleza sana y vivacidad mediana es el candidato idóneo para dedicarse al ejercicio del servicio público. Ello obedece a que, siendo su reflexión escasa, él es ajeno a las abstracciones y enfoca los problemas desde un ángulo ordinario. Tampoco acude a deducciones lógicas ni generalizaciones, pues confía en sus sentidos (Jaldún, 1378: 1007). Ese personaje es como un nadador que no se aparta de la costa cuando el mar está embravecido. Lo dicho, es más insólito si consideramos también la historia musulmana posterior a Jaldún, pletórica de éxitos políticos en lo que actualmente es Turquía y la India, donde funcionarios poco comunes levantaron los edificios estatales de los Imperios otomano y mogol.

Para Jaldún no son los hombres superiores del país ni los más educados, los candidatos mejores para el servicio público. Pero, en realidad, en el Occidente -igual que en el Oriente- no fue el hombre medio relatado por Jaldún quien construyó al Estado moderno, sino funcionarios públicos que, emergiendo del mundo estamental de la Edad

Media, se educaron por sí mismos como oficiales de Estado, y luego el Estado mismo estableció planteles para darles la formación administrativa.

SABER Y PODER

La coronación de ese proceso fue visible a mediados del siglo XIX, cuando en el Reino Unido se decretó el establecimiento del servicio civil con objeto de atraer a los egresados conspicuos de las universidades, para nutrir sus filas. El servicio civil se ha propuesto, por consiguiente, sustentarse con la crema universitaria que egresa de los planteles por méritos propios. Sin embargo, esto fue negativo para John Stuart Mill, quien observó un peligro para su país. El filósofo británico incluso hace una advertencia sobre ese peligro: "el mal sería mayor, cuanto más eficiente y científicamente sea construida la maquinaria administrativa, mientras más eficaces sean los arreglos para obtener las manos y mentes mejor dotadas para hacerla funcionar (Mill, 1859: 244-245). En la Gran Bretaña sus días había dado comienzo la reforma del servicio público, que derivó en la profesionalización de los funcionarios. De manera que se optó porque todos los miembros del servicio civil fueran seleccionados mediante exámenes de competencia, para brindar esos empleos a las personas más inteligentes e instruidas. Mill apunta que se dijo y escrito muchas cosas en pro y en contra de tal hecho; pero su posición es que, de ser posible atraer a los mejores talentos al servicio del gobierno, ello podría inspirar desconfianza. En efecto, él alerta sobre el riesgo de que las actividades de la sociedad que requieren una concertación organizada queden en manos del gobierno, toda vez que sus oficinas estarían plenamente ocupadas por los mejores hombres. El resultado sería que la cultura y la inteligencia práctica del país -con la excepción de la cultura

especulativa- se concentrarían en una gran burocracia, de la que dependería el país para todo lo necesario (Mill, 1859: 245-246).

En la era moderna, cuando de servicio público se trata, un país puede optar por dos caminos: establecer un sistema autodidáctico de aficionados u organizar un régimen administrativo profesional. Por cuanto al sistema autodidáctico de aficionados existen dos especímenes principales, uno de los cuales es el autogobierno (*selfgovernment*), el otro el “sistema de botín” (*spoil system*). Por cuanto el primero, su saldo perpetuo ha sido la expansión del defecto primordial del gobierno de aficionados, consistente en “el bajo calibre” de sus funcionarios (Mill, 1861: 215, 254 y 227), porefecto de un “romanticismo administrativo” alimentado por una gestión *dilettante* (Hintze, 1930: 98). Su otra variedad, conocida por perniciosa, es fuente de corrupción y lesivo amateurismo donde es vigente. Por su parte, el régimen administrativo profesional consiste en el *servicio civil*, cuyo carácter es el desarrollo profesional del funcionario público por medio de un proceso de selección y formación previa al ingreso. Una vez en el cargo, es actor de un desempeño ascendente en una escala regida por el principio de mérito. Para tal efecto, el funcionario cursa un programa de formación continua, así como un minucioso entrenamiento práctico.

LA CARRERA ADMINISTRATIVA

El sistema autodidáctico de autogobierno es barato al principio y sumamente caro después, hasta convertirse en un fardo insopportable para el ciudadano usuario del servicio público. En efecto, lo que no cuesta nada, generalmente no da nada cuando ha desaparecido el impulso originario, es decir, la energía que le dio vida (Finer, 1934: 912). El sistema de botín es caro desde un principio y lo es más aún con el paso del tiempo, cuando junto con el usufructo generoso del cargo

por la vía del sueldo, hay un incremento incesante de desperdicio y abuso. En contraste, el servicio civil implica una inversión elevada al principio, y después rendimientos enormes en beneficio del país. También significa una inversión de *tiempo*, es decir, el pasar de muchos años para que el sistema se perfeccione. Tal es la razón por la cual las carreras administrativas son una parte de la constitución de los países, entendida no sólo como *Carta Magna*, sino como principios y estructuras de la organización política nacional. Para la institucionalización de una carrera administrativa, que implica el paso de décadas y hasta centurias, es menester que su diseño, evolución y consolidación ocurra como parte constitutiva del Estado, como sucede con el parlamento, el partido y el tribunal, trascendiendo la vigencia de los gobiernos singulares y de sus signos políticos. El servicio civil es una institución de Estado; como es patente en Alemania (Friedrich, 1930: 385), donde no sólo se le considera como un aspecto tradicional de la vida política del país, sino un factor constitutivo para entender el ser nacional, como Gran Bretaña lo es en el Parlamento.

En suma, servicio civil significa un curso de profesionalización que está regido por requisitos de ingreso, estabilidad y promoción, verificado por medio de exámenes de idoneidad para el ingreso, los ascensos y la permanencia. Implica un proceso de formación continua, porque la estabilidad otorga seguridad de empleo, pero exige un desempeño de calidad gradual y periódicamente evaluado. Esencial en el servicio civil, la carrera se caracteriza por: el ingreso del aspirante a edad temprana; propiedad de empleo; salarios programados en atención a los ascensos, así como a revisiones anuales; oportunidad de ascenso hasta las categorías más elevadas; transferibilidad del centro a la periferia del servicio, y viceversa; programas de formación; y neutralidad política y jubilación (White, 1935: 8). En fin, servicio civil denota un desarrollo profesional progresivo dentro de la

administración pública. Lo dicho implica *conocimiento*, mucho conocimiento. En la carrera administrativa se percibe nítidamente la primacía de la contribución progresiva del saber, en el que cada desarrollo del conocimiento actual colabora a los progresos futuros. El funcionario de carrera está sujeto a un aprendizaje continuo por el imperativo de laborar en escenarios cambiantes, que requieren conocimiento constantemente innovado (Van Dyke, 1960: 195).

Los países típicos de carrera administrativa son Alemania, Francia y Gran Bretaña. En esta última su denominación como *servicio civil* es clásica, igual que en la forma francesa como *función pública*. Ambas versiones reúnen plenamente la tipicidad de la carrera administrativa, si bien aquí nos inclinamos por la segunda denominación para referirnos alternativamente a ella. De modo que en la Isla, el servicio civil comprende a los funcionarios de la administración central que son remunerados por fondos de la corona y dependen la tesorería (Laso: 1959: 13). Por su parte, la función pública es el conjunto de los agentes de las administraciones públicas que, según su estatuto, suministran un servicio del Estado, una colectividad o un establecimiento de carácter administrativo (Blanc, 1971: 7). Si bien se trata de dos casos conspicuos determinados por el genio de cada uno de sus pueblos, así como de la organización del servicio público en el país respectivo, en ambos se trata de la carrera administrativa en el sentido que le ha dado. En efecto, el servicio civil abraza a un cuerpo de funcionarios profesionales, cuya esencia radica en el desarrollo de un “espíritu de servicio vocacional de Estado”, dedicado expresamente al bienestar de la comunidad (Gladden, 1967: 1).

Los Servidores Públicos

Todo servicio civil establecido se ha propuesto formar administradores públicos, es decir, funcionarios de Estado dedicados al servicio público. Ellos constituyen un espécimen dilecto del género "estadista", voz que parece grandilocuente por identificarse usualmente con grandes gobernantes, como Federico II, Napoleón, Luis XVI o Carlos III. Sin embargo, esa voz abarca a los funcionarios superiores del talante de Turgot, Pombal, von Stein, Gálvez y Revillagigedo. A ellos se refieren textos clásicos sobre la formación del hombre de Estado (Donato, 1760), materia que ocupó a Henry Taylor en la víspera de la fundación del servicio civil británico (Taylor, 1832). Se trata, pues, de una especie de estadista formado expresamente para administrar, es decir: dirigir, coordinar y controlar a muchas personas para realizar los objetivos del Estado, como lo hace saber atinadamente un autor (White, 1926: 2). Ellos trabajan *en y para* la administración pública.

De modo que un servicio civil establecido debe estar integrado por administradores públicos de Estado, no funcionarios de gobierno en turno, principalmente porque administrar es un suceso social y tiene efectos sociales perdurables con el paso del tiempo. Como lo apuntó un pensador, la administración pública es similar a la actuación teatral, donde la tarea de un buen actor es conocer y representar su papel, si bien los distintos papeles que pueda representar difieren sensiblemente en su contenido. Del mismo modo, la tarea de un buen administrador público radica conocer y representar su papel implícito en el cargo que ocupa, si bien los distintos papeles que pueda representar difieren sensiblemente según el puesto a desempeñar (Simon, 1947: 359). Para actuar, como para administrar, es menester estudiar, y hacerlo de un modo continuo. Ciertamente, el servicio civil recluta conocimiento.

El Servicio Civil en la Era Actual

Muchos de los Estados preeminentes en el mundo contemporáneo detentan administraciones públicas efectivas, es decir, solventes por cuanto la producción de efectos socialmente positivos. Elaboran resultados, pues tienen un efecto gratificante en la salud pública, el bienestar social, la educación pública, la seguridad interior, la integridad territorial y la defensa nacional. Este efecto gratificante es el resultado del trabajo de servidores públicos, quienes de un modo similar a los actores, cumplen su papel. La efectividad administrativa pública sólo es posible por la existencia de condiciones favorables para el desempeño de ese papel. Sin esas condiciones, ningún servicio civil se podrá desempeñar con efectividad.

Para tal efecto, en primer lugar es menester que el Estado haya alcanzado la madurez -parafraseando a W. Rostow-; es decir, que las instituciones del presente hayan escalado a las precedentes, que dieron el impulso político inicial, aplicando en la sociedad las innovaciones de punta (Rostow, 1960: 10). Asimismo, se requiere un *Estado de derecho* que sea capaz de establecer un consenso social básico, e institucionalizar las controversias sociales convirtiéndoles en polémicas políticas a través de los partidos y de estatutos consultivos ampliamente convenidos. En tercer lugar, se requiere un servicio público estable organizado como carrera administrativa, neutral partidistamente hablando, pero no desatento de las necesidades y los problemas sociales, y nunca ayuno de sensibilidad política. Debe ser, en suma, la contracara del retrato del servicio público prusiano elaborado por Karl Mannheim, que detestaba por apolítico, y "burocrático" y ritualista. En cuarto lugar, el servicio civil asegura la estabilidad de cargo, pero con la obligación de sus integrantes a un desempeño superior so pena de despido. Debe, entonces, estar

vacunado de toda tendencia oligárquica en el sentido aristotélico de “gobierno de una minoría de acaudalados”. Como corolario, ese servicio debe ser una institución de Estado, como un parlamento o un tribunal judicial, porque su función trasciende al gobierno y sus portadores; y porque su naturaleza radica precisamente en la continuidad a través de los regímenes (y quizá, a través de las formas de gobierno, e incluso de las formas de Estado).

En fin, el servicio civil debe ser una institución fundamental en la democracia social moderna, abierta a todos los ciudadanos que se lo hagan merecer, pero cerrada al partidismo y la oligarquización. La democracia es un régimen tan deseado, como difícil de establecer y operar, problema que se extiende obviamente a la administración pública, que debe estar despejada al desarrollo de enclaves donde sea vigente el conocimiento, la experiencia y la aptitud.

Lo dicho es ilustrado por la anécdota de filósofo William James, poseedor de una casa de campo donde solía pasar los fines de semana: “un día de primavera intentó arreglar una de estas viejas murallas de piedra, pero no había modo de que las piedras se mantuvieran; siempre se caían, y la muralla se desplomaba otra vez. Vino entonces un vecino, viejo granjero, que se quedó parado contemplándole. Le saludó y cambiaron las usuales observaciones acerca del tiempo. El granjero añadió: ‘señor profesor, ¿no quiere usted que le ayude un poco? Sí —contestó James—, me encantaría, pues hace bastante rato que intento colocar bien estas piedras’. El granjero levantó entonces una de las piedras, la miró y la puso en la muralla y, como explica James, la piedra permaneció en su sitio como si estuviera allí desde toda la vida. Luego James le agradeció la ayuda al granjero, a lo que este último, sonriendo, hizo la siguiente observación: sabe, profesor; esta clase de trabajo requiere inteligencia?” (Friedrich, 1959: 125-126).

Esta anécdota patentiza el hecho de que cada actividad requiere *pericia especial*, forma de conocimiento no monopolizada por los intelectuales –como James–. En efecto, todas las sociedades tienen expertos a quienes se debe aquilatar según la calidad de su trabajo. Ningún régimen, ni la democracia, niega la necesidad de expertos competentes en el ámbito de su actividad.

Por lo tanto, el desafío del gobierno democrático consiste en buscar hombres aptos para ocuparse del servicio público, de un modo diverso al régimen monárquico, que rastreaba en la nobleza para hacerse de personas con “sangre azul” que se ocuparán en los puestos estatales (Laski, 1925: 17–18). También, en contraste con la nobleza, el servidor público en la democracia debe estar sujeto al ideario weberiano por todos conocido sobre su neutralidad política y sentido del deber, así como a una ética que William Beveridge ha sintetizado magistralmente, como la jura, igual que a los franciscanos, del voto de pobreza, anonimato y obediencia (Laski, 1925: 400).

Sin embargo, es difícil pensar que un gobierno, y el partido que lo encabeza, cuyo afán es la perpetuación en el poder, no se empeñe en dar sentido a la carrera administrativa en términos de su programa, ideología o doctrina. Tampoco es insólito que el partido que lo reemplace quiera cambiar el estado de cosas. Por lo tanto, la garantía de existencia de esa carrera radica en su carácter *trans-gubernamental*, es decir, que su configuración orgánica como institución de Estado corresponda a los principios y valores nacionales aceptados por la ciudadanía, plasmados en la constitución política. La carrera administrativa debe pender y depender de la constitución política, pues de este modo no sólo adquiere una legalidad plena, sino una legitimidad completa.

A menudo, en su infancia, un servicio civil tiende a tomar la fisonomía del gobierno que la prohijó. Las carreras administrativas de primera generación, como en Francia, Gran Bretaña y Alemania, todavía dejan ver su origen por igual en el despotismo ilustrado y en el liberalismo. Las más recientes han sido fraguadas bajo el Estado de bienestar, y algunas de las recién constituidas están inspiradas por el neoliberalismo gerencial. Pero, pasado el tiempo, el color infantil va desapareciendo, y a medida que evoluciona, el servicio civil aparece multifacético por el efecto de su evolución. Asimismo, todo servicio civil ha sido ideológicamente engendrado, y vive preñado de suyo por ese tipo de orientación social. Esto explica por qué, siendo una institución de Estado, la carrera se mueve al compás de las tormentas políticas que le rodean. El punto, es impedir que naufrague, o que sencillamente sea la fachada de un sistema de botín sofisticado, pero no menos lesivo.

La Función Pública

El personal que el Estado recluta para atender sus actividades tiene un carácter singular. Ello obedece no sólo a la variedad de sus funciones, muchas y diversas, toda vez que permanentes al mismo tiempo que cambiantes con el paso del tiempo; sino también a la índole peculiar de la relación entre el Estado y sus servidores. Incluso, la denominación de éstos varía al tenor de la cultura administrativa imperante en el país del caso, o en un conjunto de países. El punto focal, sin embargo, es la relación que guardan porque aquí radica tanto el origen de la controversia, como de la solución posible.

En este apartado debemos restringirnos a la cultura administrativa occidental y al periodo que arranca con la consolidación del Estado moderno a partir de la segunda parte del siglo XVI; y más específicamente,

al año de publicación del libro magno de Jean Bodin sobre la república: 1576. La definición de límites con base en este periodo obedece a sus marcos "naturales", es decir, la comunidad de rasgos que definen esa época, que concluye con la Revolución francesa. En efecto, a partir de entonces la administración estatal se configura más sólidamente como "pública", cuando se clausura la privatización de una multitud de funciones de gobierno, hasta entonces en manos particulares, además de cargos, órganos y organismos completos. La obra de Bodin, que retrata con nitidez la *republicización* de las actividades del Estado, certifica asimismo la desestamentación del servicio público y el establecimiento de los cargos con carácter público. Se trata, pues, del afianzamiento de la administración del Estado, por medio de la formación de un nuevo cuerpo de funcionarios.

El efecto de estos hechos está presente todavía a lo largo del siglo XIX, cuando se formulan las primeras concepciones de la función pública. Hay que recalcar que, hasta entonces, aunque ilustrado, el absolutismo no conocía más cargos públicos que aquellos emanados del principio de autoridad; y si bien, el abanico de actividades del Estado era variado y versátil, así como su nuevo personal, aquella visión era la preponderante.

ORIGEN DEL SERVICIO CIVIL

Ciertamente, Jean Bodin se empeñó en hacer una minuciosa descripción de los cargos públicos, todos ellos emergentes desde la época cuando muchos de puestos administrativos estuvieron privatizados. El aspecto más nocivo de la venta de cargos fue visible

en los vacíos de autoridad monárquica allí donde se enajenaba un puesto, por más que significara una ganancia financiera. Pero el agravio fue más grande por cuanto significó un óbice a la prosperidad del Estado, y de tal modo, un freno para su desarrollo. Bodin observó tal grado de perjuicio al desarrollo estatal, que habiendo los principados, ducados, marquesados y condados hechos perpetuos por quienes los tenían en comisión, no quedó en Europa ninguno en su condición original, salvo en Gran Bretaña. Fue de tal modo que el poder de mando y la administración de justicia, personificados en aquéllas dignidades, por derecho hereditario fueron a parar a manos de damas e infantes. Fue así que lo “público se hizo particular, vendiéndose al mejor postor” (Bodin, 1576: 372-388). Efectivamente, el primer teórico del Estado advirtió que si las dignidades, comisiones y oficios se sacan del acervo público, para confinarlos en las casas particulares de quienes los consiguieron por favor o por dinero, no se puede esperar virtud alguna.

En ese entonces, la estructura administrativa del Estado estaba compuesta por dos tipos de cargos, unos de carácter *oficial* y otros de naturaleza *comisarial*; del mismo modo, podían ser paralelamente *magisteriales* o *ministeriales*. Como cargos opuestos, el oficio y la comisión tienen caracteres diametralmente diversos. En efecto, Bodin explica que el oficial es la persona pública que tiene cargo ordinario en virtud de edicto, mientras que el comisario es la persona publica que tiene cargo extraordinario en virtud de una simple comisión. El oficio es un puesto permanente creado por ley, mientras que la comisión es un empleo temporal creado por decisión del soberano. De manera que el oficio es disuelto sólo con la expedición de una ley que revoque su existencia; mientras que la comisión concluye conforme las siguientes condiciones: cumplimiento del cometido, suspensión de la comisión o muerte del comitente. Pero no se debe confundir el cargo y quien lo desempeña, porque el oficio es permanente, más no su titular;

toda vez que la comisión es tan temporal como su titular. El oficio es como un objeto prestado por su dueño -el soberano- que puede ser reclamado tras la expiración del plazo convenido; en tanto que la comisión es como un objeto que se otorga en tolerancia, que puede ser reclamado en cualquier momento.

También la magistratura y el ministerio son cargos diversos, el primero dotado de autoridad, el segundo carente de la misma. De modo que un oficio o una comisión pueden ser del primer o del segundo tipo, según su titular esté o no dotado de autoridad pública; si bien, normalmente, tanto la magistratura como el ministerio corresponden al oficio más que a la comisión. De manera que magistrado es el oficial que tiene potestad de mando, en tanto que el ministro está encargado de "conocer y ejecutar los mandatos". Bodin, al referirse a la clasificación dá los cargos públicos, concibe su desempeño en oficio, comisión o dignidad, a manera de "ejecución de los mandatos" por parte de los "ministros de los magistrados (...)" . Cabe destacar que la distinción entre la magistratura y el ministerio está definida por el ejercicio o no del poder público. El origen mismo de la palabra magistrado en latín significa señoría y dominación, mientras que el ministerio entraña un acto de ejecución.

Finalmente, Bodin analiza un quinto tipo de cargo que concibe vacío de función, cometidos y atribuciones, cuyo desempeño es meramente honorífico. Se trata de la *dignidad*, que toma forma en el aconsejar y asesorar, pues no implica un acto de decisión ni de voluntad. De aquí la posibilidad de que las dignidades puedan mudar en cargos vitalicios porque conviene que existan algunos perpetuos, principalmente los que están dotados con experiencia y sabiduría, como los consejeros de Estado.

Hay que destacar que en el alba de los Estados en el hondo pretérito sólo había comisiones, porque como el establecimiento del oficio se debe a una ley expresa, antaño la existencia del oficial parecía disminuir el poder soberano (Bodin, 1576: 393). Se ha llamado la atención sobre esta aserción de Bodin, pues en efecto, en su comienzo todos los Estados emplearon no a funcionarios ordinarios, sino sólo a comisarios, toda vez que más adelante cualquier reorganización del Estado se ha servido de comisionados extraordinarios (Schmitt, 1964: 72). En contraste, el oficio no depende de un simple mandato revocable o de un cargo singular por estar sustentado en una ley recibida, publicada, verificada y registrada, de tal modo que el oficio sólo puede ser suprimido por edictos o ley contrarios. Una diferencia esencial con el comisario consiste en el poder que detenta el oficial, pues además de ser un cargo ordinario, tiene mayor autoridad y amplitud que la comisión. Este es el motivo por el cual los edictos y las ordenanzas se reservan a la conciencia y discreción del magistrado, quienes interpretan las leyes según las circunstancias (Bodin, 1576: 387-388). Como funcionario de carrera, el oficial está dotado de autoridad más amplia y superior, pero su perímetro de responsabilidad es igualmente extenso. En efecto, el hecho de requerirse mayor amplitud de discrecionalidad, impulsa la necesidad de estabilizar los cargos y anteponer el oficio a la comisión.

No es difícil observar aquí el origen de los modernos sistemas de administración de personal, tanto en lo que respecta a los funcionarios de carrera, como los de libre designación (Hintze, 1910: 300-301). A pesar del cambio de la marea estatal en provecho del oficial, la presencia comisarial no ha cesado. Dentro del Estado de derecho, sin embargo, su influencia es tan enérgica y manifiesta, que en las leyes de funcionarios sigue vivo el espíritu de los antiguos comisarios. Ciertamente, la diversidad de la escala jurídica de los funcionarios,

así como su grado de independencia o sujeción, descansa en la antigua diferencia entre *officiers* y *commissaires*, por más que esta distinción ha sido alterada hasta hacerse irreconocible en el Estado de derecho mismo. Igualmente, la posición peculiar del puesto de ministro es explicable por las formas jurídicas transmitidas del ejercicio comisarial del cargo. En efecto, en Francia los secretarios de Estado -ministros del *ancien régime*- tenían el carácter de *commissaires*, no de *officiers*, situación idéntica en la antigua Prusia a pesar de las formas colegiadas. Esto obedeció al ímpetu de los monarcas por sustraerse del influjo de servidores de origen estamental.

En Gran Bretaña, por su parte, el poder creciente del Parlamento hizo que los ministros se convirtieran en *commissioners*, a medida que ese cuerpo les impuso una esfera más amplia de rendición de cuentas. A partir de la Revolución puritana, y definitivamente desde 1688, los ministerios más importantes -Hacienda y Marina-, fueron ocupados por *commissioners* en reemplazo de los altos funcionarios del *Lord High Treasurer* y el *Lord High Admiral*. Es más, el gabinete, cuya existencia no está basada en título jurídico alguno, consiste en una comisión por oposición al cargo fijo. De hecho, parte de este carácter comisarial lo tienen todos los ministerios constitucionales del mundo.

En todas partes donde la administración del Estado afrontó cometidos nuevos y extraordinarios, para tal desempeño no se optó por los funcionarios ordinarios de viejo cuño, sino más bien por los titulares de cargos extraordinarios provistos comisarialmente con los poderes correspondientes a esos deberes. Con el paso del tiempo, los funcionarios extraordinarios se convirtieron en ordinarios cuando cesó la necesidad que los originó, y se convirtió en una función continua y regular, pasando del comisario al oficial. Fue de tal forma que en toda Europa la antigua administración fue reemplazada por una nueva

organización de funcionarios estables, semilla del servicio civil. Su huella puede observarse hacia el presente, a pesar que se fue desdibujando (Hintze, 1910: 298-299). Esa transformación es comprensible por el efecto causado por la emergencia del Estado de derecho porque, luego de cumplido esos grandes cometidos, el comisario bajo su forma pura no podía seguir desempeñandolos en la nueva vida estatal, como lo hizo en los siglos XVII y XVIII.

La secuela de ese proceso, que da forma a las funciones profesionales de la administración pública como una creación de la monarquía absolutista, consistió en el desarrollo de un servicio público permanente, integrado por funcionarios disciplinados y capaces. Consistió en la sustitución de los vasallos y del personal doméstico, por una clase de funcionarios aptos, instruidos y expresamente formados como administradores. Luego entonces, la función pública fue conferida en razón del mérito y se requirió educación universitaria previa. En un principio el monarca nombró libremente al funcionario porque era su servidor y dependía de su gracia, toda vez que recibió un sueldo fijo que se convirtió en derecho. Pero las funciones dejaron de ser hereditarias, si bien fue frecuente que los hijos siguieran voluntariamente la carrera del padre. De aquí la configuración de una nueva categoría social que compartía comunidad de estudios, instrucción, profesión y uniforme. Fue de tal modo, como lo apunta Gaspar Bluntschli, que "se formó en el Continente un orden y familias de funcionarios análogas a los nobles familias parlamentarias de Inglaterra"; al mismo tiempo que la capacidad profesional y los empleos se transmitieron en forma hereditaria, por así decirlo, merced al mecanismo mencionado (Bluntschli, 1863: II, 256-259).

No pasó mucho tiempo para que la nueva categoría social adquiriera poder suficiente ante el principio, que no podía gobernar sin el consejo y la colaboración de servidores que entonces eran públicos en su sentido más pleno. De hecho, el servicio civil se elevó como uno de los primeros contrapesos al poder autocrático de la monarquía, pues la complejidad del gobierno lo hizo indispensable. Asimismo, los funcionarios públicos adquirieron un elevado sentimiento de dignidad, logrando escudarse de los caprichos del soberano. En fin, este proceso culminó cuando los derechos pragmáticos se fueron formalizando como carrera administrativa, quedando los servidores públicos protegidos de revocaciones arbitrarias. La monarquía constitucional heredó la carrera administrativa así constituida, cuyos integrantes en un principio tuvieron dificultades para acomodarse junto con los parlamentos, que no sólo les restaron atribuciones, sino que se propusieron someterlos a su control y hacerlos rendir cuentas. Pasado el tiempo, los funcionarios se adecuaron a la nueva época, convirtiéndose la carrera administrativa en una institución relevante del Estado de derecho. Como lo hace saber Bluntschli, desde entonces, los funcionarios del Continente se caracterizan por su cultura, actividad, afán y honorabilidad. Ellos "constituyen una clase distinguida y plena de méritos. Sus servicios son preciosos para el Estado y para la sociedad".

LA ACTIVIDAD DEL ESTADO

El desarrollo de la carrera administrativa estuvo auspiciado por las transformaciones funcionales del Estado. Dentro de su actividad administrativa, en el Estado se fueron diferenciando gradualmente tres categorías: la policía, el fomento y el servicio público. La primera en aparecer, bajo la forma de derecho de policía (*jus politiae*), en ese entonces abrazaba la totalidad de la gestión administrativa. La

policía era la actividad de la administración consistente en la prevención de los peligros efectivos o potenciales, así como el orden y la seguridad públicos. Era, entonces, toda actividad orientada a la conservación del orden y seguridad de la *res publica*. Pasado el tiempo, desde las entrañas de la policía, fue concibiéndose la actividad de *fomento*, cuya vocación radica en promover la prosperidad del país de un modo positivo y directo. Como lo apunta un autor, "pertenece a la policía la *cura avertendi mula futura*, en tanto que es fomento administrativo la *cura promovenda salutis*, configuradas ambas como partes *potestatis publicae*" (Villar Palasi, 1953: 147-148). Al margen de este binomio, y por efecto del acrecentamiento de las funciones estatales, surge la actividad del *servicio público* como una prestación técnica, regular y continua, realizada en pro del ciudadano por la administración misma o por delegación en los particulares. Servicio público es lo concreto, la acción o prestación efectiva, real y actual, a decir de Rafael Bielsa. El servicio público concurre a formar la función pública en su tercera etapa (Bielsa, 1942: 465 y 477).

A lo dicho hay que añadir un factor más: la "carga pública", consustancial a la primera etapa referida, pero que todavía la encontramos en plena vitalidad en el siglo XIX y aún en el presente. En efecto, cuando el Estado obliga al ciudadano a desempeñar una función o realizar una prestación personal, le impone una carga pública. Debemos adelantar que ella se caracteriza por obligaciones y deberes que, por su propia naturaleza, son ajenos a situaciones administrativas contractuales. De aquí que se caracterice en lo general por la gratuidad, la brevedad de ejercicio (con la excepción del servicio militar) y su carácter honorífico (Bielsa, 1960: 80). Hay ocasiones en que falta un elemento, pero ello no la desvirtúa en sus atributos esenciales.

De la sucesión de esas etapas se van formando tres capas igualmente seriadas, y en ocasiones coexistentes, que dan nuevo aspecto a la función pública hasta nuestros días. Asimismo, persisten formas moderadas de carga pública, pues merced a la proclamación constitucional de libertad de trabajo, su presencia se ha atenuado. El corolario del avance de esas etapas, hasta nuestros días, consiste en el advenimiento y desarrollo del "poder administrativo" como uno de los hechos políticos característicos del gobierno contemporáneo (Freund, 1928: 584).

ESTATUS LEGAL Y "SITUACIÓN CONTRACTUAL

Una vez estabilizada la administración pública, en Francia y en los países por ella influidos, la operación cotidiana del Estado tomó la forma de servicios públicos técnicamente provistos. Junto con las antiguas actividades de policía y fomento, emergieron nuevos deberes cuyo desempeño demandó el concurso de profesionales, como los ingenieros y los médicos. Se trata de servicios públicos derivados de las "funciones" del Estado, cuya realización se confía en los agentes de la administración pública que se comienzan a denominar "funcionarios". Naturalmente, no tardaron en aparecer especialistas, sobre todo del derecho, dedicados a conceptuar los nuevos fenómenos y reconceptuar los antiguos.

Naturaleza Jurídica de la Función Pública.

Pero fue principalmente a lo largo del siglo XIX cuando, en medio de una gran discusión sobre el tema, emergieron dos versiones contrapuestas, la primera de las cuales se inclina por conceptuar la función pública con base en su "estatus legal", consideradola como un acto de autoridad unilateral. Evidentemente esta perspectiva se remonta al periodo del derecho de policía (Berthélémy, 1900: 52-57).

El segundo enfoque observa a la función pública ubicada en una "situación contractual", porque entraña un "contrato de servicio público" similar a otro tipo de servicios, pero caracterizado fundamentalmente por tratarse de un "contrato de poder público" como un acto *sui generis*.

Teoría del Estatus Legal

De acuerdo con la versión del "estatus legal", el acto de institución de un funcionario, a decir de Léon Duguit, es siempre y solamente un acto de autoridad. Maurice Hauriou, más allá y de un modo despectivo, observa en ese acto una "forma particular de requisición", es decir, un embargo de la fuerza de trabajo del servidor público (Berthélémy, 1900: 52-57). Consideraciones como las señaladas obviamente rechazan que el establecimiento de una función pública, signifique una forma de contrato. El problema de un concepto de función pública únicamente basada en el principio de autoridad, radica en su ubicación dentro de una óptica unilateral, pues vista de este modo, esa función difícilmente podría considerar otros agentes de la administración estatal cuyas tareas han ido emergiendo con el desarrollo de la sociedad; por ejemplo, la realizada por los ingenieros o por los profesores, a los cuales difícilmente se les puede considerar como ejecutantes de mandatos de autoridad. Por lo tanto, bajo esta visión, sólo la primera oleada funcional emanada de la policía sería inherente a la función pública.

La interpretación precedente implicaría, en opinión de un pensador administrativo, un afán por acrecentar el poder del Estado y sus autoridades. Por ello se formula dentro de doctrinas fundadas en la fuerza, el *imperium*, confundiendo la función pública en general, con la carga pública; aunque esta última pudiera implicar en ocasiones una función (Bielsa, 1960: 125-126).

Teoría de la Situación Contractual

Un juez, prefecto o comisario de policía, que están investidos en su función por un mandato, caen dentro de la primera categoría. Esto obedece a que un contrato implica una relación jurídica entre dos personas, situación ausente cuando un funcionario es designado por la ley para ejercer la autoridad, por ejemplo, en el ámbito de la justicia; y esto implica una designación donde no existe una relación jurídica de la persona del Estado y un funcionario. En efecto, todo contrato supone dos personas, en este caso, el Estado y el funcionario, cuyo fundamento es el consentimiento de las dos partes de tal modo vinculadas. Se trata de un contrato de derecho público *sui generis*, como lo apuntamos, donde el consentimiento del funcionario implica la aceptación de la función conferida, en tanto que el consentimiento del Estado descansa en un acto de autoridad. De este contrato derivan deberes recíprocos: para el funcionario, la obligación de desempeñar ciertos actos situados dentro de las atribuciones del Estado; para el Estado, la obligación de asegurar al funcionario una retribución por las labores realizadas. Si en forma llana reconocemos esta relación tal como ha sido formulada, nos encontrariamos ante una relación de derecho civil, no de derecho público; y sin embargo, no podemos obviar el hecho de que el Estado es una persona moral de naturaleza peculiar. De aquí que Berthélémy encuentra como solución apuntar que la función pública deriva de un contrato al cual no se aplican las reglas ordinarias de los contratos, porque se trata de una situación *sui generis*.

Rafael Bielsa se inclina por la relación contractual, porque la "función pública" o el "empleo público" son diversos esencialmente a la *carga pública*, que es impuesta unilateralmente por el Estado, mientras que la primera sólo existe con el consentimiento del funcionario o del empleado. En un vínculo de carácter contractual toda

relación jurídica, para formarse, requiere el consentimiento de la otra parte, a pesar de que una de las partes regle, o bien, establezca unilateralmente las prestaciones y condiciones de la relación jurídica. Por extensión, el hecho de que el contenido de las obligaciones del funcionario o del empleado -sueldo y régimen disciplinario- sea establecido exclusivamente por el Estado, no significa que "exista ya la relación de función o empleo"; todavía es menester que el funcionario manifieste tácitamente la voluntad de ejercer la función o el empleo. La relación jurídica entre el Estado y el funcionario es contractual, no sólo porque en su formación se requiere la voluntad o consentimiento del funcionario, sino porque los derechos y las obligaciones que nacen con el nombramiento configuran puramente una situación contractual. Cuando el Estado designa al funcionario, ya existe para este último un orden de supuestos legales, comenzando con las obligaciones que debe cumplir en la esfera de su competencia (Bielsa, 1960: 125-126). Estas prestaciones son de interés público. Hay que añadir los supuestos que forman el contenido patrimonial de la función para el empleado, es decir, sueldo y viático, indemnización y jubilación. En otras palabras, si bien, el Estado no discute ni "acuerda" previamente con el candidato a la función los derechos y obligaciones, es obvio que se determinan sus derechos subjetivos de manera tan conveniente como si él mismo los hubiera propuesto. De hecho, el funcionario los acepta como en cualquier "contrato de adhesión" del derecho común. Asimismo, el concurso o examen de idoneidad, así como el título oficial que acredita la presunción de esa idoneidad, son también presupuestos contractuales del nombramiento cuando se exigen esos requisitos. El concurso es una oferta concreta *ad incertam personam*, dice Bielsa, como la hace cualquier particular para realizar un contrato civil o comercial.

De modo que la relación jurídica que vincula al funcionario o empleado con el Estado sea un contrato, es algo que sólo puede discutirse cuando se diferencia el contrato y la carga pública, conceptos radicalmente distintos. Mientras que el contrato se forma con el consentimiento de las partes, la carga pública existe por la sola decisión del poder público (Bielsa, 1960: 125-126). En el segundo caso, cuando el Estado “requiere” una actividad personal sin el consentimiento del sujeto, hay carga pública. Esa misma actividad, en el primer caso, implica el hecho de que a ninguna persona se le puede obligar a fungir como asesor, profesor, ministro, sino patentizando su anuencia. Ningún sujeto puede ser obligado a ser juez, pero sí jurado, si esta figura existiera.

Parece que en la década de 1930, y hacia el presente, se condensó un acuerdo “salomónico” sobre las dos perspectivas. Según un pensador administrativo, en la segunda mitad del siglo XIX se argumentó preponderantemente que la relación entre el Estado y el funcionario era de tipo contractual, porque entonces el derecho público no se había consolidado. Es decir, el grado de madurez de una disciplina dio cauce a una doctrina, cuya influencia que cesó cuando maduraron los estudios jurídicos y la tesis fue abandonada a favor de la propuesta de la situación legal (Lefas, 1930: 223-1234). Desde entonces, la doctrina ha optado por enfatizar que la relación del Estado y sus funcionarios está centrada más bien en el hecho por el cual el estatuto del funcionario obedece a un acto de investidura de la autoridad pública. Pero en ese decenio ocurrió un repunte en favor del enfoque contractual, quizá principalmente porque el Consejo de Estado se inclina por esa postura, mientras que los cultivadores de la teoría se han inclinado a favor de la segunda; a la cual se agrega Alexandre Lafas, uno de los más grandes conocedores de la función pública.

FUNCIONES DE AUTORIDAD Y FUNCIONES DE GESTIÓN

Berthélémy propone que ambas perspectivas se complementen mutuamente, sacándose de esta asociación un entendimiento cabal de la función pública. Lo que ocurre en realidad, es que a grandes rasgos la función pública se divide en dos categorías: funciones de autoridad y funciones de gestión. Aquí se encuentra la solución conceptual que considera a la función pública en su conjunto, puesto que en términos generales puede clasificarse en actos de autoridad y actos de gestión. Si bien es cierto que, cuando emergió el Estado moderno a finales del siglo XVI y principio del XVII, la idea dominante fue el principio de autoridad plasmado en el derecho de policía, también lo es que muy pronto los gobiernos comenzaron a asumir nuevos deberes; los cuales se expandieron en un abanico multifacético durante el despotismo ilustrado. Fue entonces que la administración dejó de ser solamente la aplicación de los actos de autoridad, multiplicando su actividad gestionaria por doquier. Desde entonces la dualidad autoridad-gestión se acrecentó y diferenció, llegando a suplenitud en la etapa del servicio público.

En primer lugar, existe una función cuyo carácter es la participación en el poder de mandar, conferido bajo condiciones legales por el jefe de Estado para que los funcionarios realicen las tareas que se les asignan. Berthélémy apunta que aquí no existe ningún contrato entre el jefe de Estado y los funcionarios, ni entre el Estado como persona moral y aquellos otros. Al mismo tiempo, existe otra función que constituye una relación entre dos personas morales administrativas, que implica un contrato de derecho civil, pero que dentro del derecho público adquiere ese carácter *sui generis* reiteradamente comentado. El primer caso se refiere a los actos de autoridad, el segundo a los actos de gestión (Berthélémy, 1900: 56-57). En el segundo caso, son

actos de gestión porque son realizados a cuenta del Estado como persona moral y constituye un vínculo contractual entre el Estado y el funcionario. En el primer caso, en contraste, se trata de un acto de autoridad porque el funcionario acepta tácitamente la realización de una actividad caracterizada por el mandato del Estado. Bielsa, que ha seguido fielmente el ideario del pensador francés, en este punto se aparta de un modo radical, pues debemos recordar que desde su perspectiva, todo funcionario tiene una relación contractual con el Estado, porque de no ser así, se trataría de una carga pública. Esta versión cierta da fundamento firme al servicio civil, toda vez que arropa al funcionario de libre designación.

A partir de los estudios del pensador francés, dentro de los estudios jurídicos y administrativos, los autores han tendido a diferenciar a los funcionarios que ejercitan autoridad pública y los agentes circunscritos a la gestión (*exécución*). Pero, según un administrativista, esta diferenciación dejó de ser aceptada hacia durante la década de 1930 en la jurisprudencia y la teoría (Lefas, 1930: 222).

FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS

No debemos olvidar que teniendo la función un carácter institucional, se refiere siempre a una atribución del Estado, que no es otra cosa que la realización de alguno de sus fines. Como las funciones exteriorizan la voluntad del Estado, quienes las realizan se llaman "funcionarios", no "empleados" (Bielsa, 1961: 191). Por consiguiente, el funcionario, cualquiera sea su esfera de acción, es quien representa al Estado. Es esta condición, no es la jerarquía lo que explica la participación, en el mismo plano de acción, del Jefe de Estado, el juez y el agente de policía, por más modesta que sea una esfera de actividad. Todos son funcionarios; emergieron en la edad

de la policía. En contraste, el empleado público no está dotado de autoridad y puede ser un hombre educado y con un elevado sueldo, incluso equivalente al de un magistrado, y aún, superior. En esta categoría se hallan los asesores jurídicos o financieros, igual que un modesto escribiente. La diferencia principal es que el empleado no representa al Estado, ni exterioriza la autoridad ni la voluntad del Estado. El empleado emergió en la etapa final del fomento y llena toda la época del servicio público. Para entonces, dicho servicio es la parte sustancial de los “gigantescos Estados ministrantes” (*gigantic ministrant States*), principalmente porque la abundante legislación secundaria demanda una aplicación puntual, cotidiana e inmediata, imposible de implementación sin una corporación profesional estable (Finer, 1927: 14-15). El Estado vigilante nocturno, así concebido por Ferdinand Lassalle, nada se parece al Estado ministrante que no sólo garantiza el orden e imparte justicia, sino que realiza todo tipo de medidas encaminadas al bienestar social e individual por igual.

En suma: la diferencia entre el funcionario y el empleado no consiste en el grado de preparación profesional ni en el sueldo, ni en la “consideración pública”. De modo que el primero puede ser funcionario de autoridad o funcionario de gestión, según la índole de los actos que realiza: “cuando ordena, decreta, manda, es de autoridad; cuando negocia y contrata en nombre del Estado, es funcionario de gestión” (Bielsa, 1961: 191-192). Cuando sus actos tienen fuerza ejecutoria, el funcionario es de autoridad, y cuando representa al Estado en negocios jurídicos que requieren la voluntad de otro sujeto de derecho, es de gestión. También puede el funcionario ser de autoridad y de gestión a la vez, como el caso cuando dicta un reglamento de policía porque obra como funcionario de autoridad, y al firmar un contrato en representación del municipio actúa como funcionario de gestión. También la situación jurídica del funcionario

de autoridad difiere de la del funcionario de gestión, en razón de la naturaleza diversa de la actividad de cada cual: el primero realiza funciones esenciales del Estado, cuya continuidad debe asegurarse en forma terminante. No obstante su sinonimia legal, incluso doctrinal en algunas ocasiones, la "función" se diferencia del "empleo" en su estructura jurídica interna y externa. Hay que recordar que en el desempeño de la función pública se representa al Estado en actos de autoridad y en actos de gestión. Por lo tanto, la institución del funcionario público no está subordinada a la mayor o menor duración del servicio, ni a su aceptación concerniente al contrato; ni tampoco al ejercicio gratuito o remunerado como elemento esencial en la función. Substancialmente, hay que enfatizarlo, el funcionario público representa al Estado.

En contraste, en el empleo público sólo se realiza una actividad personal para el Estado, sea intelectual o material; por ejemplo, como en los puestos relativos a la enseñanza superior o la investigación científica. Porque se trata de una "locación de servicios". Asimismo, los empleados no ejercen autoridad externa, sino solamente interna, porque corresponde a un orden jerárquico. Es el caso del ingeniero jefe de una oficina de proyectos, dotado de autoridad jerárquica sobre los empleados de la misma e incluso puede imponer penas disciplinarias (Bielsa, 1942: 476-477). De modo que un empleado muda en funcionario cuando se le inviste de autoridad en el orden externo. Por ejemplo, cuando a una persona que labora en una oficina de análisis se le confía la función de inspector, para verificar las instalaciones u ordenar la clausura de establecimientos en casos de urgencia, se comporta como funcionario de policía. El empleado aporta actividad personal al Estado como lo haría un "locador" de servicios; él no representa al Estado ni tiene ejercicio de autoridad. La relación jurídica entre el

funcionario y el Estado es externa, mientras que la del empleado y el Estado es interna.

La índole de la función pública supone un encargo determinado, una delegación transmitida por la ley, porque el funcionario está vinculado al Estado por un cargo representativo de él. En efecto, el logro de los fines del Estado es inconcebible sin la actividad intelectual y material de personas que se desempeñan como sus agentes. De aquí que funcionario público es la persona que por virtud de la designación de un órgano del Estado, se obliga a realizar una actividad dentro de una esfera de competencia en la que declara o expresa la voluntad del Estado, y la cumple o hace cumplir (Bielsa, 1942: 476-477). Esta definición comprende por igual al funcionario designado –sujeta la designación a la aceptación por el funcionario (contrato de función pública)–, como al designado sin la voluntad de la persona obligada (carga pública), pero que es una excepción. También abraza al funcionario que declara la voluntad del Estado, es decir, que *manda* (funcionario de autoridad), y al funcionario que expresa esa voluntad como representante o mandatario del Estado (funcionario de gestión).

EL SERVICIO CIVIL COMO ELEMENTO DE LA CULTURA ADMINISTRATIVA

En suma: el servicio civil comprende principalmente agentes de rango superior, y medio-superior, dando pauta al ingreso dentro de sus filas a otros servidores que asciendan con arreglo a las reglas de ese servicio. Por su parte, los agentes “de libre designación” son normalmente funcionarios, pero no necesariamente de autoridad, sino también de gestión. Finalmente, debemos subrayar que el empleado no tiene un rango administrativo menor, ni prestigio menos elevado que el funcionario; ese término, entonces, puede usarse sin prejuicio porque representa de modo nítido la fase del servicio público, cuyo

carácter es dar cabida a todas las profesiones que emanan de las universidades.

El servicio civil contemporáneo es el resultado de los procesos arriba analizados. Sobre todo, en su desarrollo ha intervenido esa fuerza social que da forma a las instituciones, las cuales, una vez establecidas, invocan la formalización de aquello que de tal modo se construyó. Esto explica por qué las carreras administrativas fueron emergiendo por el efecto de esas fuerzas, y formalizándose en un principio mediante disposiciones puntuales, y luego en estatutos de orden general. Tampoco existen definiciones precisas, imposibles en procesos fluidos y cambiantes. Sólo en las etapas finales de la consolidación aparecen definiciones formales pulcras y categorías científicas estrictas. En un principio, es el poder de las fuerzas sociales el único arquitecto que diseña y dirige la obra, como es observable en un libro pionero (Eaton, 1880: 161-194), en cuyas páginas se delinean el sistema de méritos tal como fue fraguado por esos procesos sociales.

La carrera administrativa genera su idioma para representar la estructura que la integra, así como los procesos y funciones que le atan. De modo que en México -y España-, desde el siglo XVIII se alternan vocablos como "empleo", "destino" y "cargo", que a pesar de sus matices, suelen fungir como sinónimos (González Antón, 1996: 47). Más ampliamente, en la cultura administrativa en general, dicha carrera, junto con funcionarios de libre designación, los representantes populares, los agentes locales, los jueces y los empleados de organismos autónomos, integran el conjunto del "servicio público" del Estado. Este servicio, al mismo tiempo, suele dividirse entre funcionarios y empleados, aplicándose a cada caso el distintivo límite de la supraordenación o la subordinación, sin que se haga de ello una

regla. En fin, desde la centuria arriba invocada, aparecen denominaciones diversas como "ministro", "empleado", "oficial", "escribiente" y "contador", entre otros, para identificar a las personas que se desempeñan en la administración según su encargo.

Cada una de esas denominaciones refiere la progresión profesional de las ocupaciones en la administración pública en México, tanto de los funcionarios como de los empleados, en el sentido arriba tratado, dejando ver principalmente el efecto de los procesos de fomento y servicio público. Destaca la profesión de contador, aún no formalizada curricularmente, pero repartida y presente en la administración pública virreinal y en la del México independiente. Particularmente es visible el desarrollo de empleo por el peso de las profesiones, incluso de las artes mecánicas, como se observa ejemplarmente en la acuñación de moneda. La Casa de Moneda en el Perú es un ejemplo digno de mención:

"De todas las oficinas de las casas de moneda, la mayor y más importante resultaba ser por este entonces la Fielatura. Una relativamente tardía modernización fabril la había dotado de maquinarias de producción relativamente sofisticadas, a la par que le había asignado el decisivo rol de transformar los rieles en cospeles y luego acuñar estos discos. La fielatura era la oficina de mayor dimensión en la Casa de la Moneda y encerraba en superímetro la totalidad de los talleres destinados a la labranza monetaria. Hablando con propiedad, mientras el taller de fundición confeccionaba los rieles o lingotes monetarios de un modo bastante arcaico, a la fielatura le correspondía la fabricación mecanizada de las monedas hasta dejarlas completamente listas para la circulación.

"Ello implicaba el paso de los metales por una diversidad de talleres especializados en algún aspecto de la labor: reconocimiento

de rieles, laminado, corte y limado de cospeles, acordonamiento, bruñido, acuñación, refundición de cizalla, beneficio de tierras, herrería, torno y carpintería. Al aglutinar la fielatura el mayor número de actividades fabriles (y talleres) de la casa, acaparaba también la atención y el servicio de las oficinas administrativas, las que con la presencia de esta gran oficina y su diversidad de trabajos justificaban su existencia. El fiel de moneda estaba obligado a ser a la vez, un competente director técnico, un gerente eficiente y un calificado administrador" (Lazo García y Arana Bustamante, 1995: 146).

La administración virreinal en la Nueva España contaba con una Casa de Moneda similar, seguramente con organizaciones semejantes a la mencionada. En su seno se evidencia la especialización laboral alcanzada en este tipo de corporaciones públicas, en las cuales los empleados contratados representan un ámbito de profesionalización elevado, como lo anuncian los autores del artículo arriba citado. Las actividades económicas del Estado español en las Indias patentizan que el empleo público fue intensamente expandido por nuevas ocupaciones que se ejercitaban fuera de la oficina, es decir, en el taller, en el aula y el hospital, y que ejercían un efecto de atracción del trabajo administrativo en su apoyo. Juntos, funcionarios y empleados estructuraron un servicio civil altamente profesionalizado, que fue heredado al México independiente.

Primera Parte

EL SIGLO DE LAS LUCES

INTRODUCCIÓN

La Carrera Administrativa en el México Virreinal
El Censo de Servidores Públicos de Revillagigedo
Las Carreras Administrativas dentro del Servicio Público
Los Montepíos de la Administración Pública
Los Protagonistas y la Legislación

Durante la segunda mitad del siglo XVIII el Estado hispánico adoptó, a través de la reforma borbónica, nuevos e importantes deberes al tenor que la modernidad se lo dictaba, y su actividad se expandía a la asistencia pública, abandonada por la renuencia de su antiguo concesionario: el clero católico. Al mismo tiempo que abrazaba las bellas artes, asumió nuevos servicios públicos y se ensanchó a través de empresas públicas monopolísticas. En esos aspectos, la reforma borbónica fue tan radical como en su faz financiera, pues también en este ámbito la modernización fue intensa y versátil. Dentro de la ampliación y diversificación de la actividad del Estado español en el virreinato, nacieron, por citar casos conspicuos, la Dirección General de Correos, la Real Lotería, el Monte de Piedad, el Colegio de Minería y la Academia de San Carlos.

Pero fue por medio de la visita general, que José de Gálvez ejecutó cuatro medidas centralizadoras a favor del estatismo regalista borbón, que redundaron en la *publicización*¹ del ámbito de acción de la administración virreinal: reversión de servicios concesionados a

¹ "Publicización" es utilizada por el autor que la acuñó para referir el modo como la empresa privada se transforma en corporación pública; es decir, mediante actos de coordinación de la administración pública (adquisición de acciones) o de actos de autoridad del Estado. Extendiendo su alcance conceptual, sirve para observar en general como se *publiciza* lo privado, independientemente del modo como se originó la privatización, por iniciativa de los particulares o por concesión estatal. Ruiz Massieu, José Francisco, *La empresa pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980, p. 237.

corporaciones privadas, como el cobro de tributos retirado al Consulado de México y el servicio portal que arrendaba un particular; expropiación de negocios privados que se juzgaron de beneficio público e interés de Estado, como los naipes; reorganización de antiguos monopolios, como los relativos a la sal, pólvora y azogue; y creación de empresas (estancos) de Estado, como la renta del tabaco. Todas estas medidas, que incidieron directa y positivamente en el ensanchamiento de los cometidos del Estado hispánico en esta parte de las Indias, viabilizaron la formación de nuevas instituciones administrativas que se abrieron a los nacientes sectores sociales medios, que estaban brotando por efecto de la modernización.

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

LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL MÉXICO VIRREINAL

La formación de un cuerpo de servidores públicos de dedicación completa a las faenas administrativas, desligados de los medios de administración, tuvo su origen en 1756 con el establecimiento de la Secretaría de Cámara del virreinato de la Nueva España. Una década antes se había comenzado a preparar el terreno, tanto para la fundación de la Secretaría, como para la introducción del principio del mérito para el ingreso al servicio público. En 1742, Francisco Fernández

Molinillo fue seleccionado para ocupar el cargo de secretario del virrey -germen de lo que después sería la Secretaría de Cámara-, tomándose como base su honorabilidad, calidad y experiencia (Arnold, 1988: 25). Por su parte, en el ámbito de la administración territorial, la profesionalización administrativa se centró en el establecimiento de las intendencias a cuya cabeza se colocó a funcionarios experimentados, cuya designación obedeció a cuidadosos exámenes de aptitud. Estos hechos fueron el preámbulo de la formación de la carrera administrativa en México.

Profesionalización del Gobierno Territorial: los Intendentes

El servicio civil se prodigó a lo largo y ancho del territorio virreinal a través del intendente. Cuando José de Gálvez y el virrey, marqués de Croix, diseñaron el Plan de Intendencias, entre sus prevenciones estaba nombrar a los candidatos más adecuados con fundamento en el mérito (Gálvez y Croix, 1768: ff.1323). Eran los primeros días de 1768. De modo que la recomendación para la Intendencia de Sonora favoreció a Pedro Corbalán, cuyos méritos invocados se basaban en su experiencia en la antigua Intendencia de Sonora y Sinaloa. Para Veracruz consideraron Pedro Antonio Cosío, con base en su "instrucción, capacidad y experiencia". Por sus cualidades de "fidelidad, conocimiento de la provincia y vocación al real servicio", Juan Antonio Valera y Fernando José Mangino fueron los aspirantes para Oaxaca. San Luis Potosí sería encomendado a Felipe Clere, con base en su "capacidad, conducta y pureza", entanto que para administrar las Californias habían meditado en Felipe Barri, a quien equiparaban con Corbalán en "integridad, prudencia y celo" para el servicio público.

En la Nueva España, el intendente personificó puramente la noción de funcionario de policía, pues se le encomendó el nombramiento de ingenieros para formar planos topográfico e hidrográficos de su provincia e informar sobre la situación de tierras, aguas, bosques, flora, fauna y minerales. Debían preparar datos sobre industria, comercio, acequias, molinos, caminos y puentes, así como de los puertos útiles para el fomento del comercio (Real Ordenanza de intendentes, 1786). Celaban por la construcción de vías de comunicación y señales para viajeros, y para su descanso y confort, posadas y albergues. Les estaba encomendado el castigo del ocio y la mendicidad, el embellecimiento de las ciudades, plazas y calles, y cuidaban del abasto de víveres y de las alhondigas.

La intendencia se caracterizó por el curso de una carrera administrativa: Fernando José Mangino, que se desempeñó como intendente de Zacatecas, fue contador de reales tributos y azogues, superintendente substituto de la Real Casa de Moneda, consejero de la administración de la media anata y director adjunto de temporalidades.² Pedro Corbalán, primer intendente de Sonora y Sinaloa, colaboró en las intendencias de la Comandancia General de las Provincias Internas cuando contaba con 19 años de experiencia en el servicio. De manera que el nombramiento en el cargo de intendente significaba una cuidadosa selección de calificación de méritos, que antes de llegar a la real aprobación era tamizada por minuciosas revisiones de los

² La “media anata” es un antiguo derecho de origen medieval cobrado por el rey de España, como la contraprestación por la provisión de un cargo público, que se aplicaba al sueldo al asumirse el cargo y posteriormente con una parte de los sueldos mismos. Por su parte, las “temporalidades” eran los bienes expropiados a la Compañía de Jesús, luego de su expulsión de los dominios españoles. En la Nueva España comprendió todos los artículos de valor no dedicados directa y expresamente al culto, para cuyo inventario y administración se estableció la Dirección General de Temporalidades.

antecedentes de los candidatos por el Consejo de Indias, con base en las listas preparadas en la Secretaría de Indias. Aunque eran servidores públicos amovibles, la corona cuidó de ofrecerles razonable permanencia, de modo que el intendente de Arequipa, en el Perú, ejerció el cargo durante 15 años, en tanto que el de Buenos Aires lo hizo por cinco, mientras que Manuel de Flon, en Puebla, se desempeñó de 1785 a 1811, año de su fallecimiento. Para los casos de deceso, los familiares de los intendentes estaban protegidos por el Montepío Militar (Reglamento del Montepío, 1773: 211-215). Flon se desempeñó en Puebla por 27 años; Ramón Gutiérrez en México por 14; García Dávila en Veracruz por 24; Antonio de la Mora en Oaxaca por 21; Benito Pérez Brito en Yucatán por 10; Felipe Díaz Ortega en Valladolid por 19; Manuel Acevedo en San Luis Potosí por 13; Antonio Villaurrutia en Guadalajara por 8; Francisco Rendón en Zacatecas por 15; Bernardo Bonavia en Durango por 18; y Alejo García en Sonora por 17. Pedro Corbalán, el decano de los intendentes, se desempeñó en Sonora por 17 años, en tanto que Riaño, sumando Valladolid y Guanajuato, por 25 años. Debido a una enfermedad que provocó la demencia del intendente de Guanajuato, fue sustituido por Juan Antonio Riaño quien fungía como intendente de Valladolid. Riaño fue sustituido por el intendente de Durango y a éste un servidor público que entonces estaba desempleado.

La estabilidad de cargo ofreció grandes frutos a la corona, pues además de garantizar la permanencia en el puesto, beneficiaba la continuidad de los negocios públicos que así lo exigían. Al mismo tiempo, el régimen intendencial estableció un sistema de promociones, y ofreció propiamente una carrera administrativa.

**Origen y Desarrollo del Servicio Civil
en la Administración Central**

Hasta 1755, los servidores públicos del virreinato sumaban poco menos de un centenar de personas, dedicadas principalmente a atender tareas hacendarias y judiciales en los vetustos organismos colegiados de los Habsburgo. El virrey, representante de la corona, no tenía una relación orgánica con aquellos servidores que ocupaban cargos sin proyección de carrera ni tenían un concepto profesional de su oficio (Sarfati, 1966). Como a principios del siglo XVIII aún el método usual de asignación de puestos era la venta por subasta, la nueva dinastía, la Casa de Borbón, heredó una administración virreinal con carácter patrimonial que entorpecía cualquier proyecto de modernización del servicio público. Gracias a la reforma borbónica en la Nueva España, impulsada con la visita general encabezada por José de Gálvez, se inició una profunda transformación del virreinato. Los cambios impulsados, acompañados con la creación de nuevas organizaciones, provocó una prodigiosa reproducción de los servidores públicos y demandó que el carácter de sus cargos estuviera fundado en la permanencia, la aptitud y el rendimiento.

Durante la gestión del segundo conde de Revillagigedo la reforma fue revitalizada y alcanzado logros tan relevantes, que aún dejan ver sus huellas. Entre las muchas medidas dictadas e impulsadas por el virrey, destaca de un modo trascendental el levantamiento de un censo de los servidores públicos virreinales, cuyo objeto fue sopesar la situación social, intelectual, administrativa y política de ese formidable cuerpo administrativo. Revillagigedo, amante de las cifras y números perfectos, quería saber con quién contaba, donde laboraba, qué pensaba, qué estaba haciendo y qué podría realizar en el futuro. El resultado fue, desde un ángulo testimonial, uno de los documentos más valiosos sobre historia de la administración pública mexicana, entre otros méritos, por dar testimonio fiel de la etapa culminante de la solidación del servicio civil virreinal.

EL CENSO DE SERVIDORES PÚBLICOS DE REVILLAGIGEDO

El volumen documental sobre el censo, atesorado por el Archivo General de la Nación, consta de tres expedientes dedicados al servicio civil virreinal. Se trata de los documentos 2, 3 y 4, cada uno integrado por un numero variable de informes preparados por los titulares de las distintas organizaciones administrativas de la Nueva España. En el expediente 2 se conservan los informes de la Secretaría del virreinato, Casa de Moneda, Aduana de México; las Direcciones Generales de Alcabalas, de la Renta del Tabaco, de Pólvora y Naipes, de la Real Lotería, de Temporalidades; Tribunal y Contaduría de Tributos, Azogues -faltante en el volumen-, Contaduría de Media Anata y Lanzas, Administración General de Correos y Contaduría de Propios. El expediente 3 consta del informe del Tribunal de Cuentas, Cajas Reales y Departamento de San Blas. Este expediente también contiene los informes de las Audiencias de México y de Guadalajara; los Tribunales de la Acordada, del Consulado y de Minería; Protomedicato, Estado y Marquesado del Valle, Juzgado de Bienes de Difuntos, de Naturales; Monte Pio de Ministros y Oficinas, y Monte de Piedad. Por diversas cartas de 1793, dirigidas por Revillagigedo a Gardoqui, secretario de Hacienda en la metrópoli, sabemos que en ese entonces fue remitido el documento a la corte, en atención a instrucciones reales del año anterior. En una misiva firmada por Revillagigedo en enero 31 se glosa sólo el numero de servidores hacendarios, que cuya suma fue de 576 empleados, omitiéndose la gran mayoría de los funcionarios de otras oficinas. Desafortunadamente, gran parte del volumen documental del censo se haya muy dañado por motivo de haberse mojado y corrido la tinta, e incluso borrada, y su lectura se dificulta extraordinariamente.

Con el censo, el virrey conoció el número de los servidores públicos que se desempeñaban en la administración, además de los datos cualitativos que incluyeron la carrera administrativa, el desempeño mediante una evaluación del jefe superior, la antigüedad y algunos apuntes sobre la personalidad de dichos servidores. Particularmente, el censo comprende los nombres, puestos, antigüedades, actitudes y aptitudes del funcionariado virreinal, así como sus posibilidades de promoción (Revillagigedo, 1789-1790). Contando con esta información, solicitada en octubre de 1789 y terminada de llegar en junio de 1790, el virrey pudo proseguir sus labores con pleno conocimiento de sus colaboradores.

LAS CARRERAS ADMINISTRATIVAS DENTRO DEL SERVICIO PÚBLICO

En el censo de Revillagigedo es observable la formación de carreras administrativas, que comenzando en cargos de base, culminan en puestos elevados. A la llegada del virrey, la Nueva España contaba con un servicio civil estable y dinámico, es decir, una carrera cuyos participantes gozaban garantía de estabilidad de empleo, junto con un régimen promocional sistemático. Todos los servicios civiles históricos han iniciado con esos caracteres, además del sistema de pensiones.

Lo dicho es notorio en el oficial mayor de la Dirección General Alcabalas, cuyos ascensos desde 1776 obedecieron a su gran talento, notoria disciplina y buena conducta. Ocupado plenamente en sus deberes y renuente al descanso, este funcionario alcanzó una evaluación sobresaliente de su jefe, Juan Navarro, porque además dedicaba sus tiempos libres al cultivo de las letras y era abogado de profesión. Prosigió en este cargo hasta 1806, después fue transferido a la Aduana de México, y posteriormente a las empresas públicas del tabaco y de

la pólvora. Revillagigedo sabía por tales datos de las capacidades del personaje mencionado, lo mismo que de los alcances del oficial segundo del ramo de pulques, que habiendo iniciado sus actividades en el lejano año de 1762 y ascendido metódicamente en la jerarquía, se estacionó en su puesto desde 1779. Estando vacante la oficialía mayor de este ramo, se antojaba como candidato natural a ocuparla, pero su opacidad personal y pocas luces, a pesar de su honradez y bonhomía, no fueron suficientes y parece que continuó en su cargo porque el virrey no lo promovió.

Ciertamente: la reforma borbónica desarrolló los elementos básicos del servicio civil en la Nueva España: estabilidad, mérito, sueldos fijos, procedimientos de promoción y un Montepío, que sirvieron de sustento a la profesionalización de la administración virreinal. Pero también persistió la discrecionalidad del virrey para disponer cambios, como en el caso del oficial segundo del ramo de alcabalas, cuyo virtual candidato era el oficial tercero, que laboraba en la institución desde 1778; pero que Revillagigedo otorgó a un personaje experimentado que trasladó desde la Secretaría de Cámara. Había pues una mezcla de discrecionalidad atemperada por el mérito, la antigüedad y la competencia, que se optaban según el caso. Pero se tendía a anteponer la estabilidad, muy a propósito para formar a los funcionarios de la institución en el servicio, como en la Dirección General de Alcabalas y Pulques, repartida por todo el territorio de la Nueva España, que demandaba la absorción de conocimientos mediante la experiencia. También era costumbre una rotación ascendente de funcionarios de oficinas foráneas e incluso el acceso a los despachos centrales de la Ciudad de México, y a al inversa, de la capital hacia las provincias cuando fue conveniente. Sin embargo, la administración virreinal no era ajena a las injusticias como la cometida con el oficial mayor de la contaduría general de alcabalas, cuya larga carrera iniciada en

1757 se había detenido en este cargo y ahí continuó, pues aún lo ocupaba en 1794 cuando Revillagigedo retornó a España.

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

Muy pocos empleados que laboraban en los organismos de la administración virreinal habían sido reclutados con anterioridad a 1765, año en que llegó José de Gálvez a la Nueva España. La mayoría ingresó al servicio en la década de 1780, algunos en los años de 1770 y los menos en el decenio de 1760. Formal o habitualmente, las carreras

se desenvolvían básica o preferentemente en una sola institución, en dos organizaciones emparentadas, o en varias entidades, pero de un ramo claramente distintivo, fundamentalmente de las dependencias de la Real Hacienda. Las carreras largas solían abarcar más de 20 años de servicios y generalmente se desenvolvían en una sola institución. Dentro del número total de servidores públicos en la época de Revillagigedo, los más habían ingresado a finales de la década de 1770 y principios del decenio de 1780, lo que explica por qué muchos de ellos estaban aún activos cuando México se independizó. En la medida en que durante los poco más de cinco años de gestión de Revillagigedo se intensificara la reforma, es posible pensar que el número de nuevos reclutas del servicio público creciera paralelamente, y por lo tanto, se extendiera su permanencia, primero en los cargos del gobierno virreinal, y luego en los puestos del primer Imperio y la República.

LOS MONTEPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El virreinato, asimismo, es el origen del sistema de pensiones mexicano, pues era frecuente aplicar en la Nueva España las Leyes de Castilla, entre otras, las relativas a esa materia. El sistema pensionario fue fundado en España a partir del reconocimiento de la estrecha dotación salarial de los ministros, asimismo insuficiente para amparar en el futuro a sus familias en caso de su muerte. Esta situación hizo concebir a Carlos III (agosto de 1759-diciembre de 1788) el establecimiento de Montes de Piedad a semejanza de los existentes para militares, con el fin de asegurar la subsistencia y amparo de las viudas y huérfanos de los funcionarios. De manera que por decreto de enero 12 de 1763, se fundó un establecimiento cuyo objeto fue que los ministros de las audiencias, tribunales de cuentas y oficiales de hacienda radicados en América, disfrutaran de los mismos beneficios que en la Península. Al efecto se expedieron órdenes correspondientes

a los virreyes de la Nueva España, Perú y Nueva Granada, para que hicieran las sugerencias pertinentes, las cuales, una vez recibidas, se turnaron a las juntas del Monte Pío del Ministerio de España, con cuya consulta se puso en vigor en México el reglamento español en 1770 (Osorio Ramírez, 1935: 29). Diez años después, el virrey sometió a consideración del monarca un proyecto de Monte Pío para escribanos, relatores, agentes fiscales, contadores, empleados subalternos con plazas dotadas de los tribunales de cuentas, cajas reales y foráneas, ministerios, hospitales militares, oficinas de hacienda, e incluso guardas mayores y cabos de rentas; así como los empleados del ramo de lotería de la Habana.

Los nuevos establecimientos fueron el corolario de una larga tradición española de servicios que en siglos precedentes habían suministrado los gremios y cofradías. Fue este un movimiento general en todas las clases sociales, cuyo objetivo consistió en asegurar el futuro de la esposa y los hijos en caso de muerte del jefe de familia. Se trató de un seguro de vida que se amplió a la invalidez, vejez, y enfermedad, adquiriendo la institución el carácter de seguridad social, cuando se trató de montes de piedad estatales (Lamas, 1964: 209-210). Este aspecto de "servicio social" o "seguridad social" se extendió a los servidores del Estado, derivándose hacia una institución de carácter laico.

Los primeros proyectos elaborados en España fueron una iniciativa del marqués de Esquilache, ministro de Carlos III, quien fundó los dos primeros para los servidores públicos: el Montepío Militar, y el Montepío de Ministerios y de Oficinas Reales. Por su parte, en enero 12 de 1763 fue establecido el Montepío de Ministros para beneficio de los consejeros, magistrados y empleados de la administración pública y de justicia. En abril se hizo extensivo a los oficiales de las seis Secretarías del Despacho Universal de Estado. Debemos resaltar que

el Montepío de las Reales Oficinas fue uno de los más importantes entre los auspiciados por Esquilache, pues abarcó una numerosa contingente de empleados de las secretarías de los consejos y las oficinas. Creado en abril 27 de 1764, su sistema de descuentos se organizó en forma similar al Montepío de Ministerios (Rumeu de Armas, 1942: 415-429). En 1778 fue creado el Montepío de las Minas de Almadén para procurar a las viudas y huérfanos de los dependientes de las Reales Fábricas y Minas de Azogue de esa localidad, abrazando su cobertura al superintendente, contador, tesorero, oficiales de contaduría y, en general, a todos los empleados de la mina -siempre que sus salarios no descendieran de cuatro reales diarios-; si bien la institución fue de vida efímera. El Montepío de Correos y Caminos fue establecido por Carlos III en diciembre de 1785 para beneficiar a todos los empleados de las oficinas de caminos y los correos de gabinete, toda vez que su sistema de descuentos y de prestaciones no diferían mucho del Montepío de los Ministros. En fin, el Montepío de Corregidores y Alcaldes Mayores fue creado en marzo de 1783, si bien su reglamento se aprobó hasta noviembre de 1790. Con esta institución, cerró el ciclo de los montepíos estatales en el siglo XVIII.

LOS PROTAGONISTAS Y LA LEGISLACIÓN

En esta obra se han seleccionado algunas de las dependencias administrativas virreinales, principalmente por su importancia y por su accesibilidad documental, merced al estado del expediente respectivo. Debido a la gran extensión del volumen documental del censo, y al limitado espacio que ofrece esta libro, sólo se incluyeron algunas páginas que se consideran ilustrativas y ejemplares sobre tan notable ejemplar. Las organizaciones seleccionadas son las siguientes: Secretaría del Virreinato, Casa de Moneda, Tribunal y Contaduría de Tributos, Dirección General de Alcabalas, Monte de Piedad; y

Direcciones Generales de la Lotería, de Pólvora y Naipes, y de la Renta del Tabaco. Aquí reseñamos, en obvio de espacio, sólo la primera de todas ellas, así como las Direcciones Generales de Alcabalas, de Pólvora y Naipes, y de la Renta del Tabaco.

Secretaría del Virreinato

Resulta interesante saber, por principio, quiénes eran los funcionarios de la Secretaría del Virreinato, colaboradores inmediatos del virrey. Es el caso que su titular tomó la delantera a todos sus colegas por cuanto informar a Revillagigedo, pues habiendo firmado en octubre 29 una solicitud para la hechura de una relación de servidores por cada dependencia administrativa; el secretario Antonio Bonilla le envió su listado con fecha 22 del mismo mes y año, atendiendo un requerimiento verbal. Bonilla informó que sus colaboradores eran 32 personas, de los cuales hace prolífica referencia, a través su carrera administrativa.

José Sánchez Lozada fungía como oficial mayor a la llegada de Revillagigedo. Se había iniciado en 1769 dentro de la Dirección General de la Renta del Tabaco, donde tuvo su primer ascenso en 1771, para luego ser trasladado a la Secretaría donde se desempeñó con el cargo de oficial segundo y después ocupó la oficialía mayor (1779), hasta la asunción del mando por el virrey, sumando en este último puesto la mitad de su carrera administrativa: 10 años. Sabemos que continuó dos años más en esa posición, desapareciendo de la escena administrativa en 1793 sin que sepamos su destino (Arnold, sin año: 350.001.A752b). Paralelamente a sus funciones oficiales, estaba a cargo de la tesorería del Montepío de Ministros y Oficinas. El oficial segundo era José María Beltrán y su carrera no era nada despreciable, con sus 15 años de labores, todos ellos en la Secretaría. El virrey lo destinó en 1790 al Tribunal

de Cuentas, en tanto que en el México independiente ocupó el alto cargo de Administrador General de Correos de 1822 a 1828.

El grado de experiencia administrativa decrecía conforme se desciende en la jerarquía, de modo que hasta el oficial octavo, aquellos que ejercían esos cargos habían sido reclutados en la segunda mitad de la década de 1770 y durante el decenio de 1780. El resto del equipo administrativo de la Secretaría de Cámara del Virreinato tenía un tiempo de reclutamiento similar. De lo anterior destaca su filiación plenamente borbónica, en el sentido de la burocracia profesionalizada concebida bajo la modernización administrativa. De modo que la actitud conservadora de algunos de sus miembros deriva de las antiguas relaciones con la oligarquía encabezada por el Consulado de Comerciantes de la Ciudad de México y la falta de energía de los virreyes anteriores para evitarlo; más que a una desarticulación estructural entre el gobierno borbónico y la situación de clase de los servidores públicos como categoría social entrelazada con los intereses materiales del Estado, no con los de aquélla. Su sueldo, jubilación, estatus y carrera ya no obedecía a los antiguos métodos coloniales, sino a procedimientos y criterios de rendimiento racionales.

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

de no obtener tales ascensos, recomendó su jubilación con un salario decoroso. Tal como es observable, las altas promociones estaban abiertas a traslados a otras dependencias del gobierno virreinal, merced a la antigüedad y el mérito. Informes como éste, que incluye también a personas de las cuales se declara su indolencia irreversible o indisciplinas corregibles con traslados de lugar y condición administrativa, sirvieron a Revillagigedo para darse cuenta cabal de la situación de todos sus colaboradores y que esperar de ellos.

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

Dirección General de Alcabalas y Pulques

La Dirección General de Alcabalas y Pulques representó un triunfo epopéyico de la Casa de Borbón sobre el poderoso Consulado de México, pues significó un establecimiento público modelo que asumió los atributos estatales que los nuevos soberanos estuvieron firmemente decididos a expropiar a los estamentos. Las alcabalas constituían un prodigioso ingreso de la corona que, por estar contratado durante dos centurias con el Consulado, se había convertido en sustento económico de su poderío político, en detrimento del real erario. El rey decidió la supresión del *asiento* (contrato) y dio instrucciones al virrey en turno para asumir su administración. Como era de esperarse, la resistencia fue intensa y constante, y se requirió la presencia de Gálvez para adelantar la medida adoptada, pero el proceso concluyó hasta la época de Revillagigedo.

La organización de esta magna institución significó un notable desafío porque la corona se planteó contar con funcionarios leales a lo largo y ancho del territorio de la Nueva España, y el propósito se cumplió. El virrey conocía muy bien la historia de la Dirección General de Alcabalas y Pulques, y de inmediato pudo darse cuenta de su estado, pues su titular, Juan Navarro, le remitió puntualmente la relación de funcionarios. La celeridad de la respuesta corroboró la eficiencia del director general, quien hizo una de las mejores y más completas relaciones de sus colaboradores, que entonces sumaba 457 personas. En un país cuyos habitantes eran calculados en 4.5 millones de personas, una organización con tantos trabajadores era de suyo de gran magnitud. Esta Dirección General comprendía, además de las alcabalas -un ingreso por las transacciones comerciales-, la renta del pulque. Cada renta se administraba con departamentos separados, con oficiales y escribientes distintos, salvo la contabilidad, que era común. Pero lo más impresionante era el conjunto de sus administraciones foráneas diseminadas en todo el territorio del virreinato, que desempeñaban la tarea de cobrar las rentas mencionadas.

Como en el caso de la Secretaría de Cámara, también esta Dirección General estaba formada por una mezcla de funcionarios experimentados y jóvenes, en su mayoría de ingreso reciente de mediano plazo. Asimismo, sus directivos eran personas con carreras consolidadas, como el oficial mayor de alcabalas, con 14 años de antigüedad dentro de la institución, y el oficial tercero, con 12 años de experiencia administrativa. Hay que notar que la mayor parte de los oficiales, contadores y escribientes de las oficinas centrales, también habían sido reclutados preferentemente en la década de 1780 y en menor grado en la segunda mitad del decenio de 1790. El servicio público borbónico rebosaba de fresca madurez.

Dirección General de las Rentas de Pólvora y Naipes

Un poco menos compleja fue la Dirección General de las Rentas de Pólvora y Naipes, conducida por José de Castro. Era menos numerosa en funcionarios, pues sólo contaba con 103 servidores, además de que compartía algunos empleados con la renta del tabaco. Es el caso, pues, de que ambas instituciones intercambiaban personal porque a las dos se les concebía como ramos especializados de gestión administrativa y solían compartir el peso de los salarios de algún funcionario común. Las conclusiones que hemos obtenido de los servidores de las alcabalas, se reproducen de manera idéntica en ambas rentas: juventud y madurez de sus servidores, ascensos por jerarquía y experiencia en sus mandos superiores.

Dirección General del Tabaco

Una más de las instituciones típicas en la nueva administración de la Nueva España fue la Dirección General de la Renta del Tabaco, una empresa pública productiva que llegó a tener en los días de Revillagigedo la friolera de 9 mil operarios y que significó la inauguración del estatuto del Estado como patrón. En contraste con la Dirección General de Alcabalas, la renta del tabaco no significó la reversión de deberes públicos de manos de particulares, sino la expropiación de intereses privados en beneficio público. Es, por consiguiente, el punto más extremo de la publicización borbónica en el virreinato. La empresa estaba presidida por sendos directores generales, Felipe del Hierro y José de la Riva, que además de los operarios mencionados, conducían el trabajo de la institución administrativa más grande del país, con sus 536 funcionarios y empleados, entre oficiales, contadores, escribientes y resguardos.

Se trata de una compañía muy compleja que agrupaba a la administración general situada en la Ciudad de México, una multitud de oficinas foráneas, ocho factorías y seis fábricas.

Como la renta del tabaco se elevó a categoría de asunto de Estado, su arreglo fue establecido en la Real ordenanza de intendente. La empresa fue organizada en cuatro ramos: cosechas y compras de tabacos, administración y venta, resguardo de la renta, y fabricación de puros y cigarros. El cultivo quedó circunscrito a Córdoba, Orizaba y Teziutlán, pero se admitían las producciones de Veracruz, Nayarit y Puebla. Para combatir el contrabando y proteger a la renta, se estableció un resguardo que funcionó con eficiencia bajo la conducción de la nueva administración de estanco. La renta del tabaco estuvo tradicionalmente normada por una disposición expedida por el marqués de Croix, de mayo 15 de 1768. En ella se perfila un modelo de organización casi inalterada durante el virreinato y los inicios del México independiente.

Como las instituciones antes examinadas, también la reforma borbónica produjo el nacimiento de otras organizaciones no menos importantes, cuyos sistemas de personal público siguen las reglas de aquellas. Fue el caso de la Dirección General de Correos y sus 247 servidores, la Contaduría de Propios -formada por cuatro empleados- que centralizó los ingresos municipales y el Tribunal de Minería -integrado por 30 trabajadores-.

Montepío de Ministros y Oficinas de España

En esta obra seleccionamos al Montepío de Ministros metropolitano por ser el primero de su género en todo el Imperio, y servir de modelo a la calca de su similar novohispano.

Uno de los ingredientes primordiales del servicio civil, desde el ángulo de las pensiones, ha sido la institución de los montepíos. El ejemplar típico es el Monte Pío de Viudas y Pupilos del Ministerio, de dentro y fuera de la Corte, conocido abreviadamente como Montepío de Ministros y Oficinas en la metrópoli; así como en la versión novohispana creada poco después. Su radio de acción originalmente abarcó a España y sus dominios americanos, teniendo como objeto proteger a las viudas e hijos de los servidores públicos que fallecieran estando en servicio. Una de sus funciones fue ofrecer protección futura a los funcionarios activos por medio de la jubilación, cuyos montos también se deducían de sus remuneraciones (Reglamento para el gobierno del montepío de viudas, 1763). Gozaban del Montepío una parte de los funcionarios hacendarios, los directores de empresas y servicios públicos, los miembros de los consejos y los secretarios de Estado. Las consideraciones de Carlos III al expedir su reglamento son dignas de mención, por ofrecer un reconocimiento tácito a la parquedad del sueldo de los ministros radicados dentro y fuera de España, y la inminencia del desamparo que por su muerte producirían a sus familias. Su objeto fue, de tal modo, establecer un Monte de Piedad similar al de los miembros de la fuerzas armadas para asegurar la asistencia y amparo a sus viudas y huérfanos, haciendo previsible un futuro mejor. El presupuesto con que operaba era nutrido por las aportaciones de los servidores públicos, e inicialmente con la media anata.

El Montepío novohispano, conocido comúnmente como Montepío de Ultramar, tuvo como nombre oficial: Monte Pío de Ministros de Audiencia, Tribunales de Cuentas y Oficios de Real Hacienda. Sí bien, este Montepío fue creado en febrero 20 de 1765, no fue sino hasta febrero 7 de 1770 que se expidió su reglamento, abrazando su jurisdicción las Audiencias de Guadalajara y Santo Domingo; así como las Provincias de Cuba, Habana y Puerto Rico (Lamas, 1964: 238-240). Sus recursos se formaron con

una única mesada del sueldo íntegro de todos los ministros y empleados, descontada durante los doce meses del primer año para que no resultara pesada. Este "fondo perpetuo" se incrementaría con una mesada de los aumentos o "pasos de ministros a mejor goce" que tuvieran en el futuro. El fondo perpetuo sería de ocho maravedíes descontados de los sueldos de todos los ministros, sin rebajar las medias anatas, medias mesadas y mesadas. Del mismo modo, existiría un "fondo sucesivo" formado con importe de dos mesadas de todas las plazas o empleos que vacasen por muerte. En fin, se contempló que asimismo sería "fondo" una renta anual de 3 mil pesos concedida sobre las vacantes mayores de los arzobispados y obispados del distrito de dicho virreinato.

Los beneficiarios en México fueron los oidores, fiscales y alcaldes del crimen de la Real Audiencia; los contadores mayores, y los ordenadores, los tres oficiales de aquellas cajas matrices (y el archivero) y todos los demás del distrito del virreinato. En segundo lugar, los integrantes de la Real Audiencia de Guadalajara, incluyendo al alguacil mayor, el superintendente, contador y tesorero de la Real Casa de Moneda de México; el superintendente (director general de aduanas) o administrador general, el contador principal, y el del viento, y el tesorero de ramo de alcabalas, barlovento, viento, y pulques de la Real Aduana de México; los contadores generales de los ramos de alcabalas del reino, Tributos y Azogues (Lamas, 1964: 241-242). En tercer lugar, en la Habana y Cuba, los funcionarios del Tribunal de Cuentas, el administrador general de rentas, y el intendente, contador y tesorero del ejército que sustituyen a oficiales reales en la nueva planta, cuando no se hallasen incluidos en el Monte de Piedad Militar de España y que quisieran ingresar a él. Incluyó, en Santo Domingo, a los oidores, el fiscal de aquella Audiencia y los oficiales reales; en fin, en Puerto Rico protegía a los oficiales reales.

En suma: la idea de pensión obra en el espacio del futuro, es un proyecto de previsión. Efectivamente, las viudas o pupilos tendrían derecho a una pensión calculada en la cuarta parte del sueldo que gozaban sus maridos o padres; toda vez que el sueldo se calcularía sobre el emolumento gozado en la plaza que sirvieron, sin entrar en el cálculo las comisiones, sobresueldos ni ayudas de costa.

Cuando dio comienzo la Guerra de Independencia, la reforma borbónica había organizado una administración gubernamental institucionalizada y madura, integrada por organismos de servicios, empresas públicas y entes de cultura y arte, además de planteles educativos. En su centro se desempeñaba la Secretaría de Cámara de virreinato y, congregado en cada uno de los organismos administrativos, se actuaba un conjunto de funcionarios y empleados integrantes de un servicio civil de carrera consolidado. Sus miembros gozaban de sueldos fijos, disfrutaban de prestigio social derivado de su profesión, y sabían que el futuro de sus esposas e hijos estaba asegurado por el Montepío de Ministros y Oficinas.

Capítulo 1
Conde de Revillagigedo
CENSO DE LOS SERVIDORES CIVILES DEL VIRREINATO

SECRETARÍA DE CÁMARA DEL VIRREINATO

Lista de los oficiales y escribientes de dotación de la Secretaría de Cámara del Virreynato, y de los de otras oficinas destinados a otra secretaría para el despacho más pronto de un negociado, incluyéndose también los demás dependientes supernumerarios y meritorios

1. Oficial mayor, José Sánchez Lozada, entró a servir de meritorio en 14 de agosto de 1769 y en 86 obtuvo sus ascensos de oficial 2º de la Superintendencia del Tabaco; en septiembre de 71, 2º. De la Secretaría en noviembre de 73, y 1º de diciembre de 79. Cuyo tiempo compone hasta la fecha el de 20 años, 2 meses y cuatro días de servicio en la misma oficina, habiéndose empleado dos años antes en la de temporalidades de Puebla. Disfruta por tesorero del Monte Pío de Ministros 300 pesos anuales, y por el de oficial mayor 2,000 pesos.

2. José María Beltrán tiene de servicio 15 años, 5 meses y días. Entró de supernumerario en abril de 74, ascendió a oficial archivero en agosto de 77, a 3º en diciembre de 79 y a 2º en mayo de 86, comenzando a laborar como meritorio de la superintendencia delegada de la Real Hacienda, que fue a cargo de don José Mangino el tiempo de 9 meses. Tiene a su cargo los ramos siguientes: tabaco, naipes, pólvora. Medias annatas, cruzada, diezmados, Luisiana, Havana y demás islas de Barlovento. Oficios vendibles y renunciables. Tribunal de Cuentas. Casas reales Lotería, azogues. Cominos. Cañamo y lino. Renta vitalicia. Papel sellado. [...] de tiendas. Provisión de víveres. Cobres para España. También estuvo encargado por el excelentísimo señor don Manuel Antonio Flores de formar las regulaciones de situados ultramarinos y remesas de España, despachando todos los expedientes relativos a estos puntos: goza como

secretario y contador del Monte Pío de Ministros el sueldo de 800 pesos anuales y como oficial 2º de 1,100 pesos.

3. Pedro Bravo obtuvo la plaza de oficial 1º en junio de 1783 y ascendió a 3º en marzo de 86. Cuenta de servicios como oficial de la Secretaría 6 años, 3 meses y días. Desde la clase de soldado del regimiento de infantería de Extremadura pasó al de Guatemala, donde fue teniente como ahora lo es agregado al de Puebla; habiéndose empleado en la secretaría de la inspección de aquel reino, y hallándose a las inmediaciones [...] teniente y capitán general don Matías de Gálvez en la defensa del Lago de Nicaragua, ataque y rendición del Puerto de Roatham y en la toma del Fuerte de la Guevara. Corren a su cargo en secretaría los negociados siguientes: artillería, ingenieros, fortificaciones, Montes Pío Militar y de Ministros y Oficinas. Hospitales del reino, obispos, cabildo [...], clero y curas, religiones y terceros [...], colegios y universidad, inquisición, intestados, temporalidades, Hospicio de Pobres, Protomedicato, jardín botánico. Tiene como secretario del Monte Pío de Oficinas 500.00 y como 3er oficial de la Secretaría, el sueldo de 1,200 pesos.

4. Francisco de la Riva Agüero, en virtud de real despacho de 6 de agosto de 1777 vino a servir el empleo de oficial 6º; fue promovido a 5º en marzo de 80, y a 4º en mayo de 86, cuyo tiempo compone el de 12 años, 3 meses y días de servicios en secretaría, a que le agrega otros tres de meritorio en la Contaduría General de Marina de Cartagena de Levante. Por interés del real servicio, y en cumplimiento de orden del excelentísimo señor don Manuel Antonio Flores, corre este oficial a proposición mía con el asombroso y descuadernado archivo de secretaría, y goza su sueldo limpio de 1,000 pesos.

5. Antonio Cabrera entró con permuta a su actual empleo en el mes de julio de 88, habiendo servido antes desde igual mes del año de 79 en

la aduana de Guatemala, secretaría de aquella presidencia, y de oficial [...] de la secretaría de Casa de Moneda de esta Capital; de suerte que cuenta 10 años de servicio, y es a su cargo el ramo de la guerra sobre todo nimio y laborioso exceptuándose lo respectivo de artillería ingenieros y fortificaciones. Disfruta también el sueldo de 800 pesos.

6. José Villegas Puente entró de meritorio en 7 de febrero de 76, pasó a escribiente en 30 de junio de 78; ascendió a oficial 7º en 3 de mayo de 80 y en el propio mes de 86 a 6º, de manera que él, como oficial de la secretaría tiene 10 años 8 meses y días, a que se agrega otros 16 años en distintas oficinas de esta capital. Corren a su cargo los negociados siguientes: minería, acordada, bebidas prohibidas, composición de caminos, puentes, obras de palacio, desagüe, [...] Academia de San Carlos, Monte de Piedad de Animas. Goza de sueldo de 600 pesos.

7. José Quijano entró de meritorio en 22 de julio de 78, pasó a oficial 8º en 3 de marzo de 80 y a 7º en mayo de 86, cuyo tiempo compone el de 11 años 2 meses y días de servicio. Este oficial se halla con superior permiso tomando una residencia en el distrito de la Nueva Galicia. Dejó en su lugar a Pedro Quijano, hermano suyo, para el despacho de su mesa, de la que se trasladaron las dos de la Real Hacienda a cargo de José Beltrán y José Ximenez la mayor parte de sus negociados; quedándole solamente hasta mejor arreglo de su Secretaría, los relativos de Tabasco, Filipinas, Acapulco, Yucatán, Isla del Carmen, Guatemala y Perú. Disfruta el sueldo de 550 pesos.

8. Manuel de Atera ha servido de meritorio, y en su clase de oficial 8º, 16 años y 3 meses; y corren en su mesa los asuntos indiferentes, presos, coliseos, y demás diversiones, residencias, Marquesado del Valle, peaje y Banco Nacional. Hállase ausente con superior permiso

tomando una residencia en la provincia de Oaxaca. Trabaja en su lugar el meritorio José Aranda; y aquél goza el sueldo de 450 pesos.

9. Archivero Mariano Quijano: tuvo su entrada de meritorio en enero de 77, ascendió a archivero en 3 de marzo de 80, y se distingue con el grado de 4º desde 28 de agosto de 88. Consisten sus servicios en 12 años 9 meses y días.

A proposición mía y en virtud de la orden del excelentísimo señor don Juan Manuel Antonio Florez, y interés del real servicio, está encargado de la mesa 4 donde se despachan los siguientes asuntos: ayuntamiento, alcaldes mayores, hoy subdelegados. Indios y su juzgado. Comercio de España, y licencias de registros. Alcaldes de Cuarteles. Consulado. Contado de propios y arbitrios.

Por particular encargo mío corre este oficial archivero con todos los asuntos relativos a establecimiento del proyecto [referente] al ramo de desertores, remesas de ríos a los cuerpos, [...] de la Havana, y arreglo general de arbitrios de su [...]. Como oficial del Monte Pío de Ministros goza 200 pesos anuales y por archivero 800.

10. Primer escribiente Antonio Cruzado entró de meritorio en agosto de 1777, y fue promovido a su clase en marzo de 1783. Tiene el sueldo de 300 pesos.

11. José Cándido de la Parra empezó desde meritorio en marzo de 1783, y pasó a escribiente en junio de 1788 con el mismo sueldo de 300 pesos.

12. José María Aranda tiene 9 años de meritorio, 6 en las Cajas Reales de Zacatecas, dos en el Tribunal de Azogues, y el restante en la Secretaría. Está encargado de la mesa 8ª, en ausencia del oficial propietario Manuel Mera. No goza sueldo.

13. Manuel Beltrán entró en la clase de meritorio en la superintendencia subdelegada de la Real Hacienda, en junio de 1787. No goza sueldo.

14. Ventura Sancho *idem* en todo.

15. Blas Gómez *idem*. Estuvo también dos años y medio en la administración del Tabaco de esta capital, y entró en la Secretaría en julio de 1787.

16. José Antonio Ramírez *idem*, y empezó en septiembre de este año.

17. José Cruz *idem*, en mayo de 1788.

18. Ignacio María Berzabal entró en noviembre de 1788.

19. Ignacio Armendia en el propio mes.

20. José Garcilaso y Guzmán en el mismo año.

Individuos de Otras Oficinas

22. José María Jiménez, oficial segundo de la Dirección General de Aduanas, en cuyo oficina empezó de meritorio, tiene 13 años y meses de servicios. Vino a esta Secretaría el año de 1785 por orden del excelentísimo conde de Gálvez, para encargarse del ramo de maíces, y de las incidencias que ocurrían por la escasez y por la epidemia de ese año. Después ha continuado encargado de otros asuntos y hoy corren por su cuenta los siguientes: Tributos. Casa de Moneda. Aduana de México. Acabalas y pulques foráneos. Acapulco. Filipinas. Yucatán. Isla del Carmen. Guatemala. Perú. Tabaco. Renta de correos. Salinas. Donativos. Ensayadores. Resguardos de Veracruz, y demás incidencias de aquel puerto. Intendencias [...] Reales cédulas, y otras de la Real Hacienda. Y ocurrencias de maíces por la escasez experimentada ya. Tiene por oficial 2º de aduanas el sueldo de 1300 pesos.

23. Manuel Merino y Moreno, oficial 6º de la secretaría de la Comandancia General de las Provincias Internas. Tiene comisión en de este virreinato en noviembre de 1788, para el despacho de todos los asuntos importantes, delicados y urgentes en otras provincias. Entró en ellas desde la clase de cadete, hasta la de teniente de las tropas provinciales [...], y por su talento y aptitud se le empleó en la expresada secretaría de la Comandancia General, donde también obtuvo sus regulares ascensos, contando con tiempo de todos servicios el de 13 años. Goza sueldo de mil pesos anuales.

24. Nicolás Carrión de Andrade es oficial 3º de la Dirección de Temporalidades, donde desempeña sus obligaciones empleando las horas que le quedan libres en el despacho prolíjo de la mesa establecida para los asuntos de San Blas, Californias y Matrícula de Marineros. Tiene 18 años de servicio que contrajo desde la clase de oficial 4º en la Tesorería de la Secretaría General de Ejercito y Marina de la Habana, y goza como oficial de Temporalidades 700 pesos.

25. Francisco Matamoros, oficial último de la Contaduría General del Tabaco, cuenta 14 años de servicios en varias oficinas de España; de oficial 4º de la Secretaría de la Comandancia General de las Provincias Internas, y su actual empleo. Es el que me escribe a la mano y pone en limpio los asuntos delicados con son buena letra y aptitud. Goza el sueldo de 700 pesos p.

26. Manuel Díaz Solórzano es escribiente de número de la Dirección de Temporalidades, donde desempeña sus obligaciones empleando las horas que le quedan libres en trabajar en esta Secretaría; tiene 11 años de servicios contraídos en varias oficinas de España y esta capital. Goza el sueldo de 300 pesos.

27. Pedro Quijano es oficial 5º de la Dirección de Temporalidades, donde desempeña sus obligaciones, empleando las horas que le quedan en esta Secretaría. Tiene 13 años de servicio que ha contraído desde meritorio en Cajas Reales. Goza el sueldo como oficial de Temporalidades de 600 pesos.

28. Manuel Carcara teniente veterano agregado al regimiento de infantería provisional de México. Sirve a SM [Su Majestad] de 29 años a esta parte, y trabaja a mérito en la mesa de provincias internas desde enero de 87.

29. Miguel de la Vega, teniente veterano del mismo cuerpo, sirve a SM de 21 años a esta parte y trabaja a mérito en lo que se le manda, desde agosto de 84.

30. Miguel de Ocaña, cadete del regimiento de infantería de México. *Idem* desde mayo de 88.

México 22 de octubre de 1789

Antonio Bonilla

Excelentísimo Señor

Acabo de poner en las superiores manos de usted el informe que se sirvió mandarme instruir sobre el mejor arreglo de la Secretaría de mi cargo; y ahora incluyo la lista de sus oficiales y demás dependientes. Tiene la fecha de 22 de octubre último porque la concluí en este día, cumpliendo con la primera orden verbal de usted, pero hasta el de hoy no me ha sido posible exponer mis conceptos reservados. Con la verdad y pureza que debo voy a ejecutarlo muy brevemente, porque ya ve usted que falta el tiempo para atender a la multitud de asuntos

graves y espinosos, cuyo pronto despacho es importantísimo y digno de preferirse. Siento por preliminar que no es defecto punible la falta de talentos, porque este causal lo reparte Dios a los hombres según lo conviene, y por consecuencia, las notas de esta clase no pueden ofender a los dependientes de que deben hablar; cuando ellos hayan cumplido por otra parte con las obligaciones de su constante asistencia diaria y nocturna a una oficina hasta el extremo laboriosa; de sus esmeros para entender lo que involuntariamente no pudieron alcanzar, y de sus conductas arregladas, de cuyos supuestos entro ya en los informes reservados.

El oficial mayor, José Sánchez Lozada, no tiene todo el talento, expedición, y cabeza que exige necesariamente el empleo; pero constante en el trabajo, obediente, sufrido, y con más de 20 años de servicios, me parece en justicia merecedor a obtener su ascenso a la mesa mayor del Tribunal de Cuentas, Oficialía Real o Factoría del Tabaco, pues como de esto cualquiera de estos destinos con dependientes hábiles, le bastan su buen talento práctica, y experiencias para desempeñarlos; y a la verdad comprendo muy propicia cualquiera de estas salidas, con respecto al actuar distinguido de empleo que sirve. Pero cuando me equivoque en este concepto, me debe Lozada el de que merece una jubilación honrosa, con sueldo competente.

El oficial 2º, José María Beltrán, tiene talento y práctica en asuntos de Real Hacienda. Es más a propósito para oficina de cuenta y razón, y trabaja con hastío en la del Virreinato. Él pretende con ansia el empleo vacante de contador ordenador del Tribunal de Cuentas, que puede desempeñar muy bien y creo que su derecho es más justo que el de los demás pretendientes por su mayor mérito y aptitud por la plaza que por ahora sirve; y porque fue secretario (aunque el corto

tiempo de nueve meses) del superintendente subdelegado don Fernando Margino. Tiene buena conducta, tiene aplicación y no es ineficiente.

[El resto del expediente de la Secretaría del Virreinato está muy dañado. Desafortunadamente se borró casi por completo].

CASA DE MONEDA

Relación de los empleados en la Real Casa de Moneda de México y su Agregada del Real Apartado General de Oro y Plata

Año de 1789

Ministros

1. Superintendente, Francisco Fernández de Córdoba Caballero: pensionista de la real y distinguida Orden Española de Carlos III, del Consejo de SM, su Secretario con ejercicio de decretos. Enrola a servir de superintendente en 21 de mayo de 1787, por real título dado en *El Pardo* a 14 de febrero del mismo. Estuvo de servicio en esta Superintendencia más de dos años.

[evaluación en blanco, borrada]

2. Contador, Antonio del Campo Marín: entró a este empleo en calidad de interino en 15 de enero de 1784, por nombramiento del excelentísimo sr. virrey don Matías de Gálvez, de quien obtuvo la confirmación por despacho de 18 [...] de ese año. Había servido 23 años en el Real Tribunal y Audiencia de Cuentas de el VE [Vuestra Excelencia]]; desde el de 1760, de oficial de libros por nombramiento de excelentísimo sr. virrey don Francisco Carrizal. Contador ordenador de providencia, nombrado en 19 de julio por el excelentísimo sr. virrey Antonio Bucareli. Y los siete años de contador de azogues de esta VE desde 1776 por el

real decreto de 16 de mayo, despacho de 21 del mismo expedido el excelentísimo sr. don José Gálvez, secretario de estado y del despacho general de Indias; y superintendente general de azogues en el propio año. Tiene de servicios más de 29 años.

Este ministro tiene excelente conducta, [...], está completamente instruido en los asuntos de la Casa y desempeña muy a mi satisfacción el actual empleo.

3. Tesorero, Francisco Antonio de la Peña y Flores: entró a este empleo en calidad de interino desde 13 de octubre de 1783, por nombramiento del excelentísimo sr. virrey don Matías de Gálvez, de que obtuvo confirmación por real despacho de 12 de mayo de 1784. Había servido antes 31 años. De ensayador de providencia desde 1752 a 1754; de supernumerario de 54 a 62; de 2º de N° de 62 a 64; de 1º de N° del 64 a 83. Son los años de sus servicios 37.

Este empleado tiene igualmente buena conducta, íntegro y exacto en el cumplimiento de su obligación; pero a veces suele tener algunas cabilosidades, efectos naturales de su genio o quizás de su edad e indisposiciones habituales.

4. Ensayador 1º de número, Francisco de Arance y Cobos: entró en 13 de octubre de 83 por ascenso de Peña. Había servido 10 años en las oficinas de labor de la fielatura de esta Real Casa. Y 23 de ayudante de fundidor de sisallas desde 1760 a 1770. Y desde 1770 de ensayador 2º y 1º supernumerario, y 2º de N° hasta 1783. Tiene de servicio, con los 10 años de fielatura, 39 [años en total].

Este ministro es también de muy arreglada conducta; tiene mucha instrucción y práctica en su [...], y es asistente y activo para el desempeño de sus funciones.

5. Ensayador 2º de número, Mariano Rodríguez: entró en 30 de octubre de 1783 por nombramiento del excelentísimo sr. don Matías de Gálvez. Obtuvo confirmación por el real despacho de 12 de mayo de 8 [...]. Había servido a elección del tesorero, sin título, de oficial de cambio desde el año de 1772 hasta 78, y de oficial 5º de contaduría, nombrado por el sr. Bucareli. Ensayador 2º supernumerario desde 1783 por nombramiento del Sr. Bucareli; y 1º de dicha clase hasta el de 1783. Tiene de servicios con título 16 años, y por todo 17.

Este ministro tampoco tiene lo más mínimo que notar en su conducta; está muy bien instruido en el arte de ensayar, y llena completamente sus obligaciones.

6. Ensayador 1º supernumerario, Tomás Butrón: entró el 30 de octubre de 1783 por ascenso de Mariano Rodríguez. Había servido seis años de oficial 2º de tesorería por nombramiento del sr. Bucareli, desde 1777 (atento a que había sido oficial de providencia para el cambio, y 4º de tesorería por espacio de 5 años); y ensayador de 2º supernumerario desde 1781 por nombramiento del excelentísimo sr. virrey don Martín de Mayorga; que obtuvo confirmación por real despacho de 24 de enero de 1782. Tiene de servicios 13 años.

Este Ministro desempeña regularmente su destino, y tiene bastante talento e instrucción, pero necesita enmendar mucho su conducta personal y privada.

7. Ensayador 2º supernumerario, Enrique Azorin: entró de interino en 1783 por nombramiento del excelentísimo sr. don Matías de Gálvez, de que obtuvo confirmación por real despacho de 12 de mayo de 1784. Había servido 10 años de amanuense del fundidor mayor desde 1773, hasta 78 y oficial 4º de tesorería desde 78 por nombramiento del sr. Bucareli, hasta 83. Hacen todos los años de sus servicios 16.

Este ministro desempeña también con regularidad las funciones de su empleo; tiene buena conducta y más que medianos conocimientos en el arte de ensayar, que podrá irlos aumentando con la práctica, que principalmente consiste el acierto de tan delicadas operaciones.

8. Juez de balanza, Pedro Alcántara del Valle: entró de interino por nombramiento del excelentísimo sr. Marqués de Cruillas de 30 de marzo de 1764, de que obtuvo confirmación por el real despacho de [...] de noviembre del propio [año]. Había servido 11 años, desde 1783, la plaza de ayudante de dicho juez por nombramiento del excelentísimo sr. virrey [primer] conde de Revillagigedo. Y por el año de 1772 por disposición del sr. Bucareli sirvió de tesorero provisional. Tiene de servicio en todo 36 años.

Este ministro tiene muy acreditada su buena conducta, y es sumamente aplicado y asistente, y desempeña sus funciones con la mayor exactitud.

9. Fiel administrador de moneda, Jerónimo Antonio Gil: entró de interino en 2 de mayo de 1788 por nombramiento del excelentísimo sr. virrey don Manuel Antonio Florez, de que obtuvo confirmación por real despacho de 4 de diciembre del mismo. Pasó al empleo sin separarse del de grabador,

a que vino destinado de España por SM, desde 1778 por real cédula de 15 de mayo del mismo. Hacen en todos los años que ha servido 11.

Ninguno más a propósito que este ministro para el destino que ocupa de fiel administrador de la casa, a cuyo cargo están las muchas y delicadas operaciones de la labor de moneda. Su conducta es irreprehensible, y su sobresaliente habilidad en el gravado en hueco es bien conocida por toda España y los destinos extranjeros.

Oficiales Mayores

10. Oficial mayor de contaduría, José García Arnaldo: entró en 14 de octubre de 1789 en virtud de real orden de 11 de julio de dicho año. Había servido 13 años desde 26 de marzo de 1776, en los destinos de merino, oficial 1º y 3º de tesorería, 5º, 4º y 3º de contaduría, hasta el citado 89. Tiene en todo 13 años de servicios.

Este empleado desempeña bien su plaza en el poco tiempo que ha [...] la sirve, es aplicado, pertinente, y nada tiene que notar su conducta.

11. Fundidor mayor, Pablo José Sequeyros: entró de interino en 13 de mayo de 1776 por nombramiento del sr. Bucareli, de que obtuvo real confirmación en 23 de septiembre del mismo. Había servido 23 años desde 1753 de contador de moneda por nombramiento del sr. Superintendente de esta real casa, don Pedro Núñez de Villavicencio; de guardavista de fundiciones desde 1761 por despacho del sr. Marqués de Cruillas. Y de guarda-materiales interino por nombramiento del sr. Bucareli de 12 de marzo de 1776. El mismo año pasó a fundidor mayor, y lleva de servicio en todos 36 años.

Este Empleado llena completamente sus funciones. Tiene bastante inteligencia en la aligación y fundición de metales; es muy aplicado, asistente y fiel, y de muy arreglada conducta. Tiene, no obstante, ciertas terquedades y dureza de genio, que es preciso tolerárselas por lo bien que sirve.

12. **Guarda-materiales**, José Ladrón de Guevara: entró como interino por nombramiento del Sr. Bucareli de 17 de mayo de 1776, de que obtuvo real confirmación de 23 de septiembre del propio. Había servido 10 años de oficial de tesorería, desde 1766; de contador de moneda desde 1767; y de oficial 2º de contaduría desde 1773 por nombramiento del sr. Bucareli, hasta el expresado 76 que pasó a guarda-materiales. Hacen los años de sus servicios [10].

Este empleado desempeña su destino medianamente, y no puede decirse que tiene mala conducta, pero es algo desidioso, y la falta de actividad y genio para los asuntos que están a su cargo.

13. **Guarda-cuños**, Alonso Ximenez Caro: entró en 14 de agosto de 1776 por nombramiento del sr. Bucareli; obtuvo real confirmación en 2 de febrero de 1777. Había servido de guarda-vista de la sala de volantes por providencia del sr. Bucareli desde el año de 1773 y Ayudante 2º de Guarda-Cuños, tres años hasta 1776, componiendo el tiempo de sus servicios 16 años.

Este empleado tiene buena conducta, es muy inteligente en la acuñación de la moneda, en la colocación de troqueles y manejo de los volantes, y desempeña completamente su empleo.

14. Grabador: este empleo está unido al de Fiel Administrador de Moneda, y ejerce ambos don Gerónimo Gil. Véase el N. 9.

**TRIBUNAL DE LA CONTADURÍA MAYOR
Y AUDIENCIA DE CUENTAS**

Informe reservado sobre la aptitud, conducta y desempeño de los ministros del Tribunal de la Contaduría Mayor y Audiencia de Cuentas

Noticia individual de Tribunal de la Contaduría Mayor y Audiencia de Cuentas, sus nombres, clases, sueldos, ramos y negocios que tienen a su cargo.

Excelentísimo señor:

Consecuente a lo que usted se digna mandar en la segunda parte de su superior oficio de 19 de octubre último, sobre que se le informe a usted de las circunstancias, aptitud, conducta y desempeño de cada uno de los individuos empleados en esta Contaduría Mayor; hemos formado la nota siguiente con la cristiana prevención que usted se sirve mandar la ejecutemos reservadamente con la imparcialidad y pureza que corresponde, y con esta consideración decimos a usted que:

Contadores de Restas

Juan de la Fuente. Es apto, de buena conducta y desempeña su empleo.

Juan Ignacio de la Fuente *idem*.

Pedro María de Monterde *idem*.

Manuel Barnuero *idem*.

José de Rada *inepto y enfermo*.

José Montér.

Buena disposición para desempeñar el empleo, pero sin conocimiento de las operaciones que se ofrecen en este real tribunal

Contadores Ordenadores

Juan de Ordoñez Seijas. Es bueno en todo y para todo.

Bonifacio Aríz.

Tiene buenas circunstancias; y aunque no se le puede fiar ninguna operación delicada, trabaja con tesón en cuanto se le manda.

Luis de Medina. Lo mismo.

Miguel de Yturbide.

Bueno en todo, pero es enfermo diarreático por lo cual no asiste al tribunal hace algún tiempo.

José Cabo Franco.

Es nuevo en el tribunal, sin práctica en sus negocios, y es enfermo que hace muchas faltas, pero buen talento.

Esteban de Ensená. Es muy nuevo, tiene buena conducta, talento y aplicación.

Oficiales de libros

José Mariano Guerrero. Es bueno para la plaza que tiene, aunque sin letra [...] y para nada más.

José Sánchez Casahonda. Bueno para todo, y buena conducta.

Archivero

Pedro Mier y Hoyos. No hay noticia de este sujeto por no haber llegado de España.

Oficiales del archivo

Ignacio Soto y Carrillo. Apto, buena conducta; desempeña su obligación, pero hace faltas por enfermo.

José Alexo de Alegría. Apto, buena conducta: desempeña su obligación; y además muy instruido y versado en los asuntos de este real tribunal.

Escribanos

Antonio Fernández de Córdova. Cumple con su obligación y observa buena conducta.

Miguel de Azcona. Agregado a los trabajos de esta Contaduría Mayor. Ayuda en lo que puede como enfermo habitual.

Oficiales meritorios

Francisco Javier de la Fuente. Buenas circunstancias y virtuoso, tiene regular letra, es apto para lo que hace.

Juan de Dios Medina. *Idem* en todo.

Domingo Mendivil. Es niño y no asiste.

Portero Ministro Ejecutor

Miguel de Ozaeta y Oro. Es enfermo, pero cumple con su obligación

Real Tribunal de la Contaduría mayor y Audiencia de Cuentas, 18
de noviembre de 1789

Martín José de Alegría, Juan Ocampo Marín y Fernando de Herrera.

DIRECCIÓN GENERAL DE ALCABALAS Y PULQUES

*Razón de los dependientes de la Dirección General de Alcabalas y Pulques
del Reino, del cargo de don Juan Navarro y Madrid y del tiempo que
sirve cada individuo en estas Rentas*

Oficina de la Dirección General por lo respectivo a Alcabalas

Oficial mayor, Licenciado José Mariano de Arre y Echegaray. Sirve este empleo desde 9 de octubre de 1776, después de haber ejercido cerca de un año el de contador juez administrador general interino de la antigua extinta Contaduría, por enfermedad de su padre, don Juan Antonio de Arce y Arroyo; y la General de Alcabalas y Pulques de este reino dos meses y días, interin llegaba y se posesionaba de ella el actual contador nombrado por Su Majestad.

Son bastante notorios sus sobresalientes talentos y buena conducta. Su celo y constante aplicación la tengo muy experimentada. Es casi incansable en el trabajo y desempeña sus obligaciones con perfecta inteligencia. Es abogado de la Real Audiencia, y en la carrera literaria uno de los que más se distinguen. Su familia es de mucho honor, y gravaría mi conciencia si no expusiera que este individuo es capaz y merecedor de otros destinos de mayor jerarquía para que se premien sus servicios y se alivie a su familia.

Oficial segundo, Mariano Quijano. Se halla nombrado por órdenes del excmo. Sr. virrey, de abril y 8 de junio del presente año.

[No existe evaluación].

Oficial tercero, Juan Soto Carrillo. Está habilitado su nombramiento aprobado por el Rey para el ejercicio de esta plaza; sirve en la actualidad la de oficial cuarto de esta Dirección, habiendo antes obtenido la de escribiente de la Real Aduana de esta capital desde 21 de marzo de 1778, y sucesivamente la de escribiente de esta misma Dirección, y las de oficial séptimo, sexto y quinto de ella.

Es aplicado, hábil y juicioso, y cumple perfectamente las obligaciones de su instituto.

Oficial cuarto, vacante.

Oficial quinto, José Giral de Crame. Sirve este empleo desde 21 de junio de 1787, habiendo obtenido antes el de escribiente de la aduana de Oaxaca, el de administrador interino de la de Teutitlán, y el oficial sexto de la misma Dirección General. En el día se halla destinado por el excmo. Sr. virrey en el Tribunal de Cuentas, para auxiliar de los ministros encargados en la glosa de las de alcabalas y pulques del reino.

Es juicioso, tiene habilidad, y se porta con una regular conducta.

Oficial sexto, Gabriel de Mendoza. Sirve este empleo desde 21 de junio de 1787, habiendo antes ejercido los de escribiente de la Aduana de Sayula, y oficial sexto de la Contaduría General de Alcabalas.

Es hábil y desempeña lo que se le encarga con acierto.

Oficial séptimo, Diego Madrid. Sirve este empleo desde 21 de junio de 1787, y desde mayo de 84 el de escribiente de la misma Dirección General.

Es juicioso, dócil y aplicado, y cumple con las obligaciones de su destino.

Escribiente, Franco Olmedo. Sirve desde 28 de julio de 1788. En el día se halla destinado por el Excmo. Sr. virrey en el Tribunal de Cuentas para auxiliar a los ministros encargados en la glosa de las de alcabalas y pulques del reino.

Es juicio, y desempeña con honradez y aplicación su empleo.

**Oficina de la Dirección General
por lo respecto a pulques**

Oficial mayor, Vacante.

Oficial segundo, José Miguel Abarca. Sirve este empleo desde 15 de noviembre de 1779, habiendo obtenido antes los de oficial sexto de la Dirección General de Alcabalas, tercero de la Contaduría General y merino de la antigua extinta Contaduría desde 24 de marzo de 1762.

Es aplicado, hombre de bien y de una conducta muy honrada, aunque no tiene mucha brillantez de luces para el exacto desempeño de su destino.

Oficial tercero, José Ignacio Miranda. Sirve desde 3 de febrero 1787.

Advierto que ya se aplica al trabajo, y si continúa así, podrá ser útil.

Portero de la Dirección General, Bernardo Fiñe y Latorre. Sirve desde 22 de noviembre de 1784.

Es hombre de bien, muy eficaz y puntual en el cumplimiento de su obligación.

Contaduría General de Alcabalas y Pulques

Contador general, Agustín Pérez Quijano. Sirve este empleo desde 17 de febrero de 1789.

Este sujeto continúa manifestándose con el mayor honor, celo y exacta escrupulosidad en los delicados asuntos de su cargo. Es sumamente aplicado y laborioso, desea el acierto en su desempeño y no perdona fatiga para conseguirlo.

Oficial mayor, Gregorio Castañares. Sirve este empleo desde 22 octubre de 1776, y desde 1797 el de oficial segundo de la antigua extinta Contaduría General.

Es muy hábil y de buenos talentos, instruido en los asuntos de estas rentas, de buena conducta y aplicaron, y capaz de desempeñar otros destinos de mayor jerarquía.

Oficial segundo, José Campiza. Sirve este empleo desde 14 de septiembre de 1781, y desde 14 del mismo mes de 1769 los de escribiente, oficial

tercero y cuarto de la aduana de esta Capital. En el día se halla destinado por el excmo. sr. virrey en el Tribunal de Cuentas para auxiliar a los ministros encargados en la glosa de las alcabalas y pulques del reino.

Es hombre de bien, de honrada conducta y de mucha aplicación.

Oficial tercero, José Blanco. Sirve este empleo desde 19 de octubre de 1787, y desde 1º de diciembre de 1781, los de escribiente y oficial séptimo y sexto de la Dirección General de Alcabalas.

Tiene particular habilidad y mucha aplicación al trabajo, y cumple con honradez y utilidad.

Oficial cuarto, Miguel de Otero. Obtiene este empleo desde 29 de abril de 1778.

Sirve este empleo por medio de un substituto, que lo es don José Monterola, quien desempeña este encargo con honradez y aplicación.

Oficial quinto, José García Caballero. Sirve desde 19 de octubre de 1787.

Tiene habilidad e instrucción, y sirve con juicio y aplicación.

Oficial sexto, Rafael Mendigüren. Sirve desde 1º de enero de año de 1789. En el día se halla destinado por el excmo. sr. virrey en el Tribunal de Cuentas para auxiliar a los ministros encargados en la glosa de las de alcabalas y pulques del reino.

Es honrado y de buenos talentos, se maneja con exactitud y sirve con utilidad.

Oficial séptimo con destino al ramo de pulques, José Florencio Zerendieta. Sirve desde 12 de marzo de 1787

Tiene buena disposición y capacidad, y cumple con su obligación.

Oficial octavo con destino al propio ramo, Matías Sobrevilla. Sirve su actual empleo desde 22 de noviembre 1781, y desde 9 de agosto de 779 el de Portero de la Dirección General.

Es aplicado, hombre de bien y trabajo.

Abogado fiscal de ambas rentas, Ignacio Dávila y Madrid. Sirve este empleo desde el año de 1776, habiendo antes obtenido el mismo destino en la antigua extinta Contaduría General de Alcabalas.

Es de dilatados buenos servicios; su conducta, aptitud y desempeño son circunstancias que tiene bien acreditadas, así en el establecimiento de estas rentas por cuenta de su majestad; como en la serie de los muchos expedientes judiciales que ha despachado y despacha actualmente. Por lo que lo considero acreedor a que se le destine en otro empleo de mayor graduación.

Comisionados de la Dirección General, Diego Sánchez Peñahermosa. Sirve este empleo desde 23 de diciembre de 1780, y desde 777 sirvió en la Administración de Alcabalas de Zamora.

Es de buenos talentos, celoso de los intereses del rey; y sirve con honor y utilidad de estas rentas.

Santiago José de Cortázar. Sirve este empleo desde 17 de julio de 1783, y desde 777 sirvió el de Administrador de la Aduana de Celaya.

Es laborioso y de buenos talentos, se conduce con exactitud, anhela por las ventajas de estas rentas, y no perdona fatiga para proporcionarlas, sin embargo de las indisposiciones que padece en su salud.

MONTE DE PIEDAD

Obedeciendo lo que me manda vuestra excelencia en su superior orden de 29 de octubre, paso a ejecutar lo que mi conciencia me dicta sobre cada uno de los individuos que se hayan empleado en este Sacro Monte de Piedad, del que soy director.

El contador Pedro Osorio es puntual y constante en las tareas de su oficina, pero no de las mejores luces, y [...] en papeles.

El tesorero Antonio José [¿Iniesta?] está desempeñando su obligación desde que entró a la oficina; sobresale en talento, habilidad y aplicación para llenar otro destino de mejor jerarquía.

El depositario de alhajas, Rafael de la Cadena, es de muy arreglada conducta, mucha capacidad y exacto en el cumplimiento de su obligación; más de genio ardiente que muestra por más [...] con la suma ignorancia, mujeres y hombres del más bajo vulgo.

El encargado de la Sala de Almonedas, Gerancio Cagigas, desde que tomó posesión de esta casa ha manifestado un genio altivo y cabiloso, con alguna falta de subordinación [...].

El intendente Mariano [...], sirve este destino muy mal, haciendo continuas faltas con pretexto de enfermedad, y para conseguir su enmienda me he visto con su padre para que lo corrija.

Los siete subalternos son en general hombres de bien, pero de corta habilidad y disposición, y como todas las dotaciones son tan infelices y el trabajo material tan grande y con responsabilidad, no hay sujetos de las [...] que las pretendan. Sin embargo, don José Zatarain y don José Canela, ambos de buena letra, tienen bastante capacidad, siendo el primer oficial de la almoneda y el 2º de la Contaduría.

Todo lo que hago presente a vuestra excelencia en cumplimiento de esta orden, para que determine lo que le parezca conveniente.

Nuestro señor guarde a vuestra excelencia.

México, diciembre 7 de 1789.

Vicente Trebuesto.

DIRECCIÓN GENERAL DE LA LOTERÍA

El oficio reservado que dirigi a V.E. en 6 de noviembre ultimo, cuyo contexto me manda ahora por su superior orden del 9 del corriente le repita, fue concedido en estos términos. En cumplimiento de lo que V.E. se sirve ordenarme en oficio de 29 del pasado diga, que en esta Dirección hay un contador con cuatro oficiales y un colector general con tres ayudantes para la venta de billetes, pago, premios, y

demás funciones relativas al manejo de caudales; y un portero a cuyo cargo está la custodia y aseo de las oficinas

Pedro Noble, que actualmente ocupa la plaza de contador, tiene las buenas circunstancias de mucha integridad, conducta arreglada, aplicación al trabajo, y suficiente instrucción para desempeñar las funciones que actualmente están a su cargo. Pero no le considero capaz de extenderse a otras que aún en la misma linea vean de mucha más gravedad; ni menos para aquellas que exigen cierto fondo de prudencia constante, sagacidad y reposo, porque su genio naturalmente inquieto, suspicaz y precipitado, suele exponerle e incurrir en veleidades, inconsecuencias, equivocaciones; y otras faltas capaces de producir malas resultas, como se ha experimentado en estos oficios desde el año de 73 en que entro a servir en esta plaza.

Santiago Wanden Eynden, oficial mayor de esta Dirección y Contaduría, tiene mucha penetración y su destreza, tanto en las operaciones comunes de la aritmética, como en el arte le llevar los libros de cuenta; y no es muy sobresaliente, según observé desde el año de 71, que se le destinó a estas oficinas, siguiendo el ingenioso método de partidas dobles, que había yo establecido en otra Contaduría, hasta que el referido Pedro Noble que le ignoraba, lo obligó a continuar en el de partidas sencillas. Este oficial tiene un carácter algo semejante al de otro contador con la diferencia de que le excede bastante en sagacidad y de que hasta ahora no le ha imitado en la fidelidad y conducta.

El oficial 2º Bonifacio le Amesola tiene acreditada su conducta y fidelidad, desde el establecimiento de esta renta; y como por varias incidencias que se han ofrecido en ella ha desempeñado alternativamente las funciones de seguir las correspondencias de oficio que tienen en esta Dirección, llevar los libros de la contaduría y suplir la falta

de colector tesorero; se halla más instruido que los demás en la generalidad de estos objetos por cuya razón le considero capaz de desempeñar cualquiera de los empleos de otra renta, y otras semejantes a las demás de este reino; sin embargo, de que su talento no es de los más sobresalientes.

En cuanto a la instrucción y talento de Miguel Alonso de Ortigosa, oficial 3º, puedo manifestar a V.E. casi el mismo concepto que del citado Amesola; pero la buena fe con que debo desempeñar el citado encargo no me permite recomendar su aptitud con tanta generalidad, por una inclinación al juego y al vino, que le hacen desmerecerlo bastante, para mirar su conducta con alguna desconfianza.

Juan Manuel Conde, oficial 4º, es un joven de muy buena índole, que hace cosa de dos años sirve esta plaza sin haber dado nota particular en su conducta; escribe muy bien y promete unas esperanzas regulares en cuanto a los asuntos triviales de cualquiera oficina.

Mariano Villaseca entró a servir esta plaza hace poco más de dos años; y en la mayor parte la desempeña por medio de un substituto, respecto a que la de escribano de cámara de la Real Audiencia le impide las más veces el concurrir personalmente a esta Dirección.

Antonio Vertiz, que desde el establecimiento de esta renta entró a servir la plaza de colector tesorero, se manejó a los principios con tanta fidelidad que se granjeó, no sólo mi confianza, sino también la del juez conservador, y demás empleados en estas oficinas; pero insensible se fue relajando, de modo que a fines del año 1778 tenía un descubierto cuantioso en su caja, sin que el contador ni otra persona alguna lo llegara a conocer, por la astucia con que el referido oficial mayor le ayudó a embrollar la cuenta de la caja. Y aunque con este motivo se formó causa por el citado juez conservador, ni se justificó

el verdadero origen de lo descubierto, ni se apuró bien el tanto en que consistía, sino haciéndoseme reintegrar a mí la mayor parte de lo que arbitrariamente se considero faltaba, se nos despojó a él y a mí de nuestros empleos, dejando en los suyos a los expresados contador y oficial mayor, dándose cuenta al rey con testimonio de causa.

En virtud de la sentencia pronunciada por S.M. en este asunto, se nos restituyó a otros empleos, con cuyo motivo he tenido proporcione averiguar extrajudicialmente las circunstancias relativas a la colusión que hubo entre los citados tesorero y oficial mayor, junto con la desarreglada conducta que manifiesto este último en el manejo de caudales que se hallaban entonces a su cargo; y aunque con este motivo hice presente a este superior gobierno en 11 de octubre del año próximo pasado lo que me pareció necesario para el descargo de conciencia, no produjo efecto alguno; y así me vi en la precisión de trasladarlo a los pies del trono, por la vía del Supremo Concejo de las Indias, con arreglo a lo que se previno por real cédula de 20 de septiembre de 1787; proponiendo a V.M. que para evitar el riesgo de tener a éstos sujetos en misma disposición en que ocasionaron el citado descubierto, se sirviese destinarlos a otros empleos. Entretanto sólo puedo informar a V.E. en cuanto a la idoneidad [del señor] Vertiz, que su escasa instrucción en el manejo de papeles, y la indolencia natural de su genio, le hacen incapaz de desempeñar ningún asunto que exija un trabajo activo complicado.

Los tres ayudantes de la Colecturía son Lino Ballesteros, Mariano Cuevas y Luis Villegas. Ninguno de ellos tiene más instrucción que la precisa para desempeñar las funciones triviales de repasar los billetes y habilitarlos para su venta, contar el dinero, cobrar libranzas, y otras semejantes que se ofrecen en otra oficina; ni prometen, a excepción del ultimo, que tiene bastante viveza y es algo pondonoroso el menor

adelantamiento en lo sucesivo. El primero no es tan torpe ni limitado como el 2º; pero es de genio muy inquieto, y los repetidos reclamos que se me han hecho sobre el pago de varias deudas suyas me han obligado a desconfiar algo le su buena fe. En cuanto al portero no hallo por ahora mérito ni circunstancia digna de la superior atención de V. E.

Además de los sujetos referidos, que sirven en esta Dirección, hay también seis subcolectores en distintos parajes de la ciudad, que teniendo otras negociaciones de comercio como objetos principales de su ocupación, sacan todos los sorteos cierto número de billetes, cuyos valor tienen afianzado, para venderlos en sus casas mediante el premio de uno ciento que se les paga sobre su valor. Entre estos me parece que no hay ninguno en disposición de optar por la carrera de oficinas, y así omitiré el dar a V.E. una noticia individual de ellos, mientras que por considerarlo tal vez necesario se sirva ordenarmelo expresamente, en cuyo caso lo escucharé gustoso.

Los colectores de Querétaro, Valladolid, Guanajuato, San Luis Potosí, Zacatecas, Guadalajara, Toluca, Puebla, Oaxaca, Córdova, Orizaba, Xalapa y Veracruz, se hallan respectivamente en el mismo caso que los subcolectores de esta capital, con la diferencia de que su premio es mayor y con proporción a una tarifa que se formó en 1784 por Dirección. Sólo el de Xalapa, por razón de la quiebra hizo el año de 86, y de Puebla, desde que se separó la Secretaría de aquél gobierno, se hallan ocupados únicamente en el giro de sus respectivas colecturías. En cuanto a la idoneidad del primero que es José de Herrera y Campo, no he podido formar un concepto bastante claro para trasladar a V.E. por si tuviese proporción de manifestarle los [efectos] de su discreta beneficencia; pero el segundo, que es Joaquín Cristóbal de Nera, a más de tener el mérito le haber aumentado repentinamente el expendio de billetes en dicha ciudad hasta tres,

cuatro, y aún cinco tantos, más de los que vendía su antecesor, me consta que siendo su talento bastante claro, y habiendo servido muchos años a la citada Secretaría, tiene la instrucción suficiente para desempeñar cualquiera de los empleos políticos o económicos que S.M. tuviese a bien conferirle.

El Colector de Zacatecas, Bernabé Cancela y Serpe, tiene a su cargo como objeto principal la Administración de Correos de aquella ciudad; y el de Guadalajara José María Ramos la oficialía mayor de otra renta; ambos desempeñan perfectamente los asuntos respectivos a la correspondencia que siguen con esta Dirección, pero nada puedo decir a V.E. sobre su idoneidad y demás circunstancias personales. Todos los demás colectores foráneos son comerciantes, desempeñan exactamente el encargo que tienen por esta renta; pareciéndome que ninguno de ellos se halla en estado de solicitar otros empleos, omito dar a V.E. una razón por menor de sus circunstancias, fundado en el mismo principio, y bajo de la misma protesta que hice en cuanto a los subcolectores de esta capital.

Esto es, Señor, lo que se me ofrece exponer a V.E. en desempeño del superior precepto que se ha servido imponerme; y aunque la crítica constitución en que por mis desgracias pasadas me hallo respecto a varios subalternos de esta Dirección, pudiera haberme movido a suplicar V.E. me dispensase de mencionarlos en este informe; he preferido el seguir la franqueza natural de mi genio, fiado en la pureza de mi conciencia, y en que la notoria discreción sabrá hacer de todo el justo aprecio que corresponda.

Dios guarde a V.E. muchos años.

Dirección De la Renta de Lotería Mexico. Junio 11 de 1790.

Francisco Javier de Correa.

**DIRECCIÓN GENERAL DE LAS RENTAS DE PÓLVORA
Y NAIPES**

Relación reservada que en virtud de superior orden del excelentísimo señor virrey conde de Revillagigedo de 29 de octubre último, forma esta Dirección de las Rentas de Pólvora y Naipes, de los individuos empleados en ellas, con expresión del tiempo de su servicio, mérito, conducta, aptitud y desempeño.

Oficina de Dirección

Oficial escribiente de ella por el ramo de pólvora, Bernardino Rodríguez. Comenzó a servir con el sueldo de 600 pesos el 21 septiembre de 1779; siguió hasta junio de 1788 que, estando enfermo y curándose con licencia, se ausentó y desapareció, por cuya causa no se haya librado sueldo alguno. El excelentísimo señor virrey don Manuel Antonio Florez, en oficio de 24 de marzo de 1789, comunicó a esta Dirección una real orden de 18 de diciembre anterior, la cual previno que el citado oficial se había presentado ante su majestad para que le perdonase la falta de haberse retirado sin la correspondiente licencia y le permitiese subsistir hasta lograr su curación; sobre que mandó su majestad informarse su excelencia, quien previno a esta Dirección lo hiciere nulo que le ocurriera, como lo practicó en fecha del 18 de abril último.

Este individuo es de mediana aptitud y regular letra. Su aplicación y asistencia a la oficina han sido puntuales, mientras no estuvo enfermo, cuanto según sus proporciones le ha sido encomendado por esta Dirección, y por el contador, en cuya oficina existe su respectiva mesa. La conducta ha sido de las mejores, y manifestado por ella una educación racional.

Oficial escribiente para el ramo de salitres, Joaquín Rojas. Sirve con sueldo de 500 pesos desde el 29 de enero de 1781.

La letra de este individuo no es de las más completas para una oficina de Real Hacienda. Su aplicación ha sido regular y mediante ella ha desempeñado lo que se le ha encargado en la Oficina de Contaduría, donde existe también su mesa. Sobre su conducta no ha habido reclamos, comportándose con silencio y juicio. Aunque se le está desquitando parte del sueldo para pagar a un acreedor, es por estar cargado de familia, y no alcanzarle el que goza para subsistir.

Juan de Dios Agudo. Sirve a la plaza de oficial escribiente de la misma Dirección por lo respectivo al ramo de naipes, desde el 3 de febrero de 1784 con sueldo de 550 pesos.

Aunque la letra de este individuo no es de las mejores, puede por ser joven adelantarla con su aplicación. Su asistencia ha sido continuada y procura evacuar aquellos asuntos para que el contador lo destina e instruye. Siguiendo con la dedicación que ha manifestado podrá hacerse más útil, y lograr el que se le pueda adelantar. Su conducta es silenciosa y ajustada.

Escribano de ambos ramos, José Carvallo. Sirve desde el 1º de noviembre de 1776 con el sueldo por la renta de pólvora de 400 pesos, y por la de naipes de 300.

Este individuo, no obstante su avanzada edad, ha procurado despachar lo que ha ocurrido, y le ha sido encomendado; y si ha tenido demoras alguna vez han sido involuntarias, a causa de estar asimismo encargado de los ramos de bulas, correo, juzgado de artillería, y otras comisiones de superior gobierno sin más

gratificación que la de 50 pesos que percibe de dicha renta de correos. Tiene una mediana instrucción y larga práctica, y no ha dado motivo de quejas, acreditando así su buena conducta.

Primer fiel de almacenes del ramo de naipes, Ventura Requejo. Entró a servir la plaza de vista de la fábrica de Barajas el 3 de marzo de 1776, continuando hasta el 28 de marzo de 1778, en que cesó por haberse trasladado la labor en virtud de real orden a la Villa de Macharaviaya; pero siguió gobernando las operaciones de recomponer las primeras barajas que se remitieron de la citada fábrica de España, por haber llegado defectuosas. Concluida esta operación, entró el 4 de marzo de 1789 a servir la plaza de Fiel de Almacenes en la que existe con el sueldo de un peso diario.

El individuo ha observado una asistencia diaria sin interrupción. Se ha manejado con toda integridad, y su conducta ha sido arreglada y propia de su edad. Aunque su letra no es a propósito para oficinas, es suficiente para el desempeño del encargo que tiene, y sus prácticos conocimientos conducentes al manejo de que se haya encargado.

Segundo fiel de dichos almacenes, Manuel Rodríguez de Varas. Sirve desde abril de 1783 por fallecimiento de su padre, que estuvo antes empleado de administrador de la fábrica de pólvora. Su sueldo: un peso diario.

Este individuo tiene una letra más regular. Su aplicación, asistencia y fidelidad como la del primero y mediante su corta edad, ofrecen esperanzas de que puede ser útil para otro destino en que adelante mayor sueldo.

Contaduría General

José Manuel Barela. Entró a servir en la plaza de administrador de las Reales Fábricas de Pólvora el 1º de septiembre de 1777, en cuyo destino subsistió hasta el 13 de julio de 1783 por haber sido ascendido a la plaza de contador general, de la que tomó posesión el 14 del propio mes. Goza dos mil pesos de sueldo sobre el ramo de pólvora y mil sobre el de naipes.

Este ministro acreditó su eficacia, celo y conocimientos en la administración de las citadas fábricas, y mediante ellos se hizo su paso muy útil a la Contaduría General por haber seguido el servicio con igual tesón y empeño, imponiéndose sobre sí por la cortedad de oficiales las más prolijas y menudas apreciaciones propias de los mismos subalternos; llegando así a tomar la instrucción más perfecta sobre el gobierno, y giro de ambos ramos para poder desempeñar con acierto, como lo ha practicado en mis enfermedades, la misma Dirección u otros iguales destinos, a que le hacen acreedor sus servicios y aplicación. Su interés y la regularidad de su conducta son bastante notorios en esta Capital, y apreciados por lo tanto de esta Dirección.

Oficial 1º de la contaduría, José Monviela. Sirvió de oficial 2º de la del tabaco al establecimiento del ramo y pasó con igual plaza el 1º de octubre de 1766 al de pólvora, que también se puso de cuenta de la Real Hacienda, en cuyo destino subsistió hasta el 18 de abril de 1768, cuando fue ascendido a la plaza de 1º, que en el día obtiene con el sueldo de mil pesos anuales. Estando en este empleo se le comisionó para que sirviera interinamente la administración de la fábrica y la ejecutó desde el 25 de agosto de dicho año de 1768, hasta el 23 de julio de 1772, que cesó y se restituyó a su plaza de la contaduría.

Este individuo se halla asistido de medianas luces y regular letra. Hace lo que puede sobre el servicio de su plaza por hallarse frecuentemente accidentado. Pudiera ser más útil su servicio y mejorar su sueldo al cabo de tantos años de empleado, si se le destinase en alguna administración para cuyo manejo y desempeño le contemplo con suficiente aptitud. Su actual conducta es tranquila y sumisa, y por las circunstancias que le [acaecen], digno de la atención de vuestra excelencia y de que se digne mejorarlo de su suerte en otro cualquier ramo de la Real Hacienda.

Oficial 2º por el ramo de pólvora, Simón Cortázar. Estuvo sirviendo a mérito en la Contaduría, de donde pasó a la plaza de oficial 2º de libros de la Real Fábrica el 12 de octubre de 1769; y de ella a la de 1º con la intervención de almacenes el 8 de noviembre de 1773, hasta el 1º de febrero de 1785, que fue destinado a dicha plaza de oficial 2º de Contaduría con el sueldo de setecientos pesos anuales. Mientras estuvo en la fábrica despachó varias veces la administración por ausencia y vacante del administrador.

Este individuo tiene mediana capacidad y letra, y por la instrucción práctica que adquirió en las fábricas, está encargado del despacho de las cuentas de ellas y de algunas factorías que procura desempeñar a la vista del contador, con otras operaciones que le encarga. Su asistencia padece algunas interrupciones por estar algo enfermo. Su conducta es arreglada y sería más apreciable si desistiera del concepto de ser un oficial completo, por sólo haber estado en la fábrica, pues separado de esta aprehensión pudiera adelantarse más en todos los conocimientos que necesita.

Oficial 3º, Francisco Javier Tovar. Entró de oficial de libros interventor de la Real Fábrica el 1º de octubre de 1766 y sirvió hasta

el 3 de junio de 1773, que la renunció, estableciendo el primer método de cuenta y razón. Continuó después en la renta su servicio de escribiente de la Contaduría General, cuyo encargo desempeñó hasta el 11 de agosto último, que fue nombrado oficial 3º con el sueldo de 600 pesos anuales.

La letra de este individuo es regular, bien que cansada ya por efecto de su edad, y de lo mucho que ha trabajado. Tiene sus prácticos conocimientos de la renta y mediante ellos, y su incesante aplicación, es útil en la oficina. Su manejo y conducta es arreglada y, por lo mismo, digna de aprecio.

Oficial escribiente de la Contaduría por el ramo de pólvora, Gerónimo Covarrubias. Entró al servicio de esta plaza el 5 de febrero de 1785, y continúa percibiendo el favor que le gradúa el contador conforme a la utilidad de lo que en el mes ha trabajado.

La letra de este individuo es de las mejores de la Contaduría, y al propósito para la formación de estados, que le está encomendada. Tiene disposiciones suficientes para comprender y encargarse de cualquier otro trabajo, y los desempeña a satisfacción del contador. Es su asistencia continuada y trabaja con aplicación y amor. De su conducta no se ha tenido queja hasta ahora.

Oficial 2º escribiente *idem*, Alonso Ruiz Huerta. Comenzó a servir de entretenido en la misma Contaduría y después, el 11 de febrero de 1788, entró de escribiente en la propia forma que el antecedente.

Este individuo tiene muy buena letra, pero espaciosa. Es joven, aplicado, asistente, silencioso y de buena conducta y crianza;

por lo tanto, debe esperarse en él un oficial completo siempre que continúe con la misma aplicación que se le observa.

Único oficial por el ramo de naipes, José Gómez. Estuvo empleado de escribiente en el ramo de pólvora desde el 11 de diciembre de 1776, hasta el 3 de febrero de 1784, que entró a servir en dicha plaza de naipes, con 600 pesos de sueldo anual. Enfermóse en septiembre de 1788 y, perturbada la cabeza se manifestó delirante, tanto que fue necesario ponerlo en el Hospital de San Hipólito, donde se halla. Se le acude con 300 pesos de medio sueldo, según acuerdo de la Junta Superior de la Real Hacienda, comunicado a esta Dirección por el excelentísimo señor virrey don Manuel Antonio Florez en oficio del 5 de marzo último.

Este individuo ha sido útil y de conducta arreglada, pero sus enfermedades le tienen imposibilitado. Si tuviere curación pudiera acaso recobrar su primera aptitud para continuar sirviendo. De los 25 pesos que se le libran mensualmente percibe la mitad su mujer, y la otra mitad la entrega en el Hospital.

Substituto del anterior oficial, José María Beulfus: fue nombrado por dicho excelentísimo señor virrey en superior decreto del 2 del mismo mes de marzo, para que sirviera la referida plaza en calidad de substituto del citado Gómez por el tiempo de su enfermedad, con 300 pesos, mitad del sueldo de su dotación.

Aunque este individuo en el corto tiempo que ha mediado ha procurado asistir puntualmente y observa moderación, el contador general, a cuyas inmediatas órdenes se halla, lo tiene por inútil para el despacho de la respectiva mesa. Así me lo ha insinuado repetidas veces, y que se ve en la precisión de trabajar por sí propio lo que debiera ejecutar dicho oficial.

José de Castro.

DIRECCIÓN GENERAL DE LA RENTA DEL TABACO

En cumplimiento de la orden de vuestra excelencia de 29 de octubre último, y de las de 26 y 31 del próximo pasado en que se debió repetirlas, acompañamos a vuestra excelencia, adjuntas relaciones de los empleados con sueldo en la renta del tabaco de este reino, divididas por la serie de las administraciones generales, principales y fábricas.

De nuestra propia mano va notado el mérito y circunstancias de cada uno, según el conocimiento que tenemos para afirmarlo, sin haber tomado noticias de nadie, como vuestra excelencia nos previno, ni detenernos a la prolijia individuación de el tiempo cierto de un servicio por no perderlo en mayor dilación; y porque en la Secretaría del Virreinato tiene vuestra excelencia una menuda especificación de todos que pasó a esta Dirección al excelentísimo virrey don Manuel Antonio Flores.

Aunque de algunos, especialmente de los resguardos y de administraciones menores, nada decimos, es o porque no los conocemos personalmente, o porque no podemos asegurar mérito sobresaliente respectivo, ni tampoco defecto que los desconceptúe; y así de ninguno hay fundamento para comprender sea absolutamente malo, pues en tal caso no de tolerancia en el servicio. En el cual la discreción de vuestra excelencia entenderá que, viendo tan crecido el número, no todos han de ser igualmente hábiles cuando en la multitud siempre son estos singulares; bastando se tengan en la mayor parte [poseedores] en las diversas clases de manejo y trabajo al que está cada uno destinado

en que estaba el [tino] del gobierno para que esté felizmente administrada esta renta.

La extensión y muchos empleados de ella distinguen de los demás ramos de Real Hacienda, cuyos jefes habrán podido presentar a vuestra excelencia sus informes con menos trabajo y más anticipación que la que nosotros hemos deseado, y procurando sin faltar al despacho asiduo que exija la naturaleza del de nuestro cargo. Por lo que esperamos que la prudencia y bondad de vuestra excelencia dispensen nuestra involuntaria tardanza.

Dios guarde a vuestra excelencia.

México, 2 de febrero de 1790.

Excelentísimo señor

Felipe del Hierro José de la Riva.

Relación de los empleados de la Contaduría y Tesorería Generales, Almacenes Reales, y otros de la Dirección de la Renta del Tabaco en la Capital

Contaduría General

Oficial mayor, Franco Cuaniau. Es antiguo, de talento, dedicación al trabajo y de mucha intuición en la renta.

Idem 2º, Fermín Percas

Es antiguo, aplicado de mucho conocimiento especialmente en la cuenta y razón. Y está encargado interinamente de la administración general del arzobispado.

Idem 3º, Franco Urias. Como ya se manifestó a usted en una constancia, acaba de ser promovido.

Idem 4º, Juan Bresón.

Idem 5º Juan Varona. De buena conducta y aplicado en cuenta y razón.

Idem 6º José Zuraya

Idem 7º Manuel Ocina. De buena conducta y trabajo, pero enfermo en la actualidad.

Idem 8º. Ventura Gutiérrez. De juiciosa conducta y aplicado en cuenta y razón.

Idem 9º Diego Manso. Aplicado y de inteligencia en cuenta y razón.

Idem 10º José de la Peña. De buena conducta.

Idem 11º Antonio García. Muy hábil, aplicado y juicioso.

Idem 12º Pedro Corcuera. De bella conducta, muy aplicado e instruido en correspondencia.

Idem 13º Joaquín Velasco

Idem 14º José Enteo

Idem 15º Mariano Soto Carrillo. De talento y expedición

Idem 16º Félix Senander. De juicio y laborioso.

Idem 17º José María Terán

Idem 18º José Santos. De buena letra luces

Idem 19º Antonio Urizan. Es bueno en conducta y para el trabajo

Idem 20º Juan Quartín. De juicio y aplicado

Idem 21º Ildefonso Maniau.

Idem 22º Francisco Matamoros.

No hay experiencia porque no ha tomado posesión de este empleo que le confirió el excelentísimo sr. don Manuel Antonio Florez.

Idem 23º Ignacio Sierra. Es moderno, aplicado y de juicio.

Idem 24º José Villaseñor. Es moderno.

Idem 25º José Rodríguez de Baran. De buena letra e instrucción en cuenta y razón.

Archivero, José Ávalos. Antiguo y muy propio para este empleo que desempeña bien.

Portero. Juan González Pérez. Antiguo, fiel y muy asistente.

Portero. Antonio Borez. Antiguo y bueno sólo para este cargo.

Asesor, Manuel Clavijo. De literatura fructifica y laborioso

Escribano, José María Jarifa. Práctico y hábil.

TESORERÍA GENERAL

Pagados los empleados por tabaco, pólvora y naipes

Tesorero, José [...]. De singular fidelidad y conducta, y de desempeño.

Administrador [...]. Acaba de llegar de España; pero de buena conducta y aplicación.

Idem 2º Juan Manuel de Echevenes

[Asesor] Domingo Marmez Goyria

Librador de libranzas. Francisco Echevente.

Todos estos tres dependientes de la Tesorería y los cuatro siguientes de la vuelta han acreditado juiciosa conducta, aplicación y desempeño en el delicado manejo de cuentas.

Otro oficial, Juan José Tapia.

Otro *Idem*, Juan Antonio Urrutia

Contador de moneda, José Retes

Segundo, Diego José [...].

A la vuelta está la calificación de estos cuatro dependientes.

Almacenes Generales

Fiel administrador, José Terán. Puro y vigilante en el trabajo, importante manejo de su cargo.

Fiel de peso [...] Carrillo. De buenas circunstancias, aplicado, inteligente

Oficial interno, Ignacio Tapia. De honradez y exactitud.

Oficial 2º de libros, Joaquín Cuaniau. De habilidad, juicio y aplicación.

Dependientes de la Fábrica de Puros y Cigarros de México

Administrador, Isidro Romaña. Es antiguo dependiente de buena conducta e integridad, y ha trabajado bien en este destino por ser adaptado a su genio.

Contador, Benito de Betosolo. También antiguo, de habilidad en cuenta y razón, y aplicado a su destino en que tiene mucha práctica.

Administrador, Miguel de Payolea. Tiene calificada de habilidad y expedición.

Oficial 2º, Mario Ramos de Figueroa. Es de honradez y juicio, y aplica toda la dedicación que le permite su salud.

Tesorero pagador, Ignacio Echegoyen. Cumple con exactitud y viveza su encargo.

Idem 2º, José León. Bien en lo que le permite su senectud.

Fiel de Almacenes, José Guillermo Ruiz. Desempeña bien su encargo.

Ministro mayor. José Bocanegra

Sobrestante 1º, José Manuel Ruiz

Idem 2º, José Espinoza

Guardas Mayores del Registro

Juan Espinoza

Pedro Carrera.

Maestro mayor, Franco Vergara

Idem, Manuel Gálvez

Maestro mayor jubilado, Joaquín Osorio Soto

Guardavista de mujeres, Jacinto Espigas

Maestra mayor, María Fuentes

Maestra *Idem* Bárbara de Aguilar.

Capítulo 2
MONTEPÍO DE MINISTROS Y OFICINAS

**REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO DEL MONTE PÍO DE VIUDAS
Y PUPILOS DEL MINISTERIO**

El rey

Habiendo observado desde mi ingreso a estos dominios la moderada dotación que en general tenían los ministros de justicia de dentro y de fuera de la corte, y el desamparo en que con su muerte quedaban sus pobres familias, concebí desde luego el designio de mirar muy particularmente este benemérito y respetable cuerpo, fijándole cómoda dotación, y estableciendo Monte de Piedad a ejemplo del de los militares, con que se asegurase la asistencia y amparo de sus viudas, y huérfanos.¹ Y si bien el cuidado y dispendio de la guerra que sobrevino me hizo suspender por algún tiempo esta determinación, no esperé verla enteramente acabada para establecer la dotación, y al Monte, en el decreto y reglamento que le acompaña del 12 de enero de este año; nombrando en él a don Francisco Zepeda, don Manuel Ventura de Figueroa, don Francisco Fernández Molinillo, don Antonio Francisco Pimentel, don Francisco Carrasco, de mis Consejo de Castilla, Indias, Órdenes, y Hacienda, para que extendiesen las reglas más oportunas a la cuantificación, gobierno y consistencia de este Monte, y me las pasasen por medio del gobernador del Consejo. Y habiendo ejecutado así, me he instruido de todo lo que el celo de la junta, y del gobernador del consejo han trabajado sobre la materia; y en consecuencia he resuelto aprobar y que se observen los capítulos siguientes.

Capítulo Primero

¹ Reglamento para el gobierno del Monte Pío de Viudas Y Pupilos del Ministerio de dentro, y fuera de la corte, resuelto por su majestad en real cedula de ocho de septiembre 8 de 1763. En Madrid, en la Oficina de Antonio Sanz, Impresor del Rey N. S. y su Consejo.

Fondos y Caudales del Monte

I. Su primer fondo será todo un importe que le aplicó desde luego de la media annata, de los aumentos de sueldos que se contienen en este reglamento.

II. Será fondo el importe de una única media mesada del sueldo íntegro de todas clases de ministros y empleados de que habla el reglamento, aunque no hayan tenido aumento, y el de cualquier otro aquí en adelante se le dé el derecho al Monte; y esta única media mesada se descontará para que sea menos incómoda en los 12 meses del primer año.

III. Será más fondo perpetuo y sucesivo en las promociones, o pasos de ministros a mayor goce, el importe de una mesada de aquel aumento y también una mesada de todo el sueldo en los que entrasen de nuevo en el ministerio.

IV. Será fondo perpetuo y sucesivo el de ocho maravedís, descontados en escudo del total de los sueldos de todos los ministros, sin rebajar la parte de las medias annatas, medias mesadas y mesadas, que van aplicadas al Monte, y las medias annatas comunes de los ingresos y promociones que percibe mi real hacienda.

V. Será fondo sucesivo en importe que aplicó al Monte, de dos mesadas del sueldo de todas las plazas o empleos que vacasen por muerte, siendo de los que tienen o tuviese en adelante derecho al Monte.

VI. Será fondo del Monte 150,000 reales de vellón de renta anual, consignados sobre la tercera parte de los frutos de los arzobispados y obispados de estos reinos pensionables; y además \$5,000 fuertes en

las vacantes mayores, y menores de Indias, distribuidos los \$3,000 en el reino de Nueva España y los otros 2000 en el Perú.

VII. Declaro que se han de arreglar los descuentos de todos los comprendidos y que se comprendieran en el Monte, por el sueldo íntegro que gozaren como tales ministros y empleados, sin que tenga respecto al origen y causa de ese establecimiento, y sea mayor o menor que el que gozan los demás ministros de su consejo o clase.

VIII. Que a los que gozasen el sueldo de la plaza o del empleo que se les da derecho al Monte, sino otro diferente, se les cargue por el que gocen, aunque sea superior; y a los que se les haya formado la dotación para el servicio de aquel empleo con dos sueldos, se les cargue por ambos.

IX. Que a los ministros y empleados que desde el principio de este año se jubilen con medio sueldo, no se les haga más descuentos que del sueldo que retengan; sus viudas conservarán la acción del Monte por entero. Pero que si hubiere algunos que hubiesen sido jubilados antes, han de sufrir el descuento con proporción al sueldo que gozaren, y el beneficio de sus viudas ha de ser correspondiente al mismo sueldo.

X. Que a los ministros y empleados con ejercicio, y con sólo medio sueldo, no se les hagan más descuentos que del medio sueldo; y sólo dejarán derecho a la mitad de la pensión. Y por esa regla, si hubiere algún ministro de ejercicio sin ningún sueldo, así como no hay que hacerles descuentos, tampoco dejará ningún derecho al Monte.

XI. A los ministros honorarios, así como no se les admita al Monte, tampoco se les harán descuentos del sueldo que tengan por otro empleo, ni de pensión o asignación, que para mantener los honores se les haya

concedido; pero en caso de que se les haya concedido el sueldo entero correspondiente a la plaza de que tienen los honores, se les harán los descuentos como si fueran de ejercicio, y tendrán derecho al Monte.

XII. Que por especiales consideraciones a los directores o administradores generales de mis rentas, y la del tabaco y correos, que tengo en la corte, y que al presente gozan honores del Consejo de Hacienda; y a los que en lo sucesivo yo me dignase concedérselos, quiero que tengan derecho al Monte, y se les admita en la clase de tales consejeros, haciéndoles los descuentos de todo el sueldo de tales directores o administradores generales.

XIII. Que quedan excluidos del Monte los secretarios, fiscales, y agentes fiscales de las juntas, presidencias, comisiones y demás tribunales de dentro, y fuera de la corte, sin que puedan pretenderlo en adelante, a reserva del secretario actual de la Junta de Comercio, y el de la superintendencia y presidencia de hacienda, según es dispuesto en el real decreto de 12 de enero; queriendo también que se admita al de la presidencia de Castilla, que deberá participar del descuento y del beneficio a proporción de su sueldo.

Capítulo Segundo
Pensiones del Monte, y los casos y circunstancias
en que tienen lugar

I. A las viudas o pupilos de los presidentes o gobernadores de mi Consejo de Castilla, corresponde la pensión de 20 reales de vellón.

A las de los presidentes o gobernadores de los Consejos de Indias, órdenes y hacienda, 18 reales de vellón.

A las de los camaristas y fiscal de la Cámara de Castilla, 14 reales de vellón.

A las de los secretarios de la Cámara, 12 reales de vellón.

A las de los consejeros y fiscales de Castilla, camaristas de guerra, presidentes de las dos cancillerías y demás ministros que tengan honores y sueldo del Consejo de Castilla, 12 reales de vellón.

A las de los consejeros, fiscales y secretarios de los Consejos de Indias, Órdenes y Hacienda, a las de los tres contadores generales, las del actual secretario de la Junta de Comercio Y Moneda por lo tocante a este negociado, y a las del actual secretario de la presidencia y superintendencia de mi real hacienda, 10 reales de vellón.

A las de los ministros y fiscal del Tribunal de mi Contaduría Mayor, y fiscal de la sala de alcaldes, y de regente de los tribunales de fuera, 08 reales de vellón.

A las de los auditores, fiscales y alcaldes del crimen de las dos cancillerías, audiencias y Consejo de Navarra, 05 reales de vellón.

A las del juez mayor de Vizcaya y alcaldes de Hijosdalgo de las dos cancillerías, 04 reales de vellón.

A las de los cuatro ministros dotados del tribunal de Comptos de Navarra, 03 reales de vellón.

A las de los agentes fiscales de la Cámara y Consejo de Castilla, y de los Consejos de Guerra, Indias, Órdenes y Hacienda, 04 reales de vellón.

A las de la sala de alcaldes de corte, 03 reales de vellón.

II. Por real decreto de 10 de abril de este año, he hecho participantes de los beneficios del Monte a los oficiales de las seis Secretarías del Despacho Universal de Estado, Guerra, Gracia y Justicia, Indias y Marina, y Hacienda, debajo los descuentos y reglas establecidas para lo demás del ministerio, por su celo con que sirven en unos empleos de tanta confianza; y he señalado a las viudas o hijos de estos ministros las pensiones siguientes: a las de los oficiales mayores 10,000 reales anuales; a las de los segundos y terceros 8,000; las de los demás 7,000.

III. Tienen acción a esta pensión las viudas y pupilos cuyo marido y padre hayan fallecido, falleciese desde el principio de este año en que rigen los aumentos y descuentos; pero no las anteriores.

IV. Cuando quedase la viuda sin hijos, gozará ella sola la pensión mientras no tome nuevo estado y lo mismo fuera aunque tenga hijos, si los hubo en otro matrimonio anterior al del ministro.

V. Cuando quedare la viuda con hijos de aquel matrimonio o con hijos que el ministro hubiese tenido en otro, percibirá ella sola la pensión, quedando en la obligación de educarlos, y sustentarlos a todos,

hasta que los varones cumplan la edad de 25 años, y las hembras toman estado o mueran.

VI. Cuando la viuda con hijos del ministro muriese o tomase estado, recaerá la pensión por entero en los hijos que hayan cumplido los 25 años, y en las hijas que no hayan tomado estado; y del mismo modo les corresponderá desde el principio toda la pensión, si su padre falleció sin dejar viuda.

VII. Según los hijos vayan muriendo o llegando a los 25 años los varones, o tomando estados las hembras, irá recayendo la pensión en los demás hijos e hijas, aunque se reduzcan a uno solo; con la prevención de que reducida la pensión a un solo hijo, la gozará por entero hasta que cumpla 25 años; y reducida a una sola hija, hasta que tome estado o fallezca.

VIII. Cuando la pensión pertenece a los hijos desde el principio o después ha recaído en ellos, corresponderá su cobranza y conversión a la persona que para este caso hubiere nombrado el ministro en su última disposición; y en su defecto, al tutor o curador que nombrará la justicia; salvo que la Junta del Monte, por justos motivos, en utilidad de los menores disponga otra cosa.

IX. Cuando la viuda, hijo o hija viviesen fuera de mis dominios no gozará la pensión; pero si quedase en ellos otro hijo o hija en circunstancias de usarla, se dará por entero a los que quedasen.

X. Los ministros y empleados que se casaren desde que se publique este reglamento en adelante, si se casaren sin la habilitación para que goce del Monte, no dejarán acción ninguna a él, a su mujer, ni a sus hijos. Del modo de pedirla se hablará en su lugar; pero esta

providencia no comprende a los presidentes o gobernadores de mis consejos.

Capítulo Tercero
Del Director y Ministros del Monte; de los Protectores
de Viudas Y Pupilos, y de los cargos de todos

I. La Junta del Monte se compondrá de un director y cuatro ministros, que se nombrarán a mi voluntad. El director se elegirá de los presidentes y gobernadores de mis consejos, o de los ministros de la Cámara de Castilla; y los otros cuatro ministros, uno del Consejo de Castilla, otro del de Indias, otro del de Órdenes, y el último del de Hacienda. En indisposición o ausencia del director, hará sus veces el ministro inmediato; debiendo durar el director cuatro años, y cada uno de los ministros dos.

II. Protectores de las viudas y pupilos para los fines que se dirán, lo serán los cuatro ministros de la Junta, cada uno por lo que mira las viudas y pupilos de su consejo; y de los presidentes y regentes de las cancillerías, audiencias y Consejo de Navarra, por lo que mira respectivamente a las suyas; y en caso de ausencia o vacante, los decanos.

III. Todas las semanas habrá junta general en casa del director o en el paraje que se dispusiere, asistiendo a ella el secretario y contador, y en su falta, el oficial que se encargue de su despacho.

IV. El director y ministros tendrán voto en todo el igual, y su instituto ha de ser mirar por la mayor dirección, conservación y aumento del Monte, proponerme el mejor empleo para el caudal que les obrare en los primeros años, cuidar de que se cumplan sus piadosos fines, observar religiosamente todas sus reglas, consultarme las dudas, y resistir todo género de limosnas, auxilios

y socorros, y dotaciones que en la necesidad más estrecha se solicitaren del Monte; porque mi voluntad constante es que en nada se altere, disminuya, ni extravíe esa determinada dotación de viudas y huérfanos, que por la intención de los mismos que contribuyen a ella, la declaro por de rigurosa justicia, y que por ningún acontecimiento se extiendan estos caudales a otras obras de piedad, que a las que prescribo en este reglamento, ni que se tengan más duración, ni ampliación que como van prescritas en el tiempo, en la cuota, en los casos y las circunstancias.

V. Los ministros o empleados que en adelante hayan de casarse para tener derecho al Monte, pedirán las licencias a sus respectivos jefes, explicando la nobleza y las circunstancias de la novia; si las estimaren correspondientes, concederán estas licencias y se presentarán en la Junta para que se tome razón por la contaduría del Monte; en inteligencia de que los que se casaren sin estos requisitos no tendrán derecho a los beneficios del Monte, ni tampoco los que declaren los matrimonios a su muerte. El presidente o gobernador del Consejo dará estas licencias a los ministros de él, [así como] a los de la sala de alcaldes y a los de las cancillerías y audiencias del Reino. Los presidentes o gobernadores de los demás tribunales, a los respectivos individuos de ellos; y los secretarios del despacho universal, a los oficiales de sus respectivas secretarías.

VI. El director llevará la correspondencia con los protectores de dentro y de fuera de la corte, y para ella, y para cuánto ocurra, estará a su orden la Secretaría y demás empleados del Monte. Procurará contestar sin perder tiempo a todos los informes, noticias, representaciones y memoriales que le remitan los protectores, para lo que los interesados salgan prontamente de cuidado y pasará todos estos papeles a la secretaría donde se colocarán y tendrán a la mano,

como se dirá su tiempo. Los protectores conservarán en su poder copia de toda la correspondencia, y seguirán pasando a sus sucesores para lo qué pueda ocurrir.

VII. Luego que se muera algún ministro o empleado de los que tienen derecho al Monte, ofrecerá el protector a la viuda y a los hijos que deje, todos los oficios de protección y amparo, y dispondrá que se ponga en su mano un memorial pidiendo la pensión; si hay viuda con hijos, se dirá en él, el día en que murió su marido, los hijos que ha dejado en matrimonios legítimos, sus nombres, edades, y situación; presentará su fe de casamiento, y si ha sido después de este reglamento, una copia de la habilitación para el goce del Monte, y las fes de bautismo de los hijos. El protector, asegurándose de todo por medios extrajudiciales, y particularmente de la puntualidad de las fes de bautizo, y de casamiento, remitirá el memorial y documentos con su informe al director. Si ha quedado sólo la viuda no necesita más expresiones y documentos, que los que correspondan a su casamiento, y en ningún caso necesitarán la fe de muerte del marido porque con el informe del protector ha detenerse por notoria.

VIII. Cuando el ministro o empleado deja hijos, y no mujer, el memorial se formará a nombre de ellos por su tutor o curador, por cualquier pariente o extraño, o por el mismo protector; recogiéndose las fes de bautismo y de matrimonio, y copia de la licencia, y tome razón de la contaduría de la Junta si se contrajo después de este reglamento, le remita el protector con estos papeles, y su informe, al director; precaviéndose antes por medio de los extrajudiciales que tenga por conveniente pedir, como sea dicho en el párrafo antecedente.

IX. Tendrá la Junta facultad para declarar por si el caso en que tiene lugar la pensión, y su cuota, y el en que procede su extinción; y sólo me consultara los dudosos.

X. Declarada la pensión a la viuda, o a los hijos, y dado aviso al protector respectivo, éste vigilará para dar cuenta al director luego que la viuda, hijo o hija muera, o tome estado, remitiendo fe de ello con su informe; y si de algún matrimonio no pudiese sacar fe, recogerá y remitirá la posible justificación y no se ha de tener por estado en los hijos, hijas y viudas, si entran en religión, hasta que profesen.

XI. Para que de dos en dos meses se hagan los pagos de las pensiones, será a cargo de los protectores enviar al director oportunamente una relación de las pensiones corrientes que toquen a cada protector, nombrando la viuda, hijos o hijas que estén en goce de cada una, recordando la edad de los hijos, y que las viudas y las hijas prosiguen sin tomar estado. Servirá de fe de vida a las viudas, hijos e hijas que residan a la vista del protector, sólo su informe; pero si viviesen en otra parte, deberán remitir con la relación las fes de vida, con informe separado en que compruebe su verdad.

XII. Para el mismo tiempo cuidarán los protectores de que los interesados pongan en su mano un poder suficiente a la persona que en Madrid les cobre la pensión, y sus poderes lo remitirán entonces al director, anotando en la relación de que se ha hablado, el hombre del apoderado, y variandole siempre que los interesados nombrase a otros; pero si no lo hiciesen, deberán los protectores repartir en la relación el nombre del mismo Apoderado. En caso de que los interesados quisieran hacer por su mano las cobranzas, lo anotaran así los protectores para que sirva circunstanciada la relación con todas esas particularidades, no tenga los interesados otros pasos que dar, ni

la Junta más que saber para liberar; y si algunos pensionistas de los que residen en las provincias quisieren más bien que el dinero se ponga en manos de su protector, se remitirá por este recibo, en el modo y tiempo que se le advierta, y correrá a cargo del director o ministro a quien se lo encargue, la percepción y remisión del dinero, de modo que nada se disminuya a los interesados.

XIII. Las consultas y correspondencias del Monte, serán todas por la vía reservada de la Secretaría del Despacho de Hacienda, en que ha tenido su establecimiento, y quiero que la inspección de la junta sea privativa, con inhibición de todos los consejos y tribunales, sin admitir contenciones ni ejercer jurisdicción alguna; y sólo concedo la precisa a los protectores, para que bajo la dirección de la junta averigüen, reintegren y castiguen los agravios y fraudes cometidos contra el Monte, y para que allanen y terminen prudencialmente las diferencias que sobre el disfrute de la pensión ocurran entre los participes.

XIV. No se termina en esta obra pía toda la protección que quiero dispensar a un cuerpo tan benemérito; antes bien, encargo a todo los protectores que cada cuatro meses envíen al director razón separada y exacta del estado, carrera, circunstancias, estrechez y desamparo en que se hallen los hijos de los ministros que murieron desde el principio de este año, tengan o no goce de pensión, expresando con toda sinceridad el género de piedad o de auxilio que su situación podrá dispensárseles, y la Junta, con su parecer, me irá dando cuenta proponiéndome los medios y arbitrios con que mi real piedad pueda atenderlos, pero nunca me consultará que se toque a los caudales del Monte.

Capítulo Cuarto

**De la Secretaría, Contaduría y Tesorería del Monte,
sus situados y cargos**

I. Todas las oficinas y dependientes del Monte se han de reducir a un secretario y contador en una misma persona, con el salario de 600 escudos al año; un sólo oficial para ambos encargos, con el de 200 escudos; un tesorero sin oficial, con 300, y un portero con 50 escudos; y la Junta del Monte me propondrá para el servicio de estos empleos las personas que le pareciere, y lo mismo ejecutará en lo sucesivo en caso de vacante de alguno de ellos. El tesorero deberá afianzar la satisfacción de la Junta.

II. Es cargo de esta Secretaría dar cuenta en las juntas de los papeles que le haya pasado, o pasare entonces el director, extender los acuerdos, consultas, y representaciones, dar los avisos y respuestas que ocurrieren, y contestar en la semana en nombre del director a todos los protectores, para que no estén las partes con cuidado.

III. Será también cargo de la Secretaría colocar con orden y claridad las cartas, papeles y documentos que se exhiban, poner todos los acuerdos en un libro destinado para ello, leerlos a la siguiente junta, para que estando conformes se rubrican por el director, o en su ausencia, por el ministro inmediato; poner en otro libro las copias de las consultas y representaciones con nota del día en que se remitieron; guardar con separación las órdenes y consultas despachadas, y archivar las escrituras de imposiciones o empleos, que se hicieran a favor del Monte.

IV. Será primer cargo del contador, como tal, llevar la razón de lo que importan las aplicaciones y descuentos a favor del Monte.

A este fin tomará la razón precisa de los títulos de todos los ministros, y empleados que contribuyen al Monte, sin cuya circunstancia anotada en los mismos títulos no se le dará la posesión, y se corresponderá con los protectores para saber por su medio el día de las posesiones y muertes, y lo demás que conduzca a este intento. Y asegurándose bien de esta cuenta, dará una relación de ella el tesorero para cuando se entregue de los caudales de la Tesorería General. Si hubiera discordancia entre una y otra oficina, pasará el contador a conferir con la de la Tesorería General para deshacer la diferencia o equivocación que haya.

V. Será su cargo el intervenir todas las cartas de pago de los caudales que, de mi tesorero general recibiese el del Monte; quedarse con copia a la letra de ellas; y de más ir poniendo en un libro separado todas estas partidas con distinción; las que deberá firmar el tesorero del Monte, y rubricar el director o en su ausencia el ministro inmediato.

VI. Será su cargo formar, según los acuerdos de la Junta, los libramientos de pensiones, salarios y gastos de papel, y reportes de cartas, contra el tesorero, y quedarse con razón puntual de todos ellos. Deberán los libramientos ir a nombre de la Junta, firmados por el contador, y rubricados por el director y un ministro; y puesto el recibo de los apoderados, partes a su continuación, se pondrá para que se satisfaga la intervención del contador, y el páguese del director, o en su ausencia el ministerio.

VII. Será cargo suyo asistir, siempre que se entren o saquen caudales del arca, anotarlos en sus registros como contador, y en el libro de acuerdos como secretario, dar las relaciones y estados de las pensiones corrientes, y de los caudales existentes siempre que lo ordena de la Junta; hacer los ajustamientos particulares a cada

pensionista; tomar y glosar en todo el mes de enero las cuentas del año antecedente que debe dar el tesorero, y colocarlas con separación luego que estén aprobadas por la Junta.

VIII. Será cargo del tesorero recoger de la oficina y mesa correspondiente, la relación o certificación mensual de las cantidades que por mi tesorero general se ha de entregar al Monte, por razón de todas aplicaciones y descuentos; hacer con arreglo a ella la carta de pago intervenida por el contador del Monte, como se ha dicho, y entregarse mensualmente de las referidas cantidades.

IX. Los caudales se pondrán en arca de tres llaves, la una tendrá el director, otra el ministro inmediato y la tercera el tesorero; y para entrar o salir los caudales, y reconocer o comprobarlos que hubiere, asistirán los tres con el contador. Sólo quedarán fuera en poder del tesorero los caudales precisos para dos meses de pensiones y salarios, y éstos se sacarán al tiempo en que van a hacerse los pagos.

X. Será cargo del tesorero pagar puntualmente todos los libramientos en Madrid, y no en otra parte, siempre que tengan las circunstancias prevenidas en el párrafo sexto; dar relación y estado de caudales siempre que lo pida la Junta; presentar la cuenta del año en todo el mes de enero siguiente, y cubrir los alcances en dinero efectivo para obtener el finiquito.

Y siendo mi real voluntad que en el contexto de estas reglas, que van establecidas, se observe y guarde en todo y por todo; seguido mando a los presidentes y gobernadores de mis consejos, ministros de la Junta del Monte, cancillerías y audiencias del reino, y demás personas a quienes pueda tocar, y pertenecer, y no vayan, ni permitan ir, ni contravenir a ellas en manera alguna, y hagan que se guarden, cumplan,

ejecuten sin excusa ni interpretación; a cuyo fin he resuelto establecer el presente reglamento, firmado de mi real mano, sellado con el sello de mis reales armas, y mi refrendo de mi secretario de Estado, y del Despacho Universal de Hacienda. Dado en San Ildefonso a 8 de septiembre de 1763. Yo el rey.

Leopoldo de Gregorio.

Es copia del reglamento original, de que certifico.

**EL MONTEPÍO DE MINISTROS Y OFICINAS
EN EL CENSO DE REVILLAGIGEDO**

Lista de los sujetos empleados en servicio de este Montepío, y subalternos de justicia y Real Hacienda, conforme a lo mandado en reglamento y en la real cédula de 18 de febrero de 1784, en que S.M. lo probó

Pedro bravo, secretario, que obtiene el empleo de oficial tercero en la Secretaría de Cámara del virreinato.

Francisco Manian y Ortega, contador, que ocupa el empleo de oficial mayor de la Dirección y Contaduría de la renta del tabaco.

Adrián Giménez, tesorero, que sirve de oficial mayor en la Tesorería General (...) Y Real Hacienda de estas cajas.

Oficial de la Secretaría, Felix Seija de Senan, que también lo es de la Contaduría General del tabaco.

Oficial de la Contaduría, Joaquín Manian y Torquemada, que lo es de los almacenes generales de la renta del tabaco.

Portero, Francisco Bermeo, que también lo es de la Real Sala del Crimen.

México, 4 de noviembre de 1789.

Para dar debido cumplimiento a cuanto V.E. me previene en su oficio del día primero del presente mes, dispusiese formar por la Contaduría del Monte, el estado que acompaña, y acredita las contribuciones, pensiones y cargas de él.

Esta piadosa fundación tuvo su origen el 1º de mayo de 1776, en que se dignó S.M. mandar se erigiese en estos dominios, Montepío para los empleados de las escribanías de cámara de las audiencias, y en otras de las oficinas de dentro y de fuera de esta capital. Formamos el reglamento que hoy gobierna la Real Junta del Monte de Ministros, y demás que fueron nombradas. S.M. por su real cédula de 18 de febrero del año de 1784, sirvió aprobar las reglas y artículos propuestos en las demás declaraciones que tuvo por conveniente hacer, y desde el día primero de julio del propio año se ejecutó el (...) En todas sus partes, contando sólo este establecimiento cinco años y menos de cinco meses. Conforme a lo resuelto por su S.M., se fundó, eligió y estableció

este Monte, bajo las mismas reglas y principios que rigieron y se adoptaron para la fundación del de Madrid, que comprende las mismas clases de empleados, como es deber en el tenor de la real cédula de creación de uno y otro reglamento.

Esto supuso [contraherme] con ya al puesto preciso del periodo oficio en el citado de V.E., a saber, si convendría conferir los empleos de éste a sujetos que no tengan otra incumbencia, número que será necesario, asignación de sueldos con respecto a sus obligaciones, y el estado de su fondo total.

El artículo 6º, capítulo 3º del reglamento a que es conforme el párrafo primero, capítulo sexto del de Madrid, previenen que los destinos del tesorero, secretario y contador deben recaer en personas que obtengan empleo comprendido en el Monte y que no se le hagan los descuentos de la ayuda de costa que gocen por razón de estos oficios; por tratarse de comisión y siempre que exista el que se estime o aumente el número de sus individuos. En el capítulo 6º, párrafo primero, se previene las cualidades y sueldos que deben concurrir y gozar lo que se nombran en estos empleos.

En la real cédula citada de aprobación del reglamento se declaró para evitar dudas, que los empleos de contador, secretario y tesorero recaigan siempre en personas que gocen empleos de los que tienen derecho a este Monte, que paguen en la porción correspondiente al sueldo principal y no venga a colación el aumento que adquieran por sus destinos, por ser de comisión; y por no haber necesidad de que, con este pretexto, se extienda o aumente el número de individuos cuando su erección se dirige precisamente a los empleados en las reales oficinas. Y entre éstos se hallarán siempre sujetos de toda idoneidad y muy a propósito para el desempeño de dichos encargos, sin que a esto obste la real orden de 15 de noviembre de 1771 que trata de los que los dependientes

de Montes Píos de Ministros, de Tribunales, y de Oficinas de la Real Hacienda se incluyan en ellos por los sueldos que gozan por dichos empleos; y no por otros que podrían tener cuya disposición dice el rey, no es extensiva al Montepío de Oficinas por la diversa razón que milita en uno y otro caso.

Hace su majestad declaración para el Monte de Ministros, que para el de Oficinas, y se da la razón de diferencia porque en éste no han de ser estos empleos principales, sino de comisión por la mayor facilidad, y proporción de encontrar y elegir sujetos pensados en las obligaciones de sus destinos, como que el contador ha de ser dependiente de contaduría y los demás respectivamente a sus clases; cuya elección de sujetos no es fácil se verifique en el Monte de los señores ministros como que no hay copia de subalternos destinados en oficinas de Real Hacienda. Tuvo esa soberana determinación el objeto primario de no grabar los fondos de este establecimiento con los sueldos de nuevos empleados, considerándose asimismo, podrían asistirse estas oficinas por la clase de empleados (que decide) con utilidad, y conservación del fondo principal en que habían de ser interesados. Aunque éstas y otras muchas superiores resoluciones que las confirman son bien notorias a V.E., y por lo mismo, parecería acaso superior a hacer mención de ellas aquí en otras circunstancias, con todo me ha parecido oportuno recordárselas sencillamente porque conducen para la conclusión con que debo cerrar este informe.

Es fuera de cuestión que para el más pronto y breve despacho de los negocios occurrentes en esta Dirección y Real Junta, sería conveniente crear los empleos citados con dotación correspondiente. Es igualmente cierto que con los actuales dependientes no padecen los negocios dilación considerable, como lo acredita la lista o estado de expedientes que puse a las superiores manos de V.E., con informe

de cinco del corriente. Lo es también que las ayudas de costa, gratificaciones que disfrutan, son las mismas que dispone el artículo 1º, capítulo 6º, que éstas son moderadas y que tienen por objeto no grabar los recomendables fondos del Monte en más cantidad que la muy precisa inevitable, pues la mente de su majestad es acudir sólo al socorro de las viudas y pupilos de los empleados en su real servicio; y por eso se manda en el artículo 6º, capítulo 5º, se resista toda limosna, dotación, préstamo o suplemento, aunque sea con el título más expreso.

La situación en que hoy se haya este tan importante establecimiento parece que no admite se le grave en la más pequeña suma, como se reconoce en el estado que he mandado formar con toda prodigalidad y exactitud, pues según el corto tiempo de algo menos de cinco años asciende el número de pensiones acreditadas y declaradas por esta Real Junta hasta la [...] al de 119, y su importe a [...], como parece de las casillas 8ª y 9ª del estado, siendo según la 7ª su total valor anual de [...] a cuya partida está sujeta a muchas variaciones, a excepción de el lado de ocho [...] por peso, que se fija, y permanentemente; y de todos se deduce y concluye que aunque el actual estado de los fondos permite aumentos de sueldos y empleos, es de esperar por un cómputo el cálculo prudencial que corrido otro igual tiempo se verificaría que el número de pensiones ascendería a 238; por consiguiente, el pensar consumir parte de sus fondos vendrá a una decadencia por consecuencia demostrable de los presupuestos fundados en lo acaecido hasta aquí; y aunque entonces se adhiera con una ejercida existencia, como la salida de exceder a la entrada con un considerable progresivo aumento, es indispensable que haya en disminución hasta su exterminio. De aquí es que se está casi en el caso de que trata el artículo 12, capítulo 3º, que es el de premeditar y acordar seriamente todos aún si los que deban aplicarse. Para que no falten caudales con que socorrer a las viudas

y pupilos contra la intención de los contribuyentes, y lo dispuesto por la piedad inalterable de nuestro soberano en beneficio de tantas desvalidos familias.

En los gastos precisos del manejo y despacho no puede haber mayor economía. Las plazas de secretario, contador y tesorero están dotadas con 500 [pesos] cada una. Las de los oficiales de los dos primeros, con 250; la de portero con 50. Ninguno de los individuos que hoy las tienen pudiera subsistir sino se regularan estos señalamientos, como ayudas de costa o gratificaciones, a más de los sueldos naturales de sus respectivos principales empleos.

He demostrado el actual estado y situación de este monte a mi cargo, sin detenerme en exponer a V.E. con la sencillez y verdad que demanda la gravedad del caso, cuánto he considerado digno de superior comprensión y penetración de V.E.. Por todo lo expuesto, me parece que en las actuales circunstancias no hay necesidad de disponer que los dependientes de este Monte no tengan otra incumbencia o empleo principal, y que por ahí pueden permanecer así hasta que o bien la multitud de negocios o el aumento de sus fondos, obliguen a variar el sistema de gobierno, despacho y manejo de este Monte.

Mas V.E., con sus altos y elevados conocimientos, podrá resolver lo que fuere más acertado y conforme a la soberana voluntad y riquísimas intenciones de S.M., sujetando mi juicio a la superior ratificación de V.E., cuya determinación pondré en ejecución con la mayor prontitud.

Dios guíe a V. E.

México, noviembre 25 de 1789.

Cosme Mier y Tres Palacios.

Segunda Parte
EL SIGLO DE LA INDEPENDENCIA

INTRODUCCIÓN

Año de 1824: Principio del Fin del Servicio Civil

Año de 1852: Amovilidad de los Empleos

Año de 1855: Misión Cumplida: el Servicio Civil ha Muerto

El Legado Virreinal al México Independiente

Labor Excelsa del Montepío de Ministros

El Sistema de Botín

Breve Reverdecer de la Idea del Servicio Civil

Los Protagonistas

El desarrollo del servicio civil en México, cuya primera etapa abarca de 1756 a 1821, obedeció al crecimiento cuantitativo del servicio civil, la estabilidad laboral, la previsión social mediante pensiones y la profesionalización. En el último año, dentro de la masa total de un servicio que incluía operarios, custodios, mozos de oficio, ordenanzas y porteros, además de aquellos otros destinados al trabajo de oficina -oficiales y escribientes-, que sumaban alrededor de 500 personas, todos estaban desempeñándose dentro una "escala" -como entonces se conocía-; es decir: una carrera administrativa. Se había consolidado un proceso arraigado en la permanencia y el mérito, un *cursus honorum* profesional entendido dentro de los tiempos y las ideas de entonces, que no son otros que los propios de la fase primigenia de la formación del servicio civil.

El nivel más alto de crecimiento del servicio civil ocurrió de 1765 a 1805, año en que se estabilizó y frenó el aumento de personal por motivo de la decadencia española que se generalizaba, así como debido a que el cuerpo de funcionarios alcanzó madurez y estabilidad al tenor de su grado de desarrollo. En la víspera de la Guerra de Independencia, la Nueva España había concluido la etapa de madurez del ciclo de formación del servicio civil que había cubierto más de

medio siglo. Además, la política de reforma implantada por los borbones significó la institucionalización del servicio civil y la vigencia del sentido del deber hacia el Estado, de modo que los funcionarios y empleados tendieron a adherirse a esa política y hacer del cargo una responsabilidad pública y una carrera profesional.

De modo que hacia 1821 la mayoría de los funcionarios y empleados civiles se habían formado bajo el concepto institucional de servicio y estaban desligados de los intereses de la oligarquía novohispana, principalmente de los comerciantes y el clero, toda vez que su inclinación se orientaba a la conservación del cargo con base en el mérito. El hecho de el virrey Revillagigedo preguntara a los titulares de las dependencias administrativas sobre la posibilidad de ascenso de sus colaboradores, confirma la función de mérito como mecanismo promocional. Para entonces, en ese año había muchos funcionarios con más de 30 años de servicio, otros con 25 y muchos más con 20, 15 y 10 años de carrera administrativa.

Sin embargo, todo cambió en una forma no sólo radical, sino opuesta, pues el proceso progresivo vigente hasta entonces no sólo fue frenado, sino revertido, iniciándose un movimiento en sentido contrario. Un acreditado administrativista británico apuntó que "el servicio civil es una de las posesiones más valiosas de la nación británica" (Robson, 1954: 346). Esta expresión, a partir de 1821, no la podía suscribir nuestro país, porque en ese tiempo se fue abriendo paso a la involución regresiva del servicio civil hasta culminar con su extinción.

AÑO DE 1824: PRINCIPIO DEL FIN DEL SERVICIO CIVIL

He aquí la cronología de una "muerte anunciada":

En noviembre 29 de 1823, mediante una circular de la Secretaría de Hacienda -dirigida a la Junta del Montepío de Ministros y Oficinas, los Intendentes y los Jefes de Rentas- se decretó un nuevo sistema de pagos de las pensiones, por medio de las tesorerías o administraciones de rentas situadas donde estaban los domicilios de las viudas y huérfanos de los funcionarios y empleados. Se mandó a las juntas del Montepío la entrega de las constancias y noticias correspondientes (Decreto sobre el arreglo de la administración de la hacienda pública, 1824: 40-53). Treinta días después, el Congreso General Constituyente determinó la extinción del Montepío de Ministros y Oficinas, resolviendo que los fondos y los descuentos que se efectuaran en adelante se agregarán a la hacienda pública. Desde entonces, el pago de las pensiones fue hecho por las comisarías y otras oficinas federales, en tanto que los descuentos a los funcionarios y empleados incorporados al extinto Montepío correspondientes a los Estados, se entregarian por sus administraciones de hacienda de las comisarías respectivas; para que el gobierno federal sólo continuara con el pago de las pensiones que le correspondían. El Congreso General también ordenó que la Federación se encargara del pago de las pensiones de un modo pronto y exacto, formando cuantas razones y noticias fueran conducentes al método adecuado, y dar por cumplidos "los objetos piadosos de dichos establecimientos" (Osorio Ramírez, 1935: 30-32).

Más tarde, cuando en 1824 se extinguía todo vestigio formal del régimen monárquico, prosiguió ese proceso de destrucción. El México republicano, impulsado por principios y valores políticos provenientes de las ideas liberales, impuso al servicio civil criterios hasta entonces desconocidos. Recién establecida la República federal, el nuevo régimen redistribuyó las competencias gubernamentales entre la Federación y las partes de la misma: los Estados. Aquí es muy importante comentar que, bajo esta nueva configuración gubernativa, las entidades

federativas estuvieron en condición de designar nuevos servidores públicos que no gozaran de la "propiedad de empleo". Es aquí donde la supresión del servicio civil tomó una aceleración lesiva, comenzando por la incomprendión del sentido del vocablo *propiedad*. Como observaremos más adelante, "propiedad de empleo" era un derecho distinto al "patrimonio" de raíz monárquica, y por consiguiente, no era heredado ni heredable; simplemente consistía en una franquicia de "permanencia, garantizada por la ley" (Carbajal, 1848). El sentido anotado de ese vocablo no es un hecho insólito, sino un atributo de todo sistema de carrera, como en Francia, donde el término *funcionario*, que no ha tenido una definición oficial (Lefas, 1930: 215), se caracteriza con base en dos rasgos sobresalientes: la pertenencia al servicio público y la "empleo permanente" (*emploi permanent*). Más bien se ha fraguado una definición convencional emanada de la jurisprudencia (Debbasch, 1972: 398-399), que más recientemente, además del empleo permanente, comprende la "titularización" que sitúa al funcionario en la jerarquía administrativa. Por su parte, en la cultura británica de ambos lados del Atlántico la idea de "propiedad" es asimismo muy clara, porque se refiere a ella como "tenencia permanente" (*permanent tenure*). En Alemania, incluso, la Constitución de Weimar (1918) estableció el derecho de "nombramiento vitalicio" para los servidores públicos" (Mortein Marx, 1935: 198). De modo que con esta medida, en este país fue posible dar continuidad a un servicio profesional estándar y definitivamente salvaguardarlo de las turbulencias políticas.

Lo dicho es importante para entender sucesos posteriores, como en agosto 18 de ese año de 1924, la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores centralizó el régimen del servicio público, decretando que todo nuevo nombramiento se solicitara primero al gobierno federal (Decreto sobre el nombramiento de empleados por Estados de la Federación, 1824). La causa expuesta por su titular, Lucas Alamán,

fue que se podría provocar una lesiva acumulación de cargos públicos. A partir de entonces, se impidió que cada Estado pudiera integrar su propia planta de servicio público y seguir sendas de desarrollo diverso.

A mediados de 1829 prosiguió la estrategia de desmembramiento de la carrera administrativa en uno de los ámbitos donde estaba más arraigada, el sector hacendario, inaugurándose el recurso de "cesantía". De manera que el gobierno federal dispuso que los servidores públicos de los Estados fueran declarados cesantes por la Federación, si fueron separados de sus cargos (Decreto sobre cesantes de los Estados de la Federación", 1829). En contraste, los servidores que permanecieron en los puestos de los gobiernos de las entidades federativas, fueron declarados cesantes de la Federación y así sujetos a despido en los Estados, salvo aquellos que obtuvieran la licencia respectiva de la Federación y siempre y cuando no ocuparan en los Estados puestos "vitalicios"; es decir, su nuevo nombramiento no daba garantía de propiedad de empleo. Finalmente, en caso de cesantía en los Estados, la Federación volvería a emplear con preferencia a otras personas que formaran parte del servicio civil; esto es, cesantes efectivos, pensionistas o nuevos aspirantes.

La extinción del Montepío transfirió al Estado nacional la responsabilidad derivada de su ausencia, debiendo expedir en septiembre 3 de 1832 una ley por la cual se incorporaron a la hacienda pública los restos de los fondos del Montepío y los descuentos a los funcionarios y empleados. Al mismo tiempo, se resolvió que a las viudas, hijos o madres de los ministros, jefes y subalternos de los tribunales y oficinas de la Federación que disfrutaren o hubieren disfrutado sueldos por cuenta de ella en los Estados, distritos y territorios; estando incorporados al Montepío de Ministros y Oficinas, se les pagara la cuarta parte del sueldo que disfrutaran los causantes en los mismos

términos que se hacían en esa institución (Osorio Ramírez, 1935: 32-33).

Sin embargo, el problema de los cesantes había alcanzado, en abril 18 de 1837, efectos lamentables para los servidores civiles que sufrián esa condición, si bien para entonces también la desocupación era efectiva para quienes habían gozado de estabilidad laboral por detentar cargos en propiedad. El gobierno dispuso que sólo se les pagara la cuarta parte del sueldo a quienes fueran cesantes sin ocupación, o quienes disfrutaran de licencia temporal para dedicarse a sus asuntos particulares, en tanto se les volvía a colocar (Decreto sobre cesantes, licenciados y empleados desocupados con propiedad de empleo, 1837). Por su parte, los servidores civiles 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. De tal modo, la estabilidad de cargo se vio mermada de manera sensible, principalmente para quienes tenían menor antigüedad. Aunque persistió tal derecho por cuanto a salario para quienes tenían más tiempo de servicios, ciertamente la condición de cesante ganaba terreno a medida que la antigüedad decrecía.

Pero no tardó mucho en languidecer la estabilidad de cargo, pues en mayo de 1833 se autorizó al Presidente de la República para remover libremente a todos los funcionarios y empleados de las Secretarías de Estado que no merecieran su confianza. Aunque esta disposición sería derogada posteriormente, estando vigente en 1838 fue causa de gran preocupación no solamente entre los servidores públicos, sino también entre algunos secretarios de Estado; tal como lo manifestó Antonio Romero, titular del Ministerio de lo Interior, quien aludiendo la necesidad de que le aprobara la nueva planta, invocó a la experiencia

en el servicio civil como “la mejor reguladora de la utilidad de las cosas” (*Memoria del Ministerio de lo Interior de la República Mexicana*, 1838: 2).

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, lo usufructuaban como dignidad *ex officio*. Se trataba de personajes que fungían como servidores civiles 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 a los tribunales civiles y criminales. Esta sana disposición, decretada en 1847, fue derogada por Antonio López de Santa Anna en 1853 (Ley sobre que no se confieran empleos civiles o militares, honorarios, y que el tratamiento a los funcionarios públicos sea sólo en negocios oficiales, 1847).

El proceso de extinción del servicio civil prosiguió incesantemente, pero el modo en que fue implementado en 1848 hizo menos vejatoria la situación de los servidores que sufrián la condición de cesantes y jubilados (Prevenciones sobre el modo de conceder cesantías y jubilaciones, 1848). Sin embargo, en este mismo año, Manuel Payno, Secretario de Hacienda, propuso la supresión total de la propiedad de los empleos para eliminar de tajo el “problema” de los cesantes. Para entonces, el favoritismo, las clientelas y la empleomanía, se estaban apoderando de las oficinas públicas, toda vez que se suprimió el sistema de meritorios como procedimiento de ingreso al servicio y se fracturó la escala para los ascensos. Igualmente, sucesivos gobiernos dispusieron de lo poco que quedaba de los fondos del Montepío de Ministros y Oficinas, que era de antaño patrimonio de los servidores

civiles. Todo esto fue un atropello a los derechos legales adquiridos por los funcionarios y empleados del gobierno y sólo restaba la amputación de lo que quedaba del derecho de propiedad de empleos. La eliminación de este derecho, como ocurrió, dejó en la calle a muchos servidores públicos y dio paso a un ejército de aspirantistas que llenaron muy pronto las vacantes.

AÑO DE 1852: AMOVIBILIDAD DE LOS EMPLEOS

El proceso de supresión de la carrera administrativa prosperó hacia mediados de 1852, cuando se facultó al Ejecutivo para extinguir las oficinas que juzgara prescindibles y reducir las plantas en beneficio de la economía de gastos. Todos los puestos provistos antes de esta fecha se conservaron en propiedad, salvo que las oficinas donde laboraran los funcionarios y empleados del caso fueran suprimidas, pasando entonces a la condición de cesantes. Se trata de un documento demoledor, que a la letra señala lo siguiente:

"Art. 1º Los empleados que desde la publicación de esta ley fueron nombrados para servir en cualquiera de las plazas comprendidas en las plantas de las oficinas de la Federación, serán amovibles de sus destinos a la voluntad del gobierno y no tendrán derecho a cesantía ("Decreto por el que se declaran amovibles los empleos", 1852: 303-304).

2º El gobierno, para usar de la facultad que le concede el artículo anterior, mandará formar un expediente instructivo que justifique la conveniencia de la medida; y la resolución que diere será acordada en junta de ministros con la mayoría de votos y audiencia del interesado.

3º Antes de nombrar a un empleado subalterno para alguna oficina, a fin de cubrir una vacante que haya resultado por muerte, renuncia o

promoción del que antes servía aquella plaza, el gobierno pedirá informe al jefe de la misma oficina sobre la aptitud, conducta y mérito de los que pudieran ascender, y además una lista de los que en su concepto fueren dignos de obtener dicha plaza.

4º Se faculta al gobierno, primero: para suprimir de las oficinas de la Federación, que sean del orden gubernativo, las que considere innecesarias; segundo: para reformar la planta de las que permanezcan, de manera que resulte una diminución en los gastos públicos.

5º A los empleados que se nombren desde la publicación de esta ley, no se les hará descuento alguno por razón del Montepío; y a los que actualmente sirvan en las oficinas de la Federación, aún cuando asciendan a empleos del mayor dotación, sólo se les continuará descontando lo que hoy; de manera, que sus familias únicamente tendrán derecho al Montepío a que en el día sean acreedoras, sin que en ningún caso pueda privárseles del Montepío a que tengan derecho al expedirse la presente ley.

6º El gobierno, en igualdad de circunstancias, preferirá en el nombramiento a los que legalmente estén declarados cesantes, y a los que por su instrucción, aptitud y buena conducta se hayan distinguido en el servicio público, y no permitirá en ningún caso que en dichas oficinas haya mayor numero de aquellos que el que exijan sus respectivas plantas, no consintiendo tampoco que concurran a ellas otros empleados, ni aún con el nombre de auxiliares, ni otra cualquiera denominación. El ministro que expida orden alguna contra la anterior prevención, el jefe de la oficina que la cumpla sin hacer antes observaciones, y los de la glosa que pasen en data los sueldos pagados a los empleados no comprendidos en la planta de las oficinas, serán responsables

personal y pecuniariamente con el doble tanto de lo que se haya ministrado del tesoro público.

7º La facultad del art. 1º se hace extensiva a todos los empleados de la federación que sean del orden gubernativo, observando en los nuevos nombramientos la parte 6^a del art. 110 de la Constitución. Los que en virtud de esta ley sean removidos y tuvieran propiedad en los empleos que fueren separados, disfrutarán las asignaciones que les da la ley de sobre cesantías.

México, mayo 21 de 1852".

En suma: debido a que solamente se mantendrían en sus cargos los servidores públicos con derecho de propiedad cuyas oficinas subsistieran, fueron cesados aquellos otros que aún gozando de dicha propiedad tuvieran el infortunio del despido junto con la abolición de su organismo de trabajo. La "manga ancha" con que se podía optar por suprimir esta u otra oficina, hizo letra muerta el derecho de propiedad y la estabilidad de cargo. Asimismo, se dispuso que los cargos provistos a partir de la fecha del decreto adquirieron el carácter de amovibles, toda vez que se exentó a sus ocupantes de cotizar al Montepío de Ministros, aún subsistente, en tanto que los funcionarios en activo continuarian cubriendo la cantidad pagada en el puesto anterior en caso de promoción. Con esta medida, los servidores públicos recién ingresados no adquirían derecho de pensión alguna. Resulta toda una paradoja que, como contraparte al debilitamiento de la estabilidad del empleado civil, base de la carrera administrativa, en aquél entonces se estatuyeran requisitos de ingreso basados en la aptitud y el mérito.

En septiembre y octubre del año antes referido se decretó la remoción de las personas que gozaran simultáneamente del mismo sueldo,

declarandóseles jubilados o cesantes según los años de servicio, con el objeto de ser posteriormente reingresados al servicio de ser el caso, o permanecer fuera con la pensión correspondiente. Poco después se ordenó que la persona que gozara de dos o más sueldos permanecería sólo con el que era mayor. El propósito de estas medidas era ahorrar gastos al erario, y al mismo tiempo, lograr mejor calificación de aquellos otros funcionarios y empleados de nuevo ingreso, los meritorios, recién restituidos. Al mismo tiempo, como otra paradoja en la merma del servicio civil, se mandó que en el ramo hacendario se buscara "la verdadera y exclusiva profesión de los individuos que a ella se dedican" (Decreto sobre empleados y meritorios, 1852: 288-292). Al año siguiente se volvió a expedir una nueva disposición, ahora relativa a la cesantía y la jubilación, que si bien, estaba destinada a los funcionarios y empleados hacendarios, repercutió del todo en la administración pública principalmente porque, habida cuenta del decreto de amovilidad de los servidores públicos, se refrendó el derecho a la jubilación, en tanto que habría destitución sólo por causa legal. Se trata, pues, de un decreto sobre expedido en marzo 31, que dice a la letra:

"Manuel María Lombardini, general de brigada y depositario del Supremo Poder Ejecutivo de la República mexicana, a los habitantes de ella, sabed: Que considerando que las facultades concedidas al gobierno por los artículos 1º, 2º, 5º y primera parte del 72 de la ley de 21 de mayo del año próximo pasado, sobre amovilidad de los empleados públicos, son contrarios a los principios que les han asegurado así sus derechos preexistentes, como los que han debido adquirir con posterioridad, a virtud del nombramiento que legalmente se les haya conferido o confiera por subbuena conducta, aptitud y méritos contraídos en el servicio de la nación; y deseando evitar los inconvenientes que puede ocasionar el ejercicio de esas facultades,

aún cuando sea sin intención de menoscabar la reputación de los individuos que resulten agraviados, he tenido a bien, en uso de las facultades extraordinarias de que me hallo investido por los convenios ajustados en esta capital el día 6 de febrero último, decretar lo siguiente:

Art. 1. Quedan derogados los artículos 1º, 2º, 5º y la primera parte del 72 de la ley de 21 de mayo de 1852.

2. Los empleados de hacienda del gobierno general, nombrados con anterioridad a dicha ley y los que lo hayan sido o sean posteriormente, tienen derecho, conforme a las disposiciones vigentes de la materia, a cesantía y jubilación, y no serán removidos o destituidos sino por causa legal y previa sentencia de tribunal competente. Respecto de los empleados de aduanas marítimas y fronterizas nada se innova en las disposiciones vigentes del decreto de 17 de febrero de 1837; y en cuanto a los que lo fueron de la renta del tabaco continúan subsistentes las providencias que rigen acerca de ellos.

3. A consecuencia de lo prevenido en el artículo anterior, se hará a los empleados, desde el día de su posesión, el descuento correspondiente para Montepío con arreglo a la ley de 3 de setiembre de 1832 y demás disposiciones vigentes, disfrutando las familias en su caso, las pensiones a que tengan derecho, según lo establecido en el artículo 3º de la referida ley.

4. Queda también derogado el decreto de 22 de mayo de 1833, relativo a los empleados de las cuatro secretarías del despacho.

Méjico, marzo 31 de 1853" (Decreto sobre cesantía y jubilación de los empleados de hacienda, 1853: 377-378).

No puede concebirse un desconcierto mayor sobre en la administración pública, por causa de la gradual pero efectiva demolición del servicio civil, que culminó con su completa extinción a finales de 1855.

AÑO DE 1855: MISIÓN CUMPLIDA, EL SERVICIO CIVIL HA MUERTO

En diciembre 31 de 1855, dentro de la Ley de Presupuestos de ese año signada por Ignacio Comonfort, se dio el paso definitivo para suprimir los cargos en propiedad, convirtiéndolos en comisiones revocables en todo momento. Con esta medida, los funcionarios y empleados terminaron por perder la inamovilidad que les aseguraba estabilidad, los ascensos por escala, los sueldos, y la pensión para viudas y huérfanos. Por extensión, se suprimieron finalmente los restos subsistentes del Montepío de Ministros y Oficinas, debido a que sus fondos habían sido utilizados en provecho de la hacienda pública, quedando los funcionarios y empleados en libertad de formar sus propias asociaciones de pensionistas. Fue de tal modo que, con fecha diciembre 31 de 1855, se expidió el certificado de defunción del servicio civil en México.

Pero esa ley no sólo es el certificado de defunción del servicio civil sino, al mismo tiempo, el acta de nacimiento del sistema de botín. Su rubro final, el VI -relativo a "Las asignaciones de las clases pasivas"-, describe de un modo tan nítido como descarnado, como bajó a su tumba el servicio civil, en la cual ha permanecido por muchos años:

[...]

"Art. 7. Las dotaciones señaladas en este presupuesto, serán las únicas que disfrutarán los empleados civiles, de justicia y militares, prohibiéndose el abono de toda gratificación o sobresueldo, o el goce del haber de dos empleos. Los cesantes que sean ocupados y tengan mayor sueldo por su cesantía que el señalado en la planta, sólo disfrutarán éste, y de estar conformes en ello quedarán agregados a la pagaduría respectiva para que se les abone lo que les corresponda por sus años de servicio.

8. Todos los empleados civiles, de justicia y militares que expresa este presupuesto, necesitarán para disfrutar sus sueldos, de nuevo despacho que les expedirá el supremo gobierno; concediéndoles el plazo de dos meses para que llenen este requisito, y pasado este tiempo no se les abonará sueldo alguno.

9. Ninguno de los empleados que a consecuencia de este presupuesto se nombre para los diferentes ramos de la administración pública tendrá el carácter de propietario; ni derecho a jubilación, cesantía ni montepío, sin por los años de servicio anteriores a esta fecha y conforme a las leyes vigentes de la materia. Los empleos de jefes en las oficinas no son de rigorosa escala y se proveerán por el gobierno sin necesidad de propuesta.

10. Quedan extinguidos desde 1º de enero del año entrante, todos los descuentos de Montepío, y los empleados pueden formar si así les pareciere conveniente, una corporación enteramente separada del gobierno, pagar sus descuentos y depositar su importe en la caja de ahorros, sin que las oficinas tengan que hacer asientos ni operaciones de ninguna clase. Quedan igualmente extinguidos desde la misma fecha

para los empleados civiles, los descuentos, sobresueldos y salarios, y el del centavo por peso para obras públicas.

11. Todos los empleados que hubiesen pagado Montepío podrán presentar sus comprobantes en la oficina de liquidación, para que formándose expedientes con las formalidades con que se liquida la deuda pública, se les haga la conversión de su ajuste en bonos del 3 por 100 del fondo común que se amortizarán en la misma forma y términos que los demás de su clase.

12. Todas las viudas y pensionistas civiles y militares, cesantes, jubilados, retirados, etc., que voluntariamente quisieren capitalizar sus pensiones, podrán hacerlo con sujeción a una tarifa que el Ministerio de Hacienda publicará, y supuesta su voluntad que expresarán por medio de una solicitud, la oficina de liquidación, con los comprobantes necesarios y por el monto que resulte según la tarifa, les expedirá bonos sobre el fondo común, pues se amortizarán lo mismo que todos los demás.

13. Todos los oficiales retirados, ilimitados y del depósito que deban disfrutar pensión según los años de servicio que cuenten, podrán igualmente capitalizar sus haberes si así lo solicitaren, bajo las bases que expresará la tarifa que el gobierno publicará, sujetándose a las mismas reglas que establece el artículo anterior para las viudas y demás pensionistas. Todos los terrenos baldíos que se vayan deslindando conforme a las disposiciones que dará el gobierno para esto próximamente, se dividirán en lotes representados por bonos al portador, y con esto se capitalizarán también los retiros, pensiones militares, civiles, viudedades, etc. Conforme se vayan deslindando los terrenos, se podrán también conceder a los militares que quedaren sobrantes para que los colonicen con sus familias, dándoseles de los

fondos asignados para el Ministerio de Fomento en este presupuesto, algunas cantidades para sumar a la marcha, establecimiento, compra de animales, etc.

14. Una comisión que el gobierno nombrará, se ocupará de revisar todas las declaraciones de Montepío, cesantías y demás pensiones de las clases pasivas y con vista de los documentos respectivos, en los términos que las leyes designan, se les expedirá una nueva patente, sin cuyo requisito no podrán seguir disfrutando su haber. Se concede el término de cuatro meses a todas las personas comprendidas en este artículo, para que puedan llenar ese requisito.

Diciembre 31 de 1855" (Ley de presupuestos generales, 1855: VIII; 690-691).

Desde entonces, ningún empleado que fuera nombrado a partir de la expedición de esa ley, en los diferentes ramos de la administración pública, conservó la propiedad de empleo ni el derecho a jubilación, cesantía o Montepío, comenzando a contar su antigüedad a partir de enero 1º de 1856. Borrón y cuenta nueva. Asimismo, los puestos de jefes en las oficinas fueron separados del ámbito de la escala, es decir, de la carrera administrativa, asignándolos el gobierno sin necesidad de propuesta, naciendo de este modo el "cargo de confianza".

La idea que ha prevalecido acerca del origen monárquico del cargo de confianza es equívoca. En realidad, nace con un Presidente liberal y republicano, en compañía del secretario de Hacienda, Manuel Payno, el oponente más obsesionado contra el servicio civil. De hecho, Comonfort y sus sucesores, hasta el presente, han tenido más poder discrecional sobre los cargos públicos y sus ocupantes que Carlos III, un monarca tan ilustrado como absolutista, cuya potestad estaba

limitada precisamente por una carrera administrativa creada por sus antecesores y perfeccionada por él. En la época de Comonfort, el soberano del Imperio británico tenía menos autoridad arbitraria sobre sus funcionarios, incluso definidos como "servidores de la corona", habida cuenta del establecimiento del servicio civil en 1853. Desde entonces, como servidores de la corona, se definen como distintos de los titulares de cargos políticos o judiciales que están empleados en una condición civil, y cuya remuneración es pagada en su totalidad y directamente con fondos votados por el Parlamento (White, L.C., 1945: 11).

El hecho relatado páginas atrás, también entraña una incomprensión del significado de la administración pública, porque no se entiende al servidor público ni su papel. Para entonces, en todos los países adelantados del mundo, el servicio civil maduraba y se cuidaba como institución de Estado. Incluso, las monarquías aquilataban del todo al funcionario público, como ocurría previamente en Prusia donde Federico II dijo de sí mismo no ser el dueño absoluto de su pueblo, "sino su primer servidor" (Federico II de Prusia, 1840: 16).

Pero el servidor civil no sólo fue despojado de su estabilidad de empleo, con los prejuicios personales y familiares que le acarrearon -como apreciaremos más adelante de un modo tan crudo como lo relatan Francisco Carbajal e Ignacio Piquero-; sino convertido en un ciudadano de segunda en una república, no en una monarquía.

El estudio de las organizaciones se remonta a principio del siglo XX, pero el origen de esas entidades es visible desde mediados del siglo XVIII, principalmente como formas corpóreas básicas de las administraciones públicas de entonces. Allí comienza un fenómeno destacado posteriormente por Max Weber, consistente en la separación entre el administrador y los medios de administración; pues el

funcionario es uno de los primeros trabajadores que desempeña una profesión social, por realizarse en el seno de organizaciones públicas dotadas con patrimonio propio. De modo que su labor difiere de una profesión liberal, que se practica en el mercado laboral. Da inicio, pues, lo que posteriormente la sociedad moderna multiplicará, convirtiendo a una minoría de artistas y profesionales liberales en los únicos agentes económicos que producen por sí mismos. Otros muchos más dependen del acceso a una reorganización para laborar. Como lo hizo notar un autor más recientemente, es la reorganización, no tanto el individuo, la produce en la sociedad moderna (Drucker, 1949).

Pero son las organizaciones de la administración pública las que determinan más que ninguna otra, el mundo existencial de los individuos que en ella laboran. De aquí el impacto lesivo que provoca la desocupación, no sólo en su aspecto económico, sino también en su faz mental. Su daño es físico y sicológico, porque implica la pérdida de respeto y estatus. El desempleo niega el acceso de los servidores civiles cesantes a la organización, la única que les permite desempeñarse en función de su modo de vida laboral. Parafraseando a Drucker, ese personaje se transforma en un paria porque su condición laboral como miembro de la sociedad le es suspendida. Carente de destreza y conocimiento que provienen de profesiones liberales, el servidor civil cuya carrera se realiza en la administración pública, es lanzado al abandono y la penuria.

EL LEGADO VIRREINAL AL MÉXICO INDEPENDIENTE

Los hechos narrados comprenden una época en la cual, en el seno de la administración pública, personajes que abrazaron la actividad política comenzaron a desplazar a los servidores civiles de carrera diligentemente formados en la época virreinal. Se trató de un proyecto

donde las instituciones gubernamentales recién creadas no dieron cabida a un cuerpo de funcionarios y empleados públicos profesionalizado, que fue deliberadamente desplazado y gradualmente reemplazado en provecho de los nuevos dirigentes.

En un principio, el régimen imperial construyó su administración con los materiales organizativos legados por el virreinato, si bien, con el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba que le dieron vida, se inició la politización del servicio civil al exigirse a los funcionarios y empleados su adhesión incondicional a ambos documentos. Particularmente, en el primero se estableció que "todos los ramos del Estado y empleados públicos subsistirán como en el día, y sólo serán removidos los que se opongan a este plan, y sustituidos por los que más se distingan en su adhesión, virtud y mérito" (Arnold, 1988: 2). En efecto, cuando en septiembre de 1821 todos los oficinistas prestaron juramento colectivo e individual de lealtad al Plan y al Tratado referidos, estaban lejos de imaginar que la independencia alteraría tan profundamente la naturaleza de su empleo (Plan de Iguala, 1821: 482-484). Ese cuerpo profesional no fue tratado como una institución de Estado útil para el México que nace, sino como un agregado de personas a las cuales se reclamó su adhesión para una causa por demás importante.

Para entonces, si bien los secretarios de Estado comenzaron a lidiar con funcionarios y empleados inconformes, contaron con un sistema administrativo muy bien organizado desde antaño, destacándose el sistema de información depositado en el archivo general, luciendo especialmente el ramo de justicia y negocios eclesiásticos que heredó más de dos mil expedientes perfectamente catalogados; así como un gran cúmulo de órdenes, decretos, leyes, periódicos y circulares oficiales. El virreinato legó al México independiente, a pesar de la parquedad del número de sus efectivos de personal, una organización fundada en

la Secretaría de Cámara que sustentaba una implementación de *policy* uniforme. De modo que “la adaptación al método colonial de manejo del papeleo se refleja todavía en la estructura y organización del ejecutivo federal en el México moderno” (Arnold, 1988: 52, 55 y 114). Sin embargo, en el curso del proceso de cambio hacia el régimen republicano federal, yaún después, los burócratas dejaron de ser “los guardianes del Estado”, para ser reemplazados en ese papel por los políticos, hasta nuestros días.

En el virreinato los servidores civiles laboraban con base en reglas fijas, debidamente vigilados, animando un sistema administrativo profesional (Arnold, 1988: 126). Weberianamente hablando, su apego a reglas fijas fue el sustento de carreras administrativas cuyo desarrollo era previsible por cuanto implicaba una escala ascendente. Aunque sus sueldos eran inferiores a las ocupaciones de la minería, el comercio y la agricultura, los servidores civiles gozaban de seguridad de empleo y prestigio social. Luego de la Independencia, si bien algunos servidores públicos amalgamaron su empleo con la política, o con los negocios, la mayoría pugnó por conservar su profesión.

La supresión de las condiciones existenciales de la carrera administrativa y la incapacidad del Congreso Federal para legislar una opción viable, también abrió la puerta al personalismo y la corrupción rampante. En lugar de la carrera, los legisladores produjeron disposiciones para definir los procedimientos de pago a cesantes y la provisión de pensiones, así como la cobertura de vacantes, saldos indeseados del desmantelamiento del servicio civil. Al final, por cuanto categoría social, los servidores civiles no obtuvieron beneficio alguno de los nuevos tiempos (Arnold, 1988: 128). En sólo una década, desde el establecimiento de la primera República federal,

los funcionarios y empleados pasaron a depender de los políticos en lo relativo a sus empleos, más que en el mérito y otros valores objetivos de ingreso y promoción. De servidores civiles mudaron en "personal de confianza" del jefe del ejecutivo, como se corrobora con la expedición de las leyes antes referidas. Los políticos no sólo alteraron el modo del ejercicio de la autoridad, sino también introdujeron la politiquería a la administración del Estado.

Cuando la administración pública está profesionalizada, el Estado establece y hace valer su propia razón, la *razón de Estado*. La desprofesionalización administrativa obra en pro de grupos políticos, como se evidencia en el proyecto de Estado liberal inconcluso bajo el ideario de los republicanos, ansiosos de desembarazarse de la racionalidad administrativa implícita en el servicio civil. El nuevo régimen, deseoso de imitar a los próceres del Norte de América, desmembraron la carrera administrativa por sentirla obstructiva a sus proyectos y codiciarla como botín de campaña. Pudiendo haberse acomodado sin problemas al nuevo orden establecido, como en Francia, Alemania y Gran Bretaña, en México se optó por un camino que desplazó el servicio civil de su asilo de objetividad de mérito, situándolo en el sitio subjetivo de la vida partidista. Desde entonces, la administración pública quedó atada al destino de los políticos de profesión, así como a la politiquería y el sistema de botín.

En contraste con México, en esa misma época, Gran Bretaña se liberó del sistema de botín cuando se adoptó el examen de competencia abierta para ingresar al servicio civil; hecho que Thomas Carlyle definió como el comienzo de una edad de oro en la política británica, con una carrera administrativa organizada al margen del patronazgo (Moses, 1913: 25). Pero el germe fue externo, provino de la reforma de la administración británica en la India por medio de la *Charter Act* de 1833, año en que,

al revés, en México se decretó la conversión de los servidores de carrera en funcionarios de confianza. Pero los británicos fueron más allá al establecer planteles de formación. Efectivamente, durante breve tiempo funcionó el Colegio de Fort William en Calcuta (1800-1802), una experiencia continuada y mejorada en Gran Bretaña cuando comenzó sus lecciones el *East India College* en Haileybury (1806), cerca de Londres, establecido para formar a los servidores civiles británicos en la India cuyas fructuosas actividades se apagaron en 1857 (Stephen, 1900: 270-271). El plantel gozó de prestigio tal, que entre sus profesores dictó cátedra Robert Malthus. Asimismo, el término "servicio civil" se introdujo en el país procedente de la India, donde primero la Compañía de las Indias Orientales, y después el gobierno británico, "realizaron un gigantesco experimento de administración centralizada de tipo europeo" (Mackenzie, W.J.M. y J.W. Grove, 1957: 5-6). En fin, las oficinas de la compañía fueron un baluarte del utilitarismo bajo ambos Mills, James y John, padre e hijo, también profesantes del liberalismo. Pero destaca singularmente Charles Trevelyan, secretario permanente del Tesoro (1840-1859), quien se hizo de renombre en la India, y que junto con T.B. Macaulay, transportaron el experimento a las Islas Británicas.

La lección dejada por Gran Bretaña ratifica que el Estado liberal ahí diseñado y hecho prosperar por los propios liberales, como Malthus y los Mill, prueba que el servicio civil no fue sólo compatible con un régimen de libertades, sino uno de sus baluartes.

LABOR EXCELSA DEL MONTEPÍO DE MINISTROS

El Montepío de Ministros, heredado al México independiente, sobrevivió por largo tiempo en el siglo XIX merced a su indudable utilidad, si bien las amenazas contra su existencia nunca cesaron porque

era parte sustancial de un servicio civil condenado a muerte. De hecho, el Montepío fue un alivio para todos aquellos funcionarios desheredados por la destrucción de la carrera administrativa, y una palanca del gobierno para atemperar los males provocados por ese hecho. Funcionando como paliativo a la devastación del servicio civil, el Montepío sirvió al gobierno para mitigar los problemas nacidos de su errónea estrategia en el régimen de personal.

De modo, que fue por la pervivencia de su espíritu que en mayo 20 de 1828 se expidiera un decreto por el cual se resolvió que los jornaleros y trabajadores a destajo de la Casa de Moneda gozaran de pensión, aunque su inutilidad o imposibilidad fuera previa a esta disposición; y que tal beneficio se extendiera a los jornaleros y trabajadores de la misma categoría que laboraran en otras Casas de Moneda y en el Apartado. Incluso, a pesar de ser injustificada intervención del poder público en los fondos del Montepío, en ello algo ganaron los funcionarios y empleados públicos, y sus familiares. Esto es patente en los reglamentos de la ley de septiembre 2 de 1832 y de la ley de abril 18 de 1837, "modelos de justicia legislada" cuyas logros en materia de cesantías, pensiones y retiros civiles hacen ver como rudimentarios los intentos de justicia social de la década de 1920 (Osorio Ramírez, 1935: 33-34). Pero esa política social que el citado autor juzga como modelo, no partió de un plan preconcebido, sino de un problema desbordado por los extravíos de la política de personal de los gobiernos de entonces.

En aquéllos años fueron incorporados al Montepío de Ministros y Oficinas, los ministros, jefes y subalternos jubilados o cesantes de los tribunales y oficinas de la Federación, que percibieran sueldos por su cuenta en los Estados, distritos y territorios, independientemente del importe del sueldo, con excepción de quienes

por leyes especiales pertenecieran al Montepío Militar (Osorio Ramírez, 1935: 33-34). Se benefició a las viudas, hijos y madres de los funcionarios y empleados cuando fallecieron sin haber sentencia ejecutoria de destitución de empleo, así como a los cesantes. La ley de 1837 concedía jubilaciones a los ancianos, funcionarios inutilizados, empleados cesantes sin ocupación o con licencias temporales para dedicarse a asuntos de interés particular, y a los individuos que teniendo propiedad en sus destinos quedaran sin ocupación; en fin, a quienes mientras les era proporcionada, según el tiempo de servicios prestados, se les podía entregar desde la tercera parte hasta la totalidad del sueldo que hubieran percibido.

Una atención similar fue dispensada en 1841 a los funcionarios y empleados cesantes, al extinguirse los empleos de jefes superiores de hacienda, estableciéndose que esos funcionarios quedaban en clase de cesantes con derecho a ser colocados con preferencia en los empleos que estuvieren vacantes, o que en lo sucesivo vacaren; y que entre tanto gozaría cada uno el sueldo que le correspondiera mientras se hallare sin ocupación (Osorio Ramírez, 1935: 35-36). Por motivo de la situación creada en el año referido, se resolvió que para la provisión de cualquier empleo hacendario, se ocuparía preferentemente a personas que devengaran sueldo o pensión del erario, y solamente en el caso de ineptitud de quienes se presentaren, el empleo se otorgaría a la persona de nuevo ingreso.

Sin embargo, debido a los numerosos movimientos políticos de la época, las normas brindadas en beneficio de los servidores públicos llegaron a su fin. Como lo advertimos, con la Ley de Presupuestos Generales de diciembre 31 de 1855, expiraron todos los descuentos de Montepío de Ministros a partir de enero 1º del año siguiente, quedando los funcionarios y empleados en la libertad de formar una organización

de pensiones separada del gobierno. De modo que los funcionarios que habían cotizado al Montepío tuvieron que presentar los comprobantes respectivos a la Oficina de Liquidación, para hacer las conversiones en bonos; en tanto que las viudas, pensionistas civiles y militares, cesantes, jubilados y relevados, capitalizaron sus pensiones y recibieron bonos amortizables. Paralelamente, una comisión se ocupó de revisar las declaraciones del Montepío, las cesantías y otras pensiones.

Fue de tal modo que el embate contra las leyes de pensiones siguió su curso, culminando en enero 4 de 1861, cuando se suspendió todo pago de los Montepíos Civil y Militar, así como de las pensiones civiles y militares, cesantías, jubilaciones y retiros. "Era que los partidos políticos en pugna desconocían la labor gubernamental de los que iban siendo vencidos. De este modo fue como, en general, se abandonaron las pensiones civiles para expedir numerosas militares" (Osorio Ramírez, 1935: 36-37). Fue "en general", a decir del autor citado, porque posteriormente y en forma aislada se dictaron nuevas leyes sobre pensiones civiles con tendencias distintas, porque se les consideraba como un acto de gracia que no otorga derecho al empleado para obtenerla ni para disfrutarla una vez obtenida. Porque, concedida "graciosamente" por el titular del Ejecutivo, también podía libremente revocarla, suspenderla o disminuirla en todo tiempo. Del mismo modo, muchas de las pensiones que se concedieron fue en virtud de disposiciones especiales del Congreso, o del Ejecutivo en ejercicio de facultades extraordinarias.

En suma, el proceso de extinción del servicio civil fue el siguiente: 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, fue suprimida una institución que requirió más de 70 años de construcción, y que había probado cabalmente su utilidad y valor para un país. El servicio civil también había establecido deberes formales de los funcionarios y empleados hacia el Estado, principalmente los relativos a su formación: a partir de la condición de meritorios, los servidores públicos se acomodaban adecuadamente a la conducta de los negocios del gobierno, se ajustaban a las normas de trabajo, se obligaban a una instrucción y capacitación continua, y guardaban discreción con respecto a las labores de la administración pública. Existía, pues, un código de conducta que fue abolido cuando se extinguió el servicio civil.

EL SISTEMA DE BOTÍN

El “sistema de botín”, *stricto sensu*, es un desarrollo emblemáticamente estadounidense, pero tiene variantes no menos auténticas y con su propia tipicidad, entre las cuales México ocupa su lugar. Naturalmente, no podemos olvidar a Gran Bretaña, cuyo pasado administrativo estuvo dominado por el régimen de patronazgo.

En aquella Islas, procesos históricos previos de autogobierno gestados siglos atrás, propiciaron una administración viciosa donde los cargos se convirtieron en estamentos, pues mudaron en propiedad patrimonial de quienes los ocupaban en forma vitalicia y hereditaria, cuando la corona relajó el ejercicio de su derecho de nombramiento y revocación. Incluso, un oficio se podía ejercer mediante suplentes y aún venderse, toda vez que el monarca no podía suprimirlo sin compensación a su propietario (Mackenzie y Grove, 1957: 3-4). Cuando fue indispensable designar candidatos competentes se pudo encontrar la forma de hacerlo, pero sin que existiera necesariamente la relación entre méritos y remuneración. A pesar de la renuencia regia en favor

de este tipo de administración, en el siglo XIX no todo era ineficiencia, pues en algunos ámbitos prevalecieron personalidades que mantuvieron una buena gestión, y aunque no había una estructura general de la administración pública, las oficinas existentes estuvieron comprometidas en el progreso de la sociedad, hasta que finalmente a mediados de ese siglo se estableció el servicio civil.

En los Estados Unidos aún persiste la idea jeffersoniana del servidor público como fiduciario popular, pues de ese modo se supone que prevalecen los principios democráticos en la administración pública (Haro, 1988: 114-117). Ciertamente, de acuerdo con el pensamiento de Tomás Jefferson, el gobierno puede reducirse a un organismo simple y barato, dotado con pocas y sencillas funciones desempeñadas por unos cuantos funcionarios (Jefferson, 1965: 147). De modo que no existe motivo para dudar que los empleos públicos son tan sencillos, que cualquier ciudadano puede ejercitarlos. Esta es la noción primigenia del sistema de botín, que da por hecho, además, que en la medida en que se prolonga el período de desempeño en un cargo, el servidor público tenderá a divorciarse de la voluntad popular. En el grado que exista un sistema de rotación de cargos, el incentivo de su ocupación fortalecerá la democracia al afianzar los partidos políticos. Estas ideas se aplicaron primeramente a los funcionarios financieros, cuya rendición de cuentas cuatrienal determinaba su ratificación o despido. Pero a partir de 1828, cuando Andrew Jackson hizo extensiva la rotación de cargos, se sentaron las bases para al desarrollo y consolidación del *sistema de botín* (*spoil system*). Esto quiere decir que, bajo el criterio de hipotética igualdad democrática, todo ciudadano es juzgado apto para desempeñar los cargos de la administración pública, como secuela del triunfo del partido en que milita.

Sin embargo, el desarrollo del sistema de botín tiene un significado histórico en el período de la vida estadounidense de entonces. Uno de los sucesos más representativos de aquella época fue el declive parlamentario ante el ascenso presidencial, que hizo que la conducción de los partidos pasara de los líderes del Congreso, al jefe del Ejecutivo. Esto provocó, paralelamente, que el régimen político se convirtiera en una máquina plebiscitaria donde el Presidente de la República tiene a su disposición todos los cargos. De un sólo golpe, la elección presidencial ofrecía un rico botín de prebendas como premio por la victoria partidista. Los partidos políticos, que todavía eran inmaduros y carecían de convicciones, consistían más bien en meras organizaciones a la caza de cargos con programas de gobierno instantáneos y desechables, propios de cada elección. Por consiguiente, el aspecto esencial y más cálido de la lucha política se realizaba en el interior de los partidos con miras a obtener la nominación, pues el Ejecutivo disponía entre 300 y 400 mil nombramientos de la administración pública.

Esa situación tiene una explicación comprensible: "en los Estados Unidos, el sistema de botín, desarrollado de esta manera, ha sido posible porque la cultura norteamericana con su juventud, podría técnicamente permitirse una administración puramente diletante (...) Una corrupción y desgaste no igualados sólo podían ser tolerados por un país con oportunidades todavía ilimitadas" (Weber, 1921: 454). Sólo esto puede explicar cómo fue que una situación tal, donde la administración pública estaba en manos de alrededor de 400 mil hombres de partido, cuya única cualificación era haber sido útiles a su partido, se conservara estando plagada de tan grandes lacras.

En los Estados Unidos el sistema de botín no dio comienzo destruyendo instituciones preexistentes, sino llenado como un gran

caudal, un vacío inmenso que se abría con la expansión del gobierno federal, ensanchado a su vez con el crecimiento social y económico explosivo que generaba esas "oportunidades ilimitadas". A esto también contribuyó el legado británico del autogobierno (*self government*) local, encabezado por los vecinos del lugar, tan legos en administración, como los jueces de paz lo eran en derecho, según el retrato magistral dejado por Alexis de Tocqueville (Tocqueville, 1835: I; 139).

En México la situación en la década de 1820 era diversa. Aquí el sistema de botín no contó con oportunidades ilimitadas, sino con una institución estable que afianzada en cargos en "propiedad" y separada de los medios de administración. Sin frontera a la vista, la eliminación del servicio civil era indispensable al proyecto de los partidos emergentes en forma de logias, inmaduros y precarios, así como de sus clientelas de aspirantistas. La empleomanía es explicable sólo y en la medida en que existan cargos a disposición, cuyo alcance sólo es posible merced al despojo de quienes los ocupan. Tampoco existía un empuje industrial de que emergieran clases medias y produjeran oportunidades para emprendedores, junto con el desarrollo económico y social, sino una sociedad estamental atrasada, cuya vida estacionaria no era fuente para nuevas potencialidades.

De allí el carácter del sistema de botín mexicano, cuya tipicidad implica un proceso de expropiación en gran escala que produjo el despojo de todos los cargos públicos para quienes los ocupaban y una consecuente apropiación de esos oficios para una multitud de aspirantistas, que de tal modo los usufructuaron sin medida. Este proceso significó, igualmente, un desplazamiento del estatuto de los medios de administración, los cuales, hasta ese momento, estaban separados de los administradores. Convergente en los cargos el plusvalor producido

por las agencias fiscales y las empresas públicas, el sistema de botín se tradujo en un mecanismo rentístico en provecho de los aspirantistas, beneficiados con emolumentos generosos y accesibles; que asimismo favorecidos con la apropiación de los fondos del Montepío de Ministros, alimentado con el sueldo de los antiguos funcionarios y empleados. Los rendimientos del erario aún eran más extensos, pues se ampliaban al sistema de pensiones disfrutados por la parentela de los aspirantistas.

Tal es la diferencia entre el sistema de botín de los vecinos del norte, y el de México, creados en la misma época.

El proceso narrado comienza con el México independiente mismo, como en 1845 lo narró Lorenzo de Zavala. En efecto, la formación cupular del alto funcionariado del gabinete fue acompañada con la gestación de una nueva burocracia. Los partidos contribuyeron al efecto, porque tanto los borbonistas como los republicanos, ambos enemigos del flamante emperador Agustín de Iturbide, se organizaron en las sociedades secretas masónicas. Los opositores de Iturbide establecieron el rito escocés, al cual se adhirieron todo tipo de individuos, entre ellos los "aspirantistas", cauda inmensa de pretendientes a ocupar los cargos de la administración pública y vivir a costa del erario sin ofrecer mayores sacrificios. Zavala cuenta que "se afiliaron en estas asambleas secretas una porción de gentes que esperaban por ellas llegar a ser diputados o empleados de cualquier género; los empleados existentes se afiliaron también para conservar sus destinos" (Zavala, 1845: I; 103). Estas actitudes marcaron el futuro de la administración pública, porque los partidos y sus logias formaron ejércitos de aspirantistas que anhelaban apoderarse de la administración pública, y situados en su seno y convertidos en

"empleómanos", convertirla en vadero de cargos para sus correligionarios.

El aspirantismo fue perfeccionado cuando se encadenó con la empleomanía, por medio de disposiciones legales. Pronto el gabinete aprobó la dotación de puestos para los aspirantes: "se crearon empleos, se concedieron premios y recompensas", comenta Zavala, llegándose al exceso de ministrar sueldos muy elevados a Iturbide y O'Donojú, desenmascarándose una advertencia para el futuro que aguardaba al país. En fin, Zavala concluyó que "no se deben perder de vista estas observaciones para poder entender las causas de los posteriores acontecimientos". La empleomanía también siguió su proceso ascendente, pues "los antiguos insurgentes se presentaban todos los días pidiendo empleos, pensiones, indemnizaciones y recompensas por sus pasados servicios". El gobierno, empeñado en mantenerse, no en promover el desenvolvimiento de la sociedad, usaba sus escuálidos recursos en apagar el fuego del descontento, pero los descontentos eran muchos y su número crecía sin cesar. Como antes lo denunció Zavala, y después Tadeo Ortiz de Ayala, el país se caracterizaba por la explotación del tesoro público en beneficio de "una clientela inconsiderada de empleados inútiles y perniciosos" (Ortiz de Ayala, 1832: 89). El incremento de los empleos no se debía a la consecución de los fines de la nueva República, sino al aspirantismo y el favoritismo. Muchos de estos empleados, además de perniciosos, "ignoran hasta los rudimentos de la ortografía y la gramática".

Luego de dos regencias y un Imperio, la República federal, apenas constituida en 1824, estaba todavía sumida en la lucha de partidos, provocando como secuela el "aspirantismo", la "parcialidad" y la "empleomanía", prácticas viciosas que fueron preocupación de lúcidos pensadores sociales de entonces. El análisis de tales fenómenos comenzó

en el momento mismo de su aparición dentro de los escritos de Lorenzo de Zavala y José María Luis Mora, aquí seleccionados; es decir, con la emergencia misma del sistema de botín hasta entonces desconocido, apenas visible con la degradación del servicio civil, al cual reemplazó, merced al usufructo de los cargos públicos por la vía partidista representada por las sociedades secretas y los cónclaves oligárquicos. Surgió, pues, un sistema de botín nutrido por tres cauces tributarios: el aspirantismo, la parcialidad y la empleomanía.

BREVE REVERDECER DE LA IDEA DEL SERVICIO CIVIL

La existencia del sistema de botín no sólo ha significado el reemplazo de un sistema administrativo superior, el servicio civil, sino también la esterilización de las posibilidades de su retorno por muchos años. De modo que el tema del servicio civil quedó eclipsado durante el largo periodo gubernamental porfiriano, produciéndose un silencio que no logró apagar un incipiente movimiento de servidores públicos que, en diciembre de 1906, asomó a la vida. Efectivamente, Francisco Montero Collado encabezó a un grupo de servidores públicos con el propósito de constituir la Sociedad Mutualista de Empleados Federales (Montero: 1922, 5-6). Sin embargo, el propósito se frustró en su origen porque ni Porfirio Díaz ni el secretario de Hacienda, José Ives Limantour, vieron con simpatía que los trabajadores del gobierno conjugaran sus esfuerzos en pro de una asociación laboral.

Ocurrió, sin embargo, una notoria excepción que tuvo lugar hacia finales del porfirismo, un hecho trascendental al que debemos dar todo su valor. Se trata del primer experimento en México por crear un servidor civil de carrera formado en las aulas; el *Perito Empleado de la Administración Pública*. Un servidor civil, en efecto, expresamente preparado con conocimientos y destrezas peculiarmente

administrativas, inexistentes en la práctica cotidiana, e inaccesibles de un modo autodidáctico y empírico a través de la práctica cotidiana. Se trató de un *empleado civil* cuyas tareas se realizan en las oficinas de la *administración pública*; un *perito*, en fin, por cuanto docto en su materia administrativa, mediando la adquisición de conocimientos a través del aprendizaje sistemático en un plantel debidamente establecido. En México, hasta donde sabemos, nunca antes se había concebido al servicio público como una entidad de conocimiento peculiar, el *saber administrativo*, cuyo acceso era posible mediante el aprendizaje en aula y la experiencia sistemática en el medio laboral; problema central de la carrera administrativa, que en otros países se había planteado un siglo antes e incluso mucho tiempo atrás.

Debemos destacar que ese esfuerzo fue realizado con constancia ejemplar por la Escuela Superior de Comercio y Administración (ESCA), la cual fue un referente que iluminó permanentemente la idea espectral subsistente del servicio civil a lo largo del siglo XIX. Cabemencionarse que la carrera de *Perito Empleado de la Administración Pública*, cuyo establecimiento a mediados de la primera mitad del siglo XX, fue antecedido por un interesante proyecto formulado 25 años antes relativo a tres Peritos, uno general, dos especializados respectivamente en la hacienda y las relaciones exteriores. Asimismo, debemos enfatizar que en ese mismo plantel nació la profesión de Aspirante a la Carrera Consular, concebida para nutrir las filas del cuerpo consular del servicio exterior mexicano.

En fin, en la época porfiriana fue establecido el Banco de Empleados, una sociedad anónima destinada a conceder prestamos a los servidores públicos, establecida en 1883, que recuerda pálidamente al Montepío de Ministros.

Como lo hemos podido observar desde el principio de esta obra, la administración virreinal cubrió con sus actividad una gran cantidad de ámbitos de la sociedad de entonces. Sin embargo, es evidente que la mayor parte de sus organizaciones tuvieron un diseño hacendario. Ello obedeció a los propósitos rentísticos de la corona, principalmente encaminados a potenciar las fuentes tributarias de un virreinato dotado con gran riqueza. La reforma borbónica casi no creó nuevos impuestos, evitando multiplicar la dilatada red administrativa hacendaria, sino que más bien se propuso maximizar el rendimiento de los tributos existentes, y revertir en favor del fisco una variedad de ingresos fiscales y no fiscales que estaban en manos de particulares. Habida cuenta de esta situación, dentro del servicio civil virreinal una ocupación dominante fue la contabilidad dentro de ese tipo de organizaciones, así como en otras no hacendarias, que cuyos procesos de gestión interna requirió de los contadores para realizar las faenas relativas al manejo de sus cómputos interiores.

De aquí que, heredadas esas organizaciones al México independientes, la ocupación contable siguió siendo predominante, toda vez que la más susceptible de profesionalización. Y que, al mismo tiempo que los contadores siguieron presentes en la nueva administración pública, en paralelo a la maduración de su perfil profesional como servidor de carrera, se plantearan para ese sector los primeros programas de formación en planteles *ad hoc*; comenzando con la Escuela Superior de Comercio y Administración. Esto explica por qué en México, en contraste con otros países, los programas originales de formación fueron de orden contable, toda vez que similares a los cursos cameralistas establecidos en los principados alemanes de entonces. En suma, nuestra tradición no arranca del derecho ni de la política, sino de la contabilidad pública.

LOS PROTAGONISTAS

La demolición del servicio civil fue observada por todo México, pero resentida principalmente por los funcionarios y los empleados, así como por sus familiares. El hecho fue analizado por cuatro personajes destacados del México de entonces, que para tal efecto prepararon trabajos en cuyas páginas fluye un acaecimiento crudamente reseñado, toda vez que es examinado de un modo erudito y documentado.

Las Personalidades

El primero en observar los efectos de la destrucción de la carrera administrativa, y de anticipar sus resultados onerosos para todos los involucrados en el hecho, fue Luis Riquelme, quien en 1837 propuso un proyecto de pensiones voluntarias de los empleados civiles que reemplazara al Montepío de Ministros, condenado a muerte (Riquelme, 1837). El segundo personaje es el activo y emprendedor Juan Rodríguez de San Miguel, autor del primer censo del servicio civil mexicano, hasta donde se sabe, un directorio publicado en 1845 que retrata de un modo vívido su situación a dos décadas de la Independencia (Rodríguez de San Miguel, 1845). Se trata, propiamente, de una fotografía que todavía lo retrata completo, si bien son visibles algunas bajas por la cesación de algunos de sus efectivos. Convencido de la utilidad pública del servicio civil, así como de la posibilidad de salvarlo de su extinción, Francisco Carbajal asumió el papel de cruzado en su defensa como parlamentario decidido y erudito, exponiendo en 1848 tres puntilllosos discursos a su favor, principalmente dirigidos contra Manuel Payno, cabeza visible de los enemigos de la carrera administrativa (Carbajal, 1848). El cuarto protagonista es Ignacio Piquero, un experimentado funcionario del ramo de hacienda que vivió más directamente que ninguna persona la extinción del servicio civil,

pues su cargo fue precisamente de verdugo, papel que le incomodó profundamente, pues como jefe de la Oficina de la Deuda Interior, debía procesar su liquidación (Piquero, 1856 y 1858). Mudado en defensor de la carrera administrativa, Piquero demostró con cifras en la mano el error monumental de la supresión de la estabilidad de empleo y del Montepío de Ministros, cuyo saldo se convertiría en un enorme pasivo para el erario. El testimonio que ofrecen esas personalidades merecen ser conocidos por todos nosotros, a pesar del paso del tiempo. Al efecto, seguiremos un orden temático: Rodríguez San Miguel, Carbajal, Piquero y Riquelme.

Juan Rodríguez de San Miguel

Se debe pues a Juan Rodríguez de San Miguel un directorio de funcionarios públicos en la era independiente, sin precedente, hasta donde sabemos. En la obra no sólo encontramos a los gobernantes de entonces, sino una de las más detalladas descripciones de la administración pública mexicana. En sus páginas, el lector encontrará organismos como la Junta de Fomento de Minería, la Dirección General de la Industria Nacional y el Apartado Nacional, así como otros más, legados por el virreinato. En fin, as un directorio que comprende las altas jerarquías políticas, militares, administrativas y eclesiásticas de entonces, de las que solamente hemos reproducido las dependencias del Poder Ejecutivo, y se conservó su numeración original. En fin, el documento es precursor de los modernos directorios del gobierno federal.

Francisco Carbajal

El diputado Francisco Carbajal, antiguo funcionario de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, fue uno de los

mexicanos que se manifestó más seriamente preocupado por la devastación de la carrera administrativa. De modo que, contra su rival, Manuel Payno, alegó que después al haberse desempeñado durante varios años en el servicio público dentro de diversas oficinas, fue testigo presencial de que ni la "propiedad" ni la "escala" han perjudicado al servicio público. Precisó que la "propiedad" significa solamente garantía de estabilidad, es decir, que los empleos así definidos son los 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. Efectivamente, la propiedad se instituyó para garantizar a la administración pública buenos funcionarios y empleados, "como se notaba en tiempos del gobierno español, en que esa propiedad era más respetada". Entonces se ascendía por una escala rigurosa y el despido sólo era posible por causa justificada. Pero en los primeros años de vida independiente el servicio público fue ocupado por personas creyentes de poder ser presidentes y ministros, y más modestamente empleados, y "que para servir en las oficinas no se necesita aprender nada". 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 debían someterse a reglas de ingreso. Desafortunadamente, el Congreso prestó oídos sordos a su propuesta.

El Secretario de Relaciones Exteriores e Interiores en aquellos días, José María Lafragua, opinaba de manera similar a Carbajal, merced al notorio desorden existente en los negocios de la administración pública, principalmente producido por la ineptitud, el abandono y la carencia de probidad de muchos empleados; y la necesidad de establecer la amovilidad de los servidores públicos entrantes -no los que contaban con propiedad de cargo- y sujetar a juicio político a quienes se hicieran

acreedores a ello. Propuso, asimismo, aplicar un examen de conocimientos y aptitudes a los empleados para purgar las oficinas de tantos ignorantes. Por su parte, a los servidores públicos futuros se les exigirían los conocimientos necesarios, cuando menos tener buena caligrafía, saber de contabilidad y dominar un idioma. Como la Secretaría de Relaciones entonces exigía conocimientos especiales para los servidores civiles de lo exterior, Lafragua se preguntó: "¿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?" (*Memoria de la Primera Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores*, 1846).

Ignacio Piquero

En opinión Ignacio Piquero, un servidor público de larga trayectoria en las labores administrativas, la extinción de la estabilidad de cargo rompió un lazo contractual de antigua data. La configuración de un contrato entre el Estado y el servidor público para establecer la relación de trabajo, se remonta a la *Recopilación de Indias*; y menos antiguamente, a la Constitución de 1824, además de las disposiciones expedidas en 1837 y 1854 que así lo habían refrendado. Según Piquero, la supresión de la propiedad de empleo fue llanamente la expresión unilateral de una de las voluntades, en las que se basa el pacto suscrito entre el servidor público y el Estado. Hay que recordar que tal fue el mismo argumento invocado por el diputado Carbajal, y tiempo después, como lo anotamos páginas atrás, por H. Berthelemy y Rafael Bielsa.

La propiedad de empleo había significado la permanencia y promoción por escala con base en honradez, aptitud y dedicación, es decir, por méritos, además de la protección al servidor público en caso de un cambio a cargo menor, aún con sueldo más elevado, pues el honor del servicio es primero que la condición pecuniaria. Asimismo, significó que, de conformidad con los años de servicio, el funcionario tenía derecho de pensión y que en caso de supresión de su oficina de adscripción, gozaría de derecho a pensión. En fin, que disfrutaría de licencias con goce de sueldo por motivos de enfermedad y se le daría el trato respetable que el ejercicio de su función exige. Sin embargo, la citada ley de diciembre de 1855 suprimió al Montepío de Ministros y Oficinas, desamparando a muchos servidores públicos, como ya sabemos.

Luis Riquelme

Lo más destacable del trabajo de Luis Riquelme es su gran sentido de previsión del deplorable futuro que aguardaba a los "servidores civiles", apenas nacido México como nación independiente. De modo que, parece que antes que cualquier otro autor, diseña el primer proyecto de pensiones civiles fuera de los marcos del gobierno para el cuidado de los servidores públicos y sus dependientes, que él juzga como el mejor y más útil para el beneficio de la humanidad, y el amparo de viudas y huérfanos. De hecho, los empleados civiles, al sufrir un descuento mensual de sus sueldos a favor del Montepío, "cumplen religiosamente" su parte al exhibir su contribución con puntualidad. El gobierno, por su parte, hace que las viudas y los hijos puedan ser reducidos a la mendicidad, cuando utiliza las pensiones para satisfacer las escaseces del erario público y luego no puede saldar esas pensiones. Es una desgracia que cae sobre una clase menesterosa de la sociedad,

originando su miseria, que no sólo produce funestos males, sino que altera injustamente "la base del pacto celebrado"; por el hecho de hacer entrar los fondos de tan piadosa fundación a la masa común de la hacienda pública y ser invertidos en objetos ajenos a sus fines originales. El sistema de pensiones por Riquelme diseñado, antecede otros que más adelante serán establecidos merced a los efectos retardados de la extinción de la estabilidad de empleo y del Montepío de Ministros.

Carbajal, Piquero y Riquelme dieron la alarma sobre los efectos negativos del desmantelamiento del servicio civil. Lorenzo de Zavala y José María Luis Mora fustigaron sus efectos, en forma de aspirantismo, parcialidad y emploemanía

Lorenzo de Zavala

La primera descripción sistemática del sistema de botín en México, bajo su forma aspirantista, fue realizada por Lorenzo de Zavala, quien publicó sus observaciones en el periódico *Águila Mexicana* cuando corría el año de 1828. Sus artículos sobre el tema son "Aspirantismo y parcialidad" -febrero 15-, "Aspirantismo" -abril 3-, y "Medios que debe tomar el gobierno para destruir al aspirantismo" -abril 14- (Zavala, 1828: 119-123, 132-136 y 136-139). Supreocupación fundamental fue la búsqueda del tipo de hombre adecuado para nutrir las filas del gobierno republicano, que incluye a los funcionarios públicos. Entre los males de la nueva República se halla el desconcierto de los mexicanos, al que debe agregarse el aspirantismo de los políticos por vivir a expensas del erario. Como el federalismo es la mejor opción para el país, el federalista debe ser un político virtuoso que se abstenga del mal, no prive a persona alguna de los beneficios que goza y dé

a cada cual lo que le corresponda. Privar a los ciudadanos de sus ventajas es *aspirantismo*, negárselas a quienes las merecen es *parcialidad*. Ciertamente, para el aspirantista es preciso aminorar las ventajas de otros porque su mira es colocarse en un empleo lucrativo, sin mediar aptitud alguna para desempeñarlo. Por lo tanto, es inquietante que el país esté dominado por aspirantistas. Los "hombres de bien" no quieren nada para sí, pero tampoco nada para los "ineptos"; de aquí que su disgusto nazca no tanto de que estén empleados, sino de que no sean capaces. Pero el aspirantismo es un mal que no sólo se presenta aislado, sino que con frecuencia va acompañado de la parcialidad, en forma de apoyo de un partido para conseguir un cargo en el gobierno. Y como la parcialidad trae consigo compromisos, tan luego el aspirante obtiene el empleo debe retribuir a sus amigos, aún con perjuicio de la patria, acallando la obligación y escuchando el compromiso. Este es el motivo de que el federalista combata el aspirantismo y la parcialidad.

El aspirantismo es propio de los regímenes aristocráticos, donde es "esclavo el que no tiene talento para esclavizar". El funcionario debe ser justo, prudente e imparcial, y no prestar oídos a las recomendaciones de partidos. Por su parte, todos los mexicanos se deben desengañar y entender sus intereses, desarraigando a la empleomanía. Deben recordar que viven en un gobierno republicano e imitar a los antiguos héroes, que también "empuñaban la espada como el arado", y bajando del carro triunfal pasaban a cultivar personalmente sus campos.

Luis Mora

La República, aún muy joven, estaba concluyendo su primera presidencia, de Guadalupe Victoria, cuando los efectos de la destrucción del servicio civil eran visibles y demoledores. José María Luis Mora dedica un diligente examen a la situación económica, puntuizando el estado de la hacienda pública (1828), título de su

trabajo, donde ya repunta el problema de las pensiones civiles gravitando en el erario. En sus páginas queda constancia de que, en los primeros días de ese inmaduro régimen, el servicio civil no fue comprendido, dejándose de respetar la escala y el Montepío de Ministros y Oficinas, optándose por la realización de nombramientos que, sencillamente, obedecieron a la arbitrariedad. Nunca se pensó, por ejemplo, en realizar pruebas de aptitud y conocimiento, ni en la formalización del ingreso a través de meritorios.

Una década después publica su famoso ensayo "Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía", publicado en 1837, que constituye uno de los documentos monumentales del pensamiento administrativo mexicano; éste, junto con los trabajos de Zavala, son el testimonio más fiel del proceso de configuración del sistema de botín. Ciertamente, Mora alerta a los ciudadanos sobre ese grave mal que encara la República. Su origen es el equívoco que emana de una mala interpretación de la igualdad legal de los hombres, porque se cree que el título de hombre es suficiente para ocupar los puestos públicos, toda vez que de este modo la ignorancia ha venido a ocupar un lugar junto a la ciencia. Asimismo, de aquí el error de querer multiplicar los empleos, retribuir la ambición de todos los aspirantistas y satisfacer con su posesión el derecho quimérico de esa igualdad absoluta. La tendencia de los aspirantes a vivir a expensas de otros ha dado mayor fuerza a la empleomanía y convertido a la administración pública en un campo abierto al favor, las intrigas y los más indignos manejos, introduciendo un tráfico escandaloso e inmoral entre los dispensadores de las gracias y los más viles cortesanos (Mora, 1837: I, 122-53).

La alternativa a la empleomanía es el trabajo, la industria y la riqueza, es decir, el hombre dedicado a las actividades productivas

de la vida privada. La empleomanía procura a los aspirantes "una vida descansada"; el empleado trabaja infinitamente menos que un artesano o labrador descansados. En efecto, las miras del empleómano se reducen a procurarse ascenso o jubilación que deje vacante el puesto para otro como él que lo pretende. Pero la empleomanía ha sido perjudicial no sólo a la administración, sino a todo el país, porque una nación no puede estar al mismo tiempo animada por tendencias tan divergentes, principalmente porque el deseo de los empleos excluye las cualidades propias de la industria. Porque la costumbre de vivir de los empleos destruye el talento necesario para la invención, propiciando que hombres talentosos vayan a la administración pública sólo para sentirse frustrados de no alcanzar un empleo. En suma: la propensión a los empleos empobrece a la sociedad, paraliza sus facultades activas, y destruye el carácter creativo y emprendedor.

Dos decenios posteriores a publicado el trabajo de Mora sobre la empleomanía, habida cuenta de la perpetuación de sus males en la administración pública, Mariano Otero dedicó algunas páginas a su examen en su célebre opúsculo titulado *Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847*; donde refiere el estado del país en todos sus aspectos. Aunque se trata de breves consideraciones, son muy pertinentes y acertadas. Explica que por el constante desorden del gobierno "se han dado con mayor profusión los empleos, por obsequiar la recomendación de éste o el otro personaje, o para premiar los más despreciables servicios prestados a algunos de los individuos del gobierno". Asimismo, la selección de los funcionarios no ha sido por el mérito ni por la honradez; sino por recomendaciones influyentes. Se ha llegado al extremo de que en las oficinas hacendarias hay empleados que no sólo "ignoran la gramática de su propio idioma y aún la aritmética, sino que no saben escribir ni medianamente" (Otero: 1847; I, 125-6).

También hay corrupción y se sabe de funcionarios que han amasado fortunas a costa del robo del erario. Incluso, cuando ocurren despidos, el empleado es reinstalado después, o bien, pasándose al partido contrario, aprovecha la ocasión para desacreditar al gobierno. Hay corrupción, ineficiencia, empleomanía y aspirantismo. En todos los países donde hay algún orden, se crea el número preciso de empleos para el servicio de rentas; "pero en México, donde todo suele andar al revés, se crean las rentas para los empleados". La empleomanía ha complicado la contabilidad de los salarios destinados a los oficiales públicos, ya que una función es cubierta por un cargo, pero convergen a él tres o cuatro más, cuyos depositarios están cesantes o jubilados, pero gozando aún de sueldo íntegro. En suma, es evidente que el gobierno tiene más empleados de los que puede sostener.

En la prolongada época del gobierno de Porfirio Díaz, cuando hubo "poca política y mucha administración", la situación no varió mucho por cuanto al progreso del sistema de botín.

Alberto Díaz Rugama

En ese entonces fue publicada la *Guía práctica del empleado civil en la República Mexicana*, emanada de la pluma de Alberto Díaz Rugama, cuando corría el año de 1887. Su autor fue un funcionario que se desempeñó en el ramo de hacienda por muchos años, a lo largo de los que encontró deficiencias para los cuales, en su guía práctica, ofrece soluciones dignas de tomarse en cuenta. Efectivamente, empleado en diversas oficinas del gobierno 16 años atrás, tuvo ocasión de palpar lo que en ellas acontece cuando no se reclutan personas aptas y que posean nociones indispensables de los trabajos que desempeñarán, en función de los cargos que se les confían. Fue incluso testigo del nombramiento de personas incapaces, convertidos con el tiempo en "verdaderos

parásitos”, a la vez que los competentes no eran remunerados de acuerdo con su capacidad. Todo esto lo animó a escribir su obra pensando que facilitaría el trabajo de los funcionarios públicos, comenzando con un listado bibliográfico, legislativo y documental, que Díaz Rugama tituló *Biblioteca del Empleado* (Díaz Rugama, 1887).

Díaz Rugama apunta que generalmente una persona pretende un empleo sin que piense, siquiera, si tiene la aptitud necesaria para desempeñarlo una vez que lo haya ocupado. Esto ocurre porque las influencias se ponen en movimiento y de un día para otro aparece un nuevo empleado, que por sí mismo se acredita la “inteligencia y la buena voluntad” para ejercer un cargo; pero en tanto aprende su trabajo no cumple debidamente su responsabilidad. Por consiguiente, “las oficinas del gobierno se convierten así en planteles de instrucción, con perjuicio notorio para la buena marcha y expedición de sus negocios y, en las más se advierte un personal numeroso. Pero poco apto, con ligeras excepciones”. Como es observable, en ese entonces se estaban sufriendo los efectos de la destrucción de la carrera administrativa, pues las oficinas públicas habían sido ocupadas por inexpertos merced al favor, y para suplir las deficiencias se habían convertido “en planteles de instrucción”. Muchos empleados carecían de nociones mínimas para leer, escribir y contar, además de no saber de gramática ni de lógica, así como de historia, geografía y economía política, conocimientos indispensables para el ejercicio de los cargos públicos. Tampoco sabían acerca de la Constitución federal ni de la organización administrativa dentro de la que se desempeñaban, ni portaban un título profesional.

Para entonces se necesitaba una buena preparación, que todo deja ver que no existía en la época temprana del largo periodo gubernamental

porfiriano. La respuesta fue la ancestral Escuela Superior de Comercio y Administración

LAS INSTITUCIONES

La Escuela Superior de Comercio y Administración

El origen de la Escuela Superior de Comercio y Administración se remonta a finales de 1845, cuando fue establecida con el nombre de Instituto Comercial. Aunque su denominación es muy precisa, su designio principal no fue tanto la preparación de los mercaderes, sino el perfeccionamiento del desempeño de los funcionarios y empleados públicos dedicados al extenso ramo hacendario de la administración pública; principalmente los contadores que laboraban en la Tesorería General de la República y del Tribunal Cuentas, así como otras oficinas similares legadas por el virreinato. Su actividad, desafortunadamente, concluyó en octubre de 1847 por motivo de la invasión norteamericana a nuestro país (Escuela Superior de Comercio y Administración, 2000: 21, 25 y 29).

Sin embargo, cuando los tiempos le fueron favorables, el plantel fue reinaugurado a principio de 1854 con el nombre de Escuela de Comercio, con el objeto principal de preparar "mercaderes honrados". Sin embargo, su vocación administrativa continuó vigente y en ese mismo año se decretó que todos los empleos vacantes o de nueva creación serían ocupados por egresados de esa institución, para desempeñar dignamente tales cargos. A la letra, el decreto mencionado establece que: "los alumnos que cursen todas las clases establecidas en la Escuela especial de Comercio, y que obtengan los diplomas de aptitud de que habla el art. 7º de su reglamento, serán colocados con preferencia a cualquiera otra persona que sin este requisito los solicite, en los empleos que por vacante o por nueva creación deban proveerse en las oficinas de la

administración pública, análogos a los conocimientos que adquieran en aquella, sin perjudicar en ningún caso los derechos de rigurosa escala, conforme a las leyes, y siempre que los mismos alumnos reúnan a su instrucción las circunstancias de honradez y buen comportamiento que se requieren para desempeñar dignamente tales empleos" (Decreto, 1854b: 230).

Días después, el secretario de Fomento expidió un decreto orientado a introducir una "reforma en la administración pública", con la finalidad de convertir el nuevo plantel en una "Escuela de Administración" y colaborar para que los empleados públicos sean "hombres inteligentes instruidos". Para entonces el prestigio alcanzado por el plantel era muy elevado, motivo por el cual en septiembre de 1870 se refrendó el propósito de dar ingreso preferente a sus egresados en la Secretaría de Hacienda, en cuyas jefaturas de oficina se establecerían plazas de meritorios, ocupadas a través de un sistema de ternas que daría preferencia a quienes presentaran certificados del plantel (ESCA, 2000: 47-48).

El espíritu del servicio civil rondaba aún, como se ha apreciado, y se refrendó en 1871, cuando el director de la Escuela, Bernardino del Raso, propuso la creación de la carrera de Empleado Contador. El hecho es de suyo significativo porque, además de que es el primer intento por darle un sentido profesional al plantel, se perfila una carrera igualmente profesional para el empleado público. La idea subsistió e incluso fue perfeccionada, generándose entre algunos profesores el proyecto de crear una profesión relativa al gobierno; es decir, un Perito Empleado dedicado profesionalmente a la administración pública, que no prosperó por considerarse contraria a la facultad presidencial de nombrar y remover libremente a los empleados federales.

Como es observable, el principio de nombramiento que se estableció a finales de 1855 no sólo exterminó al servicio civil, sino también se elevó como muralla infranqueable que obstruyó su regreso. Se hubo de esperar hasta 1905 para dar cauce a la formación de servidores civiles de carrera en México, en esa institución educativa. Fue un primer proyecto destinado a establecer reglas precisas de ingreso al servicio público, a través de una institución educativa (Decreto, 1854a: 23-24 y 230). El plantel fue fundado originalmente para la formación de contadores comerciales, que luego de cuatro años de estudios obtenían un diploma. El ingreso no era riguroso, exigía una edad mínima de 15 años, tener buenas costumbres, saber leer y escribir, y dominar las matemáticas. La Escuela tampoco ofrecía carreras, sino asignaturas que se cursaban a lo largo de 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. 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 cuyos empleos fueran análogos a los conocimientos proporcionados por el plantel. Asimismo, el ingreso se efectuaría sin perjuicio del escalafón y el alumno reclutado debía demostrar una conducta irreprochable. Parece que, Ciertamente, independientemente de los destinos posibles de los egresados en el mercado de trabajo, el gobierno había previsto un medio académico para reclutar especialistas en contabilidad.

A mediados del siglo XIX la contabilidad se aprendía a través de breves cursos cuyos beneficiarios eran los tenedores de libros, quienes ejercían un oficio, más que una profesión, como ocurría con los notarios y los corredores. A partir de su establecimiento, la enseñanza de la contabilidad se orientó al comercio para atender el

crecimiento de las firmas productivas y mercantiles, y al mismo tiempo, dotar de contadores a la hacienda pública. Esta tendencia se mantuvo hasta 1905, cuando dentro de la institución se comenzó a diferenciar la formación de contadores para las empresas mercantiles, de los especialistas para el servicio público. Así, ante la tradicional carrera de Contador de Comercio, el plantel estableció la Carrera de Perito Empleado de la Administración Pública (Ley, 1905: 274-283). Este notorio acontecimiento académico tiene lugar en una época de gran desenvolvimiento educativo del país, centrado en la reorganización emprendida por Justo Sierra, secretario de Instrucción Pública y fundador de la Universidad de México.

Uno de los más grandes méritos de la Escuela consiste en haber percibido la necesidad de profesionalización de una administración pública ayuna de servidores civiles de carrera, de un modo hasta entonces inexplorado: formación plena por medio del aprendizaje y el adiestramiento sistemáticos. Es decir, mediante la preparación de un nuevo servicio civil emanado de las aulas y del conocimiento sistemático de sus tareas a partir de su estudio, y no como hasta entonces, por medio del aprendizaje autodidáctico que no es otra cosa que el método de ensayo y error. La idea trascendental fue concebida en noviembre de 1880 por el director del plantel, Alfredo Chavero, como eje de su proyecto por formalizar los estudios allí impartidos a través de carreras, no de cursos sueltos. Para tal efecto se formuló un breve plan de estudios que el secretario de Justicia e Instrucción Pública, Ignacio Mariscal, envió a la Cámara de Diputados como proyecto de ley, anexo a la memoria anual de entonces (ESCA, 2000: 58-59).

En la Superior de Comercio y Administración serían establecidas las carreras de Perito Empleado, Perito Empleado de Hacienda y Perito Empleado de Relaciones Exteriores, por medio de un plan de estudios

con formación progresiva. Comenzaría con la Carrera de Perito Empleado "básico", digamos, cuyos alumnos se prepararían, entre otras materias, en aritmética mercantil, teneduría de libros, derecho administrativo y derecho constitucional. La siguiente etapa corresponde a la Carrera de Perito Empleado de Hacienda, en la cual, además de las cátedras mencionadas, se cursarían materias como conocimiento de efectos, contabilidad fiscal y derecho mercantil. En fin, como corolario, en la Carrera de Perito Empleado de Relaciones Exteriores, además de todas las asignaturas arriba mencionadas, tendrían lecciones como las referentes a derecho consular, derecho de gentes, y correspondencia y usos diplomáticos. Dato sumamente importante es que, con el proyecto presentado a la Cámara de Diputados, sería restablecido el servicio civil, pero con otros fundamentos, porque sus nuevos efectivos, los peritos con su título respectivo, serían preferidos a los empleados que no lo tuvieran en los cargos para los cuales debieran estar titulados. Obviamente, esto sólo podría realizarse si los peritos estuvieran adornados con "las cualidades de honradez, laboriosidad y demás indispensables en un empleado público".

A pesar de las bondades evidentes del proyecto, persistió el imperio de un sistema de botín que seguía produciendo efectos de esterilidad sobre el mejoramiento de la administración pública. Efectivamente, dando como saldo negativo que esa Cámara rechazó el proyecto por juzgar que amenazaba la sacrosanta facultad presidencial para nombrar y remover libremente a sus colaboradores. Nada pues debía perturbar a don Porfirio, y así fue, pues su larga dictadura fue beneficiada por mercedes congresionales como la mencionada, posibilitando que, hasta mucho tiempo después, bien aferrado el régimen, cinco años antes de su renuncia a la Presidencia de la República, renaciera el proyecto con algunas variantes.

Perito Empleado de la Administración Pública

La Carrera de Perito Empleado de la Administración Pública fue fundada en enero de 1905. Su plan de estudios, que se cursaba en tres años lectivos, también preparaba en el dominio de lenguas extranjeras y tras la conclusión de los estudios se obtenía un diploma. Había requisitos estrictos de ingreso, particularmente que el joven no menor a 14 años presentara un certificado de estudios de instrucción primaria mercantil. Los alumnos eran clasificados en tres categorías: numerarios, supernumerarios y especiales -inscritos en asignaturas aisladas-. La enseñanza se verificaba durante seis horas diarias en horario discontinuo. En favor del servicio civil, debemos resaltar que el gobierno se comprometió a reclutar con preferencia a los alumnos más destacados, que también podían optar por el disfrute de una beca para estudiar en el extranjero.

En el año lectivo de 1905 la Escuela dio cabida a 400 estudiantes, de los cuales 253 asistían a materias individuales. La Carrera de Perito Empleado inició sus actividades con 52 estudiantes numerarios, pero para el año siguiente se elevó a 67, entre los cuales había 10 mujeres. El éxito del plantel fue extraordinario, a decir de la matrícula de 1907, pues el número de estudiantes creció a 872 numerarios inscritos. Descuella el atractivo de la Carrera de Perito Empleado, cuyos 387 alumnos rivalizan con la matrícula de 455 estudiantes de la antigua carrera de Contador Comercial.

La primera persona titulada como Perito Empleado fue una dama, Petra Guzmán, cuyo examen verificado en noviembre 28 de 1908 versó sobre "Importación, exportación y cabotaje", tema de su tesis de grado. Entonces era evidente un creciente interés por la nueva carrera, así como por la profesión de Aspirante a la Carrera Consular -también

establecida en 1905-, pues nueve estudiantes cursaron ambas, como Juan Estrada Berg, que pasado el tiempo fue director del plantel. Ciertamente, graduado como Perito Empleado en julio 31 de 1909 con la tesis "La moneda", después se desempeñó como profesor, y como director de la Escuela de septiembre de 1924 a enero de 1925. Asimismo, se graduó como Aspirante a la Carrera Consular (ESCA, 2000): 100 y 371).

La Carrera de Perito Empleado tenía un fuerte acento aplicado, de modo que el régimen legal que la enmarcaba había organizado un currícula provisto de "clases prácticas", cuyo mérito radicaba en la reproducción más próxima de las operaciones inherentes al trabajo en el campo de desempeño. Una buena cantidad de materias eran compartidas con la carrera de contador, sobre todo aquellas de enseñanza general y las relativas a la contabilidad. El primer año lectivo tenía un carácter propedéutico, pues incluía asignaturas de preparación general, entanto que el segundo año profundizaba en el conocimiento de la profesión a ejercer. Finalmente, el tercer año servía para el aprendizaje de la contabilidad fiscal, y el derecho constitucional y administrativo, entre otras materias. Este último escalón de estudios se orientaba al servicio público, destacándose el aprendizaje de la contabilidad fiscal. El sistema de enseñanza era muy ingenioso, pues junto a la cátedra magistral se desenvolvía la academia y la conferencia, aquella para ejercitar en la práctica a los alumnos, ésta para complementar sus conocimientos.

Hay que destacar que de las 18 asignaturas constitutivas del currícula de la Carrera de Perito Empleado, 15 eran compartidas con el Contador Comercial, y que su inclinación hacendística es notoria.

La Escuela Superior de Comercio y Administración fue reorganizada en 1905 para dar respuesta a una demanda laboral proveniente del

crecimiento de nuevas organizaciones, tanto públicas como privadas, así como para dar solución a una demanda de preparación en el servicio público. No es extraño que aproximadamente la mitad de la matrícula estuviera cubierta por demandantes de educación continua, al través de inscripción en materias sueltas que les brindaban solamente capacitación para en el servicio y perfeccionamiento. Tampoco es insólito que el director del plantel, Javier Arragóiz, se quejara de que la Escuela servía más al perfeccionamiento que a la formación y demandara que los supernumerarios se inscriban en razón del cupo disponible. Otro problema patente fue la deserción escolar motivada por la rápida y cómoda ocupación de empleos en los sectores público y privado, donde con algunos conocimientos prácticos los alumnos eran reclutados sin haber concluido aún sus estudios. Por consiguiente, el director propuso la creación de carreras cortas podría dar cabida a aspirantes que desean un empleo rápido. A decir de Arragóiz, de lo que se trataba de formar hombres "práctico-teóricos", no de "hombres teórico-prácticos".

Es muy probable que los problemas explicados por Arragóiz no sólo fueran reales, sino sus palabras proféticas. La ausencia de un reclutamiento sistemático para el servicio público, pues muchos alumnos egresaban sin estudios terminados, desvirtuó el objeto de la Carrera de Perito Empleado de la Administración Pública. Los estudiantes no requerían obtener el diploma ni concluir sus estudios, ni el servicio público exigía profesionales consumados, verdaderos Peritos, tal como lo hace constar el número de graduados de la Carrera entre 1909 y 1917: sólo seis. En el primer año referido se graduó una persona, en 1911, dos, en tanto que en 1913 fueron nuevamente dos y en el último año uno. La segunda persona graduada en la Carrera fue Juana Estrada, quien obtuvo el grado en septiembre de 1909, en tanto

que el último fue L. Rojas, titulado en junio de 1917 (Carrera de Perito Empleado de la Administración Pública, sin año).

En ese último año se perdió el rastro de la Carrera de Perito Empleado de la Administración Pública, toda vez que en el nuevo plan de estudios de la Escuela Superior de Comercio y Administración (1919) también había desaparecido la profesión de Aspirante a la Carrera Consular, por no estar “debidamente justificada” (ESCA, 2000: 131-133 y 146). A falta de un Perito, el nuevo plan estableció una multiplicidad de especies de su tipo, como Perito Técnico en Teoría y Práctica en Operaciones de Estadística, y Perito Técnico en Materia de Comercio. El nuevo plan se confió al experimentado profesor Ezequiel A. Chávez, quien, habiendo dividido los estudios en los Departamentos Superior e Inferior, situó en el segundo los Estudios de Oficinista, último recuerdo de la vocación del plantel para formar a los empleados civiles, y que para 1921 tenía 42 alumnos inscritos. Para tal efecto, Chávez sólo se inspiró en centros académicos extranjeros donde se enseñaba contabilidad, no administración pública. En contraste, Alfonso Pruneda, entonces director del plantel, concluyó que en lugar de los aspirantes a cónsules, se debería implantar “una carrera global de estudios administrativos” (ESCA, 2000: 133).

La extinción de la Carrera de Perito Empleado de la Administración Pública quizá también obedeció al poco interés suscitado entre los jóvenes, como se desprende del número de graduados, así como al despegue de los estudiantes para asistir a las lecciones y la lentitud de las oficinas públicas para abrir sus puertas a los egresados, a decir del director Javier Arragóiz (Arragóiz, 1905: 235-7). La idea del gobierno en el sentido de que la Escuela Superior de Comercio y Administración fungiera como plantel para la formación de funcionarios profesionales en los ramos hacendario y del servicio exterior, no prosperó, y dos

de las tres carreras diseñadas para dotarle de esos profesionales finalmente desaparecieron. Faltaba el servicio civil, ausente muchas décadas atrás, o al menos la aplicación del sistema de méritos como régimen de preferencia para los alumnos distinguidos de la Escuela. El hecho de que su ingreso a la administración pública fuera coyuntural -condicionado a una vacante o una plaza nueva- y que se subordinara al escalafón vigente, es decir, que el mérito se sometiera a la antigüedad, decretó serias limitaciones a la viabilidad de la Carrera de Perito Empleado.

Profesión de Aspirante a la Carrera Consular

En noviembre de 1905, poco después de la fundación de la Carrera de Perito Empleado, la Escuela Superior de Comercio y Administración fundó la especialidad de Aspirante a la Carrera Consular, cursada en dos años lectivos, cuyo currícula era muy similar al de las especialidades de Contador y de Perito, salvo un par de asignaturas perfiladas al ejercicio de una profesión consular: guía consular y prácticas seguidas por los cónsules en el desarrollo del comercio. Como las otras dos carreras, el gobierno estaba obligado a dar preferencia a sus egresados en las plazas vacantes de los consulados. Una vez concluidos los estudios, ofrecía un diploma a los graduados. Su currícula, que constaba dos años lectivos, y se había previsto brindar a los estudiantes una formación debidamente equilibrada entre enseñanza y capacitación práctica. Para ingresar a la carrera era menester aprobar un examen de admisión ante un sínodo de catedráticos de la Escuela, pues su objeto era demostrar el dominio de un idioma extranjero vivo, distinto a los que ofrecía el plan de estudios.

La nueva carrera estaba orientada a nutrir las filas del cuerpo consular del servicio exterior, pues "los alumnos que hubieran obtenido el diploma de Aspirante a la Carrera Consular después de concluir

satisfactoriamente los estudios parciales relativos, tendrán derecho a que el Ejecutivo los tenga presente de un modo especial para cubrir los empleos vacantes de los diversos consulados mexicanos, prefiriéndolos al efecto en cuanto sea posible" (Ley para la enseñanza comercial en el Distrito Federal, 1905: IV; 1 y 4). La Ley orgánica del cuerpo consular de noviembre 11 de 1910 estableció como requisito de ingreso presentar el diploma de Aspirante a la Carrera Consular, o en su caso, sufrir un examen sustentado con base en las asignaturas de su plan de estudios. Además, dicha disposición determinó que en el ingreso al cuerpo consular se diera preferencia a los egresados de la Escuela, incluso sobre aquellos postulantes que hubieran aprobado el examen (Ley orgánica del cuerpo consular, 1910: I; 216-305).

En su primer año de existencia sólo cinco personas ingresaron a los estudios de Aspirante a la Carrera Consular, pero en 1907 había crecido el número hasta 40 matriculados. El primer titulado fue Manuel Beltrán Solana, graduado en agosto 22 de 1908. Asimismo, debemos recordar que Juan Estrada Berg también obtuvo ese título y fue director de la Escuela. La carrera existió hasta 1919, como sabemos, pues en el nuevo plan de estudios de ese año fue suprimida.

Banco de Empleados

La renuencia de Porfirio Díaz y Manuel González para reconocer los derechos de los servidores públicos, también fue patente en el tema de las pensiones civiles. Olvidado del todo el Montepío de Ministros y Oficinas como establecimiento público, se optó por la fundación del Banco de Empleados como sociedad anónima destinada a concederles prestamos. Se trató de una sociedad anónima de responsabilidad limitada que fue instituida con arreglo al contrato de concesión de junio 12 de 1883. Fue, pues, una concesión a favor de Francisco de P. Suárez

Ibañez para que por sí mismo o por medio de la compañía que organizara, estableciera la institución bancaria. De su capital social se reservó el 30% para ser suscrito preferentemente por los funcionarios, empleados y pensionistas del erario federal en el Distrito, mediante veinte pagos quincenales, si bien podría aumentar mediante suscripciones extraordinarias sin que excediera el 40% del capital suscrito del Banco en emisiones ordinarias. Los empleados accionistas, sin embargo, no tuvieron representación en la junta de accionistas, sino hasta concluir el pago de su acción. La función básica del banco, como es obvio, consiste en hacer préstamos a los funcionarios, empleados y pensionistas de la Federación en el Distrito, bajo la garantía de sus sueldos. Y cobrar de la Tesorería General, y pagar a los funcionarios o empleados civiles y a los pensionistas de la Federación, los sueldos y pensiones que les correspondan, con base en la concesión y los reglamentos que para tal efecto se expidieran.

Lo dicho representa el ideario liberal entonces preconizado, acerca de que los empleados civiles buscaran por sí mismos la solución a sus problemas, y que el Estado se ciñera a darles algún apoyo, eludiendo sus responsabilidades sociales. ¿Acaso no pensaba así Díaz Rugama, cuando al final de su libro sugiere a los servidores públicos que ahorren de sus sueldos para, una vez jubilados, como buenos emprendedores cuidaran de sí mismos con los rendimientos de sus negocios?

Capítulo 1
Juan Rodríguez de San Miguel
DIRECTORIO GENERAL DE LOS SUPREMOS PODERES, Y DE LAS PRINCIPALES
AUTORIDADES, CORPORACIONES Y OFICINAS DE LA NACIÓN

NÚMERO 13
SUPREMO PODER EJECUTIVO. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

El Exmo. Sr. General José Joaquín de Herrera.¹

Se le declaró Presidente de la República el 14 de setiembre de 1845. Su última parte el artículo 91 de las bases orgánicas, por el voto de las veintidós asambleas que sufragaron (pues no lo hizo Tabasco por el trastorno revolucionario que lo impidió.) Doce asambleas le votaron por unanimidad de sus individuos, y las diez restantes por mayoría. Tomó posesión el 16 de septiembre.

| NOMBRE | CARGO |
|--|---|
| El Exmo. Sr. Manuel de la Peña y Peña, senador y magistrado de la Excma. Suprema Corte de Justicia | Secretario del Despacho de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía |
| El Exmo. Sr. Lic. Demetrio Montes de Oca, miembro de la Cámara de Diputados | Secretario de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria |
| El Exmo. Sr. Pedro Fernández del Castillo | Secretario del Despacho de Hacienda |
| El Exmo. Sr. General Pedro María Anaya, miembro de la Cámara de Senadores | Secretario del Despacho de Guerra y Marina |

NÚMERO 19
NUEVO PODER EJECUTIVO

Se organizó en virtud del plan proclamado en San Luis Potosí por el ejército de reserva en 14 de diciembre de 1845, con el cual se dio cuenta a las cámaras la mañana del 20. La guarnición de Veracruz se adhirió a él el día 23, y la de Ulúa el 24; la de

¹ Rodríguez de San Miguel, Juan, *La República Mexicana en 1846: directorio general de los supremos poderes, y de las principales autoridades, corporaciones y oficinas de la nación*, México, Imprenta de J.M. Lara, 1845.

Méjico lo hizo también en la madrugada del 30, y en la tarde cesó en sus funciones y se retiró del palacio el Exmo. Sr. Herrera. El 2 de enero de 1846 entró a la capital el Exmo. Sr. General en jefe Mariano Paredes y Arrillaga a la cabeza del ejército. En la noche se celebró una junta general de jefes del mismo, y se levantó una acta en que se adicionó el plan proclamado en San Luis Potosí. En virtud del artículo 2º de las adiciones, se celebró en la noche del 3, junta de dos representantes por cada departamento, á fin de que nombrasen Presidente interino de la República, habiendo recaído el nombramiento en el Sr. General Paredes, por unanimidad de los cuarenta y tres señores que concurrieron. El 4 prestó el juramento y tomó posesión en el salón de la cámara de diputados, ante la referida junta, que quedó enseguida disuelta, conforme al art. 3º del plan administrativo de la República, acordado en la referida acta del ejército, levantada la noche del 2.

PRESIDENTE INTERINO DE LA REPÚBLICA

El Exmo. Sr. General de División Mariano Paredes y Arrillaga

| NOMBRE | CARGO |
|---|---|
| El Exmo. Sr. Joaquín Castillo y Lanzas | Secretario del Despacho de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía |
| El Excmo. e Illmo. Sr. Obispo electo de las Chiapas, Dr. José María Luciano Becerra | Secretario de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria |
| El Exmo. Sr. Luis Parres | Secretario del Despacho de Hacienda |
| El Exmo. Sr. General Juan N. Almonte | Secretario del Despacho de Guerra Y Marina |

NÚMERO 20 CONSEJO DE GOBIERNO

CONSEJEROS

| | |
|-------------------------|-------------------------|
| José María Iturralde | José María Cervantes |
| Juan N. Irizarri | José María Bocanegra |
| José Joaquín de Herrera | José María Tornel |
| Juan Quiñones | Cayetano Ibarra |
| José Echeverría | José María Cora |
| Gabriel Valencia | Manuel Crescencio Rejón |
| Presidente del Consejo | |
| José Ignacio Sepúlveda | Manuel Baranda |
| Manuel Bonilla | Manuel Larainzar |

Luis G. Gordoa

Nicolás Bravo

COMISIONES DEL CONSEJO

RELACIONES

Sr. Bocanegra
Sr. Bonilla
Sr. Gordoa

HACIENDA

Sr. Ibarra
Sr. Bonilla
Sr. Echeverría
Sr. Sepúlveda

POLICÍA

Sr. Valencia
Sr. Cora
Sr. Iturrealde

JUSTICIA

Sr. Arzobispo Irizarri
Sr. Quiñones
Sr. Cora
Sr. Iturrealde
Sr. Larrainzar

GUERRA

Sr. Tornel
Sr. Cervantes
Sr. Bravo
Sr. Sepúlveda

EMPLEADOS

Oficial mayor Juan Marenco
Idem 1º Manuel Amable
Idem 2º Domingo Orozco
Meritorio Agustín Gochicoa

Escribiente 1º Francisco Lamego
Idem 2º Antonio Vargas
Idem 3º Felipe Castro
Portero Luis Cortés

NÚMERO 21

**SECRETARIO DEL DESPACHO DE RELACIONES EXTERIORES,
GOBERNACIÓN Y POLICÍA**

| | |
|--|--|
| Oficial mayor 1º José María Ortiz | Archivero José María Inclán |
| Monasterio | Oficial 1º de archivo José Francisco Ruiz |
| <i>Idem</i> <i>Idem</i> 2º Francisco de la Parra | <i>Idem</i> 2º <i>Idem</i> Felipe Saavedra |
| Oficial 2º. 1º Rafael Larrañaga | Escribiente 1º Antonio Sierra |
| <i>Idem</i> 2º. 2º José María Guzmán | <i>Idem</i> 2º Manuel Llanguas |
| <i>Idem</i> 3º José Guadalupe Martínez | <i>Idem</i> 3º Juan Ortiz Monasterio |
| <i>Idem</i> 4º Carlos de los Ríos | <i>Idem</i> 4º Félix Galindo |
| <i>Idem</i> 5º Bonifacio Consejo | <i>Idem</i> 5º Antonio Pérez Gallardo |
| <i>Idem</i> 6º Manuel Quintanar | <i>Idem</i> 6º Agustín Velasco |
| <i>Idem</i> 7º Francisco Javier Icaza | Portero Miguel Buitrón |
| <i>Idem</i> 8º Juan Manuel Escalante | Mozo de oficios Nazario Pérez |

NOTA. Por ser alusivo a este ministerio el cuerpo diplomático y consular, se coloca en seguida.

NÚMERO 22

LEGACIONES Y CONSULADOS DE LA REPÚBLICA EN EL EXTERIOR

Legación en Londres

Tomas Murphy enviado
Extraordinario y ministro
plenipotenciario

José Murphy secretario
Bartolomé Muriel oficial

Legación en Madrid

Ignacio Valdivielso enviado
extraordinario y ministro
plenipotenciario

Eduardo Gorostiza secretario
Juan Francisco Allsop oficial

Legación en París

Máximo Garro enviado
extraordinario
y ministro plenipotenciario

Fernando Mangino secretario
Francisco de Paula Mora oficial

Legación en Roma

José María Montoya encargado de
negocios.

Pedro Escaldón oficial, con honores
de secretario de legación

CÓNSULES

Liverpool José Ignacio Tato

Londres José María Mendoza
(nombrado)

Burdeos Manuel María Maneiro

Havre Luis María Maneiro

Marsella José Armero Ruiz

Cádiz Ignacio Viya y Cosío

Barcelona Sebastián Blanco

Málaga Pedro Casado y Barrio

Santander Juan de la Pradeja

Valencia vicecónsul Ricardo
Starico Ruiz

Tarragona vacante

Alicante *Idem*

Habana Juan Fernández de la Vega

Mahon Juan Catalán y Scoffet

Manila vicecónsul Alonso Mier y Terán

Santa Cruz de Tenerife
vicecónsul José Pérez Ruilova

Ciudades Anseáticas
Andrés Negrete cónsul general

Roma vicecónsul Cayetano Paris

Amberes cónsul general interino
Pablo Donnet

Estados Unidos
En Nueva York cónsul general
Juan de la Granja

Nueva Orleans
cónsul Francisco Arragoiz
Vicecónsul Lorenzo Dobelsteen

En Independence vicecónsul
Antonio Niel

En Mobila vicecónsul Carlos Le-Baron

Guayaquil vicecónsul
Pedro Nolasco Minan

Bilbao vicecónsul
Juan Bautista Magueregui

Coruña vicecónsul Martín
Torres Moreno

Lima vicecónsul José A. Menéndez

Valparaíso cónsul Pedro Garmendia

NÚMERO 23
**AGENTES DIPLOMÁTICOS Y CONSULARES EXTRANJEROS, RESIDENTES
EN ESTA CAPITAL**

Carlos Bankhead ministro
plenipotenciario de S.M.
Británica

Pery W. Doyle secretario
John Thorton agregado

Salvador Bermúdez de Castro
enviado extraordinario y
ministro plenipotenciario de
S.M. Católica

Ramón Lozano y Armenta, secretario
Augusto Conte agregado

Cónsules en esta Capital

E.C. Mackintosh
Cónsul de S.M. Británica

Ramón Lozano y Armenta
Cónsul general interino de
S.M. Católica

Guillermo Drusina
Cónsul general de Sajonia

Enrique Hut
Cónsul general de Dinamarca

Adolfo de Bary
Cónsul de Francfort

Alejandro Fornachon
Cónsul de Suiza

Adrián Lestapis
Cónsul de los Países Bajos

Luis Keymolen
Cónsul de Bélgica

Francisco Schneider
Cónsul de Prusia

Adolfo de Bary
Encargado de los consulados de las
Ciudades Anseáticas

NÚMERO 24
**MINISTERIO DE JUSTICIA, NEGOCIOS ECLESIÁSTICOS,
INSTRUCCIÓN PÚBLICA E INDUSTRIAL**

| | | | |
|-------------------|---------------------|----------------|-----------------------------|
| Oficial mayor 1º | Joaquín de Iturbide | Archivero | Manuel María Espinosa |
| <i>Idem</i> 2º | José María Duran | Oficial 1º | <i>Idem</i> Francisco Frías |
| <i>Idem</i> 2º 1º | Joaquín Romanos | <i>Idem</i> 2º | <i>Idem</i> Gregorio Grossa |
| <i>Idem</i> 2º 2º | Mariano Alegría | Escribiente 1º | Teodoro Sotomayor |
| <i>Idem</i> 3º | Rafael Reinoso | <i>Idem</i> 2º | Manuel del Castillo |
| <i>Idem</i> 4º | Mariano Rodríguez | <i>Idem</i> 3º | Ignacio Villalva |

| | | | |
|----------------|---------------------|----------------|---------------|
| <i>Idem</i> 5º | Juan Unzueta | <i>Idem</i> 4º | Agustín Ruiz |
| <i>Idem</i> 6º | Ramón Gochicoa | Portero | Ramón Sánchez |
| <i>Idem</i> 7º | Juan P. Castro | Mozo | vacante |
| <i>Idem</i> 8º | José María Irizarri | | |

NÚMERO 25
MINISTERIO DE HACIENDA
 Empleados natos de él

Oficiales

| | | |
|--|----------------|-----------------------------|
| Oficial mayor Francisco Mari Lombardo | <i>Idem</i> 2º | <i>Idem</i> Mariano Maneiro |
| Oficial 1º 2º Santiago Sartorio | Escribiente | Manuel Dávila |
| <i>Idem</i> 2º 2º José Luis Huici | <i>Idem</i> | Juan Arias |
| <i>Idem</i> 3º José Mari Fernández | <i>Idem</i> | Luis Corral |
| Barberi | | |
| <i>Idem</i> 4º Jesús Soto Carrillo | <i>Idem</i> | José Calvo |
| <i>Idem</i> 5º Vicente Pechado | <i>Idem</i> | José Mari Sola |
| <i>Idem</i> 6º José Díaz | <i>Idem</i> | Alfonso Barrenechea |
| <i>Idem</i> 7º Miguel Crespo | <i>Idem</i> | José Larrea |
| <i>Idem</i> 8º Luis Memige | <i>Idem</i> | José Calderón |
| Jefe de la Sección de Cuenta y Razón José García | <i>Idem</i> | Luis Velasco |
| Oficial de la sección de cuenta y razón Javier Reygadas | <i>Idem</i> | Juan Bonilla |
| Archivero Hilario Barte | | |
| Oficial 1º del archivo | Meritorio | José Mariscal |
| Joaquín Anaya | | |

*Cesantes Empleados en este Ministerio
en Clase de Oficiales*

Cesantes del empleo de administrador de la aduana marítima de Tampico.

| | |
|--|--|
| Cesante del empleo de contador y tesorero del extinguido Banco de Avío José Mari Migoni y José Icaza e Iturbe | Cesante en el empleo de jefe superior de hacienda pública Agustín Jiménez |
|--|--|

En la de Escrivientes

| | |
|---|--|
| Cesante en el empleo de escribiente del Banco de Avío José Varas | Cesante en el empleo de oficial de la Contaduría de Temporalidades, Luis Ibarrola |
| Cesante en el empleo de oficial de la Contaduría de Temporalidades, Joaquín Badillo | Cesante en el empleo de oficial de la Secretaría del Gobierno del Distrito, Juan Güido |

*Empleados de Otras Oficinas Agregados a este Ministerio
En la Clase de Oficiales*

Oficial 2º de la administración general Oficial del tabaco Miguel Díaz
de correos Manuel Vallarta

Empleado del tabaco José Mari Gracia Empleado de la tesorería departamental
de Sonora
Eufemio Rodríguez

Vista de la aduana de Matamoros Pedro Comandante del resguardo de la aduana
Echeverría marítima de Guaimas
Ignacio Vergara

Oficial 1º de marina Oficial 2º de la administración
Manuel Bulnes principal de rentas de Oaxaca
Francisco Álvarez

Oficial de la Tesorería General
Juan Montes de Oca

En la de Escribientes

Oficial de la tesorería departamental Escribiente de la tesorería
de Querétaro José Espinosa departamental de México
José Ortega

Guarda de la aduana de México José Empleado de la aduana marítima de
Echeverri y Francisco Rodríguez Guaimas Manuel Morillo, N. Flores y
N. Herrera

Empleado de la aduana marítima de [...]
Manuel Muñoscano

**NÚMERO 26
JUNTA SUPERIOR DE HACIENDA CONSULTIVA
DEL MINISTERIO DEL RAMO**

Se nombró en 9 de enero de 1846, y debe regirse por especial
reglamento que propondrá ella misma.

Vocales

Lucas Alamán
Ignacio Pavón
Antonio Garay
José de la Fuente
Manuel Payno Bustamante

José Mari Peón
Manuel Canseco
Manuel Eduardo Gorostiza
Manuel Piña y Cuevas

NÚMERO 27

**MINISTERIO DE GUERRA Y MARINA. SECRETARIA DEL DESPACHO
DE GUERRA Y MARINA**

Natos

| | | | |
|----------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------|
| Oficial Mayor | José G. de la Cortina | Oficial 1º de archivo | |
| | | José Mariano Terrés | |
| Oficial 1º 2º | Juan L. Velázquez | Idem 2º idem | Manuel González |
| Idem 2º 1º | Manuel Sandoval | Escríbiente | Agustín Parada |
| Idem 2º 2º | Luis de Ormaechea | Idem | Martiniano Iturbide |
| Idem 2º 1º jubilado, | Alejandro Quijano | Escríbiente | Manuel Rivera |
| Idem 3º | Manuel Henríquez | Idem | Agustín Iglesias |
| Idem 4º | Rafael Cano | Idem | Dionisio Galindo |
| Idem 5º | Juan Peza | Idem | Domingo Suárez |
| Idem 6º | Mari Valle | Meritorio | Agustín Peza |
| Idem 7º | Rafael Valle | Idem | Francisco Arriaga |
| Idem 8º | José María Serrano | Portero | Cristóbal López |
| Archivero | Juan Espejo | Mozo de oficios | Valente López |

**NÚMERO 33
TESORERÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

Ministro, Antonio Batres
Pedro Fernández del Castillo

Sección de Tesorería

| | | | |
|------------|-------------------|----------------|--------------------|
| Jefe | Nicolás Fagoaga | Escríbiente 1º | Ramón Araujo |
| Oficial 2º | Domingo Rusi | Idem 2º | Marcos Villegas |
| Idem 3º | Amado Ayala | Idem 3º | Francisco Morlet |
| Idem 4º | José Manuel Frías | Idem 4º | José Ramón Rusi |
| Idem 5º | José González | Cajero pagador | Rafael Reygadas |
| | | Idem ayudante | Francisco Reygadas |

Sección de Guerra

| | | | |
|------------|---------------------------|----------------|----------------------------|
| Jefe | Miguel Irizarri | Idem 11º | Leonides Araujo |
| Oficial 2º | Francisco Pascacio Morlet | Idem 12º | José Encarnación Bohorques |
| Idem 3º | Juan Montes de Oca | Escríbiente 1º | Rómulo Chousal |
| Idem 4º | Antonio Cuadros | Idem 2º | Tranquilino de la Vega |
| Idem 5º | Francisco de P. Montero | Idem 3º | José Gómez Cadena |
| Idem 6º | Luis de la Peza | Idem 4º | Juan Hidalgo |
| Idem 7º | Felipe Díaz | Idem 5º | José Cosío |
| Idem 8º | José Navarro | Idem 6º | Mauricio Beltrán |
| Idem 9º | Miguel Tentori | Idem 7º | Manuel Puente |

Idem 10º Rafael Heredia

Idem 8º José Ortiz

Sección de Cuenta General

Jefe José Mariano Lara
Oficial 2º Francisco Bohorques
Idem 3º Pedro Vélez
Idem 4º Joaquín Acevedo
Escribiente 1º Hagan Núñez

Idem 2º Francisco González
Idem 3º Gabriel Maza
Oficial 1º Juan López
Idem 2º José Delgado
Escribiente Antonio Lozano

Meritorios

1º Francisco Arteaga.
2º Agustín Moro del Moral
3º Mariano Lagos

4º Cayetano Morales
5º Manuel Cervantes
6º Jesús Irizarri

Sección de Temporalidades

(El Lic. Arrillaga está ocupado en comisión)

Miguel Ussi
José María
Rafael Gómez

Matías Cereso
Felipe Marradon

NÚMERO 34 DIRECCIÓN GENERAL DE ALCABALAS

Director General José Ignacio Pavón

Contador jubilado de la sección primera encargado del despacho de la Dirección por enfermedad del director general, José de la Fuente.

Sección Primera

Contador Ignacio Sierra y Rosso
Oficial 1º Antonio Silva
Idem 2º José M. Pagazaurtundua
Idem 3º José Altamira
Idem 4º Francisco Mejía

Escribiente 1º
Manuel Gil de Partearroyo
Idem 2º Manuel Casas
Idem auxiliar Rafael Tagle
Idem idem Agustín Diaz

Sección Segunda

Contador Manuel María Ituarte
Oficial 1º José María Ruiz

Escribiente 1º Francisco de P. Palacio
Idem 2º José María de la Torre

Idem 2º José Ignacio Altamira
Idem 3º Laureano González
Idem 4º Francisco García Muro

Idem auxiliar Francisco de P. Heredia
Idem Idem Juan Chávez
Agregado Francisco Carrillo
Idem Pedro Echeverría

Sección Tercera

Contador Mariano Hierro Maldonado
Oficial 1º Bernardo de la Fuente
Idem 2º Francisco Serrano
Idem 3º Rafael Martínez de Castro
Idem 4º Manuel Pardo

Escribiente 1º Manuel López Guazo
Idem 2º Agustín Quevedo
Idem auxiliar José de la Rosa
Idem idem José Zenizo
Agregado José Ignacio Reyes
Idem Manuel Merino

Departamento de Guias

Oficial 1º Mariano González Calderón
Idem 2º Ignacio Cuéllar
Idem 6º Juan José Díaz de León
Idem 8º Manuel García
Idem 90 Felipe de la Barrera
Idem 10º José María Rovelo

Idem 11º Diego Correa
Escribiente 1º Manuel Arévalo
Idem 2º Pedro A. Schiafino
Portero José María Escalada
Archivero Juan M. Morales
Escribiente Joaquín Memije

NÚMERO 35 ADUANA DE MÉXICO

Jefes, Empleados y Agregados de esta Administración Principal

Administrador Joaquín Lebrija
Contador Ignacio de la Barrera
Oficial 1º José Ignacio Schiafino
Idem 2º Manuel Moreno
Idem 3º Mariano Guerra
Idem 4º Pedro Solórzano
Idem 5º Carlos Medina
Idem 6º Máximo Gutiérrez
Idem 7º José Picazo
Idem 8º José P. Nagori
Idem 9º Felipe Romero
Idem 10º José María Quijano
Idem 11º Benito Quintana
Idem 12º José María Pichardo
Idem 13º José María Argoytia
Idem 14º Pedro Gómez

Idem 3º Vicente Pérez Gallardo
Idem 4º Blas Bros
Idem 5º Juan Castillo
Idem 6º Juan Dosamantes.
ler. vista José Ramón Malo
Idem 2º Manuel Bausa
Idem 3º Manuel Payno Bustamante.
Alcaide 1º Joaquín Cortazar
Idem 2º Mariano Salgado
ler. guarda almacenes Manuel Suárez
Idem 2º Gabriel Echeverría
Portero Pedro Gallardo
ler. Merino Ramón Bravo
Idem 2º Joaquín Carbajal
Idem 3º Agustín Ricoy
Idem 4º José María Rodríguez

| | | |
|-----------------|----------------------|--|
| <i>Idem</i> 15º | José María Horta | Manuel Rionda, contador cesante que fue del Estado de México, agregado a esta aduana |
| <i>Idem</i> 16º | José de Jesús Toraya | Miguel Pavón oficial cesante de dicho estado |
| <i>Idem</i> 17º | José Marra Fernández | Agustín Noriega <i>Idem Idem</i> |
| <i>Idem</i> 18º | Homobono Prieto | José Portal <i>Idem Idem</i> |
| <i>Idem</i> 19º | Joaquín Cobos | Santiago Pérez <i>Idem Idem</i> |
| <i>Idem</i> 20º | Juan Rico | José Isidro Yáñez <i>Idem Idem</i> |
| Escribiente 1º | Francisco Toledo | Francisco Estrada <i>Idem Idem</i> |
| <i>Idem</i> 2º | Diego Rubín de Celis | Agregado Ignacio Justiniani |
| <i>Idem</i> 3º | Santiago Martínez | <i>Idem</i> Joaquín Manes |
| Gutiérrez | | |
| <i>Idem</i> 4º | José María Ormaechea | <i>Idem</i> Francisco Elguero |
| Tesorero | Mariano Domínguez | <i>Idem</i> Miguel Espinosa |
| Oficial 1º | Ignacio Cosía | <i>Idem</i> José María Melgarejo |
| <i>Idem</i> 2º | José Antonio Artega | |

NÚMERO 36 NACIONAL CASA DE MONEDA DE MÉXICO

| | |
|---|--|
| Superintendente Bernardo González Angulo | Ayudante Luis Amado Morales |
| Su amanuense | Fiel administrador |
| Santiago Carreto | Luis Velázquez de la Cadena |
| Contador Intendente honorario | Guardacuños |
| Manuel Díaz Moctezuma | Pablo de Labastida |
| Oficial mayor Pedro Rodríguez | Guardamateriales Manuel Sorondo |
| <i>Idem</i> 2º Agustín de las Fuentes | Teniente de fiel |
| <i>Idem</i> 3º Gil Zárate | Leandro Muxica, contador auxiliar |
| <i>Idem</i> 4º vacante | Guardavista 1º José Figueroa |
| <i>Idem</i> 5º Juan Díaz León | <i>Idem</i> 2º Vicente Montiel |
| Amanuense 1º Mariano Hermosillo | <i>Idem</i> 3º José Quirós |
| <i>Idem</i> 2º Severo Soliz | <i>Idem</i> 4º Mariano Ramírez |
| Archivero Narciso Sierra | Teniente guarda-cuños. Acuñador |
| Tesorero Ignacio Antonio Urrutia (Suspensión por español) | Acuñador 10º Ignacio Molina |
| José Mariano Pavía en ejercicio | <i>Idem</i> 2º Luis Montilla |
| Oficial mayor Antonio Guerra | |
| <i>Idem</i> 2º Gabriel González | <i>Idem</i> 3º José Ríos. |
| <i>Idem</i> 3º Mateo Beltrán | Amanuense del fiel Pedro Rovira |
| Amanuense Gregorio Espinosa | <i>Idem</i> de la fundición Manuel Díaz. |
| Contador de moneda Luis Manuel Mauleon | Constructor de pesos Manuel Ibañez (Suspensión por español, en ejercicio |
| <i>Idem</i> 2º Pedro Teruel | Miguel Corro |
| <i>Idem</i> 3º José María Melgarejo | Fundidor mayor José María Casarín |
| Ensayador de número | Guardavista Francisco Lozada |
| Manuel Ruiz de Tejada | Grabador Luciano Rovira |
| | Oficial mayor José Mariano Torreblanca |

| | | | |
|---------------------------------------|--------------------------|----------------|-------------------|
| <i>Idem</i> 2º | Francisco Lelo de Larrea | <i>Idem</i> 2º | Juan Arévalo |
| Supernumerario | | Aprendiz 1º | Ignacio Díaz León |
| Manuel Reyes Valverde | | <i>Idem</i> 2º | Albino del Moral |
| Juez de balanza, Intendente honorario | | Portero | Antonio Lozada |
| Francisco Castro | | | |

NÚMERO 37
APARTADO NACIONAL

| | |
|-------------------------------------|---|
| Director General José Ramón Pacheco | Oficial de libros <i>Idem</i> José María Ventimilla |
| Apartador mayor interino | Primer guardavista <i>Idem</i> Ignacio Guzmán |
| José Salvador Hidalgo | Segundo <i>Idem</i> <i>Idem</i> Ramón Landeros |
| Segundo Apartador <i>Idem</i> | |
| Jesús Medina | |

NÚMERO 38
RENTA DEL TABACO

Dirección General

| | |
|---|--|
| Director general | Escribiente 1º José Llaguno |
| Manuel de Gorostiza | |
| Oficial mayor Joaquín Velázquez | <i>Idem</i> 2º Mariano Álvarez Bonilla |
| <i>Idem</i> 2º Leandro Cuevas | <i>Idem</i> 3º Mariano Lince |
| <i>Idem</i> 3º Mariano García Mazo | <i>Idem</i> 4º Francisco Saldívar |
| <i>Idem</i> 4º José María Hidalgo y Esnaurrizar | <i>Idem</i> 5º Juan P. Vicuña |
| | <i>Idem</i> 6º Ignacio Falcón |

Supernumerarios

| | | | |
|-------------|----------------|-------------|-------------------------|
| Coronel | Pablo Sánchez | <i>Idem</i> | Manuel Panes |
| Escribiente | Martín Carrera | <i>Idem</i> | Manuel Fuentes |
| <i>Idem</i> | Mariano Parada | <i>Idem</i> | Victores Manero Embides |
| Meritorio | Agustín Anza | Portero | Pascual Sánchez |

Mozo de oficios Manuel Cazares

Contaduría

| | |
|-------------------------------|--|
| Contador general José Anievas | Interventor por la contaduría en los almacenes generales |
| | José García |
| Oficial mayor Miguel Badillo | Archivero José Gutiérrez |
| Jefe de la Sección de Glosa | Escribiente 1º José Narciso Ibáñez |
| Manuel Sáens de Enciso | |
| Oficial 2º Mariano Casarin | <i>Idem</i> 2º José María Villamil |

| | |
|--|---|
| <i>Idem</i> 2º de la misma Sección Manuel Arias | <i>Idem</i> 3º José María del Rayo |
| <i>Idem</i> 3º Juan José Padilla | <i>Idem</i> 4º Justo Márquez |
| <i>Idem</i> 4º Miguel Díaz | <i>Idem</i> 5º Francisco J. Pacheco (ausente) |
| <i>Idem</i> 5º Joaquín Gómez Gallo | <i>Idem</i> 6º Gumersindo Enciso |

| Supernumerarios | Sección de Naipes | Sección de Pólvora |
|---------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|
| Escribiente Joaquín Campillo | Jefe Antonio Merino | Jefe Guillermo Prieto |
| Meritorio Librado Carranza | Oficial Lorenzo Ceballos | Oficial 1º Cristóbal Irastorza |
| Mozo de oficios Susano Rosel | Meritorio José María Luna | <i>Idem</i> 2º Agustín Gochicoa |

Sección de Papel Sellado

| | |
|--|--|
| Jefe José Tranquilino Esnaurrizar | Cobrador de libranzas Antonio Pardo |
| Oficial Antonio Valdés | Primer contador de Moneda José González Gutiérrez |
| Conductor general de efectos Félix Villar | Segundo <i>Idem</i> Agustín Cortés |
| Oficial 1º Manuel Gutiérrez | Mozo de oficios Francisco Jaramillo |
| <i>Idem</i> 2º Joaquín García Mazo | |

Almacenes

| | |
|-------------------------------------|---------------------------------------|
| Fiel administrador Pedro Ferreiro | <i>Idem</i> 2º José González del Pino |
| Oficial 1º de libros Vicente Segura | Escribiente Gabriel Schiafino |

NÚMERO 39

ADMINISTRACIÓN PRINCIPAL DEL TABACO Y DEMÁS RENTAS ESTANCADAS DE MÉXICO

| | |
|---|-----------------------------|
| Administrador principal Juan de la Fuente | Meritorio 1º José Díaz León |
| Contador propietario Francisco Ortega | Meritorio 2º Román Román |
| Oficial mayor propietario y contador interino Manuel Buen Abad | Meritorio 3º Antonio Cirat |
| Oficial mayor interino José María Schiafino | Meritorio 4º Luis Delgado |
| Oficial 2º Francisco Lombardo | Meritorio 5º Mariano García |
| Oficial 3º Antonio Vallejo | Cajero Anastasio Crespo |
| Oficial 4º Francisco P. Rivas | Proveedor Gil de Zárate |

| | | |
|----------------------------|---------------------|------------------------------------|
| Escribiente 1º | Enrique Barradas | Guarda-almacén Manuel Iñigo |
| <i>Idem</i> 2º | Miguel Rojas | Oficial Felipe Ballesteros |
| <i>Idem</i> supernumerario | Andrés Marzan | Escribiente Cosme Sánchez Aparicio |
| <i>Idem</i> agregado | Agustín Peza y Peza | |

NÚMERO 40
FÁBRICA DE PUROS Y CIGARROS DE MÉXICO

| | | |
|----------------|-----------------------|--|
| Administrador | Joaquín Torres Torija | Escribiente 2º Rafael María de Elorduy |
| Contador | Manuel Payno | Escribiente 3º |
| Oficial 1º | José María de Bulnes | Mariano Antonio del Castillo |
| Oficial 2º | Francisco Campos | Cajero pagador Juan Diego Garmendia |
| Oficial 3º | Mariano Huarriz | Maestro mayor Mariano Ocina |
| Escribiente 1º | Antonio Santa-Anna | Reconocedor Mariano Viveros |
| | | Sobrestante 1º del encajonado |
| | | Manuel Álvarez |

NÚMERO 41
ALMACENES DE PÓLVORA DE MÉXICO

| | | |
|----------------|--------------------|----------------------------|
| Guarda-almacén | Manuel Esnaurrizar | Interventor de <i>Idem</i> |
|----------------|--------------------|----------------------------|

NÚMERO 42
FÁBRICA DE NAIPES

| | |
|---------------------------------|-----------------------------------|
| Administrador de la Fábrica | Guarda-almacén Francisco Mostillo |
| José Mariano Campos | |
| Oficial de libros Vicente Omaña | Grabador Romualdo Vázquez |
| Oficial de los primeros ramos | Portero Clemente Vélez |
| Mariano Gómez | |
| Oficial de los segundos ramos | |
| José María Miranda | |

NÚMERO 43
ADMINISTRACIÓN GENERAL DE CORREOS

| | |
|---|------------------------------------|
| Contador encargado de la administración | Escribiente 1º vacante |
| José Miguel Arrollo | |
| Oficial mayor encargado | <i>Idem</i> 2º Juan Camacho |
| de la contaduría Joaquín Grajeda | |
| Oficial 2º Mariano Ballarta | <i>Idem</i> 3º Francisco Medina |
| <i>Idem</i> 3º Wenceslao Palacios | <i>Idem</i> 4º Francisco García |
| <i>Idem</i> 4º Ignacio S. Hidalgo | <i>Idem</i> 5º José Chávez |
| <i>Idem</i> 5º Ignacio Ferrer | Portero 1º Mariano Rebollar. |
| <i>Idem</i> 6º Ignacio Cisneros | <i>Idem</i> 2º Ignacio de Bonilla. |
| <i>Idem</i> 7º Antonio Villada | <i>Idem</i> 3º Pedro Rangel |

| | | |
|-----------------|---------------------|---|
| <i>Idem</i> 8º | Manuel Pimentel | <i>Idem</i> 4º Domingo Mateos |
| <i>Idem</i> 9º | José María Madrigal | Departamento de rezagos Juan Ruiz, Agustín Jiménez, Miguel Bonilla y Francisco Aspilcueta |
| <i>Idem</i> 10º | Ignacio Castera | Cartero 1º para repartir las que quedan en la semana Jacinto Biceno |
| <i>Idem</i> 11º | Antonio Vargas | <i>Idem</i> 2º para repartir las cartas a domicilio José María Navarro |
| <i>Idem</i> 12º | Ramón P. Cosío | |

NÚMERO 44 SACRO Y NACIONAL MONTE DE PIEDAD DE ÁNIMAS

| | | |
|-----------------------------------|----------------|----------------------|
| Director | <i>Idem</i> 7º | Juan Estrada |
| Francisco Manuel Sánchez de Tagle | | |
| Contador | <i>Idem</i> 8º | José Ortiz Couto |
| Agustín Moreno | Escribiente 1º | Manuel de los Cobos |
| Tesorero | 2º | Antonio M. Arellano |
| Luis Serna | 3º | Luis Bonilla |
| Depositario José María García | 4º | Pedro Campusano |
| Juez de almoneda Antonio Laspita | Escribano | Manuel García Romero |
| Interventor Ignacio Mena | Platero | José Folco |
| <i>Idem</i> jubilado Vicente Alva | Sastre | Agustín Interial |
| Oficial 1º | Portero | vacante |
| Diego Hernández | Guarda 1º | <i>Idem</i> |
| <i>Idem</i> 2º | <i>Idem</i> 2º | Agapito Espinosa |
| Manuel Máximo Riofrío | | |
| <i>Idem</i> 3º | | |
| Manuel José Nieto | | |
| <i>Idem</i> 4º | | |
| Juan Monterde | | |
| <i>Idem</i> 5º | | |
| Francisco Imaz | | |
| <i>Idem</i> 6º | | |
| Juan Ceballos | | |

NÚMERO 45 DIRECCIÓN GENERAL DE LA INDUSTRIA NACIONAL

| | |
|------------------------------------|--------------------------------------|
| Junta General Directiva | Secretaría |
| Director | Secretario Dr. Mariano Gálvez, |
| Vice-director | Abogado de los tribunales de la |
| 1er. diputado | República |
| 2º <i>Idem</i> Andrés Pizarro | Oficial 1º Agustín Sánchez de Tagle |
| 3º <i>Idem</i> José María Bassoco | Oficial 2º Pedro del Valle |
| Individuo de la Junta Directiva de | Escribiente José María Flores Verdad |
| Minería | Tesorero Manuel Pizarro |

Suplentes

| | |
|----------------|-------------------|
| Ignacio Nájera | Estanislao Flores |
| Vicente Pozo | Andrés Lyall |

Está nombrado director de la Escuela de Agricultura que ha de formarse en la hacienda de la Ascensión, junto a Tacuba, Melchor

Ocampo, y vicedirector de la de artes, el teniente coronel Bruno Aguilar; pero no están en ejercicio, no habiéndose aún organizado estos establecimientos.

NÚMERO 46
JUNTA MERCANTIL DE FOMENTO DE MÉXICO

Ignacio Cortina Chávez
Donato Manterola
Guillermo Francisco Higson
Maximiliano M. Chabert
Manuel de Rozas
Gregorio Mier y Terán
Teodoro Chávez

Andrés Cervantes
Luis Salazar
Jorge Enrique de Wilde
José Mariano Couto
Pascual Carballeda
Ambrosio Vega

Secretaría de la Junta

Secretario propietario
Juan N. de Vertiz
Idem interino Teóilo Marín
Oficial interino
Amado García del Castillo

Escribiente José María Pérez Vargas
Idem Luis Madariaga
Mozo de oficio Francisco González

Tesorería de la Junta

Tesorero Ignacio Berra

NÚMERO 47
JUNTA DE FOMENTO DE MINERÍA

Junta

Presidente
Vicente Segura

Comisionado de
los mineros
José Delmotte

Comisionado de los
acreedores
José María Bassoco

Archivo

Archivero Francisco Quirban

Secretaría

Secretario
José María Castera

Oficial 1º Isidro
R. Gondra

Idem 2º
José María Canchola

Escribiente 1º
Manuel García del Valle
Idem 2º Manuel Couto

Tesorería

Tesorero Teodoro Castera
Contador de moneda J. García Arana
Mozo de oficios Manuel Rodríguez

Contaduría

Contador
Miguel Hierro

Oficial 1º
Miguel Gangoiti

Idem 2º Agustín Peredo
Escribiente J.F. Bonilla

NÚMERO 48
COLEGIO NACIONAL DE MINERÍA

| | | | |
|------------------------------------|----------------------|----------------------------|----------------------|
| Director | José María Tornel | <i>Idem</i> alemán | Claudio Gen |
| Rector | Isidro Cuevas | Dibujo | Jesús Corral |
| Catedrático de mineralogía | | Sustituto de cátedras | |
| Andrés del Río | | Sebastián Camacho | |
| Química | Manuel Herrera | Director del museo | Isidro R. Gondra |
| Física | Manuel Tejada | Escribiente de <i>Idem</i> | Ignacio Fuentes |
| Primer curso de matemáticas | | Preparador del museo | Ignacio Castera |
| Manuel Castro | | Conserje de <i>Idem</i> | Francisco Jiménez |
| Segundo <i>Idem</i> de <i>Idem</i> | | Médico del Colegio | Luis Carrión |
| Cástulo Navarro | | Escribiente de <i>Idem</i> | Agustín Tornel |
| Cosmografía Ramón del Moral | | Mayordomo | Miguel Mossó |
| Geología y zoología | | Portero | Antonio Alcántara |
| Joaquín Velázquez de León | | Mozo | Quirino Cisneros |
| Mecánica | Antonio del Castillo | <i>Idem</i> | Damián Rodríguez |
| Geografía | Blas Balcarcel | <i>Idem</i> | Narciso Lemus |
| Botánica | Pio Bustamante | <i>Idem</i> | |
| Gramática castellana, ideología | | <i>Idem</i> | Victoriano Hernández |
| y lógica | José Julián Tornel | <i>Idem</i> | Eugenio Miramón |
| Idioma francés | Antonio Balderas | Cocinero | José Bulie |
| <i>Idem</i> inglés Juan Palacios | | | |

NÚMERO 49
ACADEMIA NACIONAL DE SAN CARLOS
Señores Consiliarios, Académicos de Honor y de Merito,
y Empleados

| | |
|-----------------------------------|--------------------|
| Javier Echeverría presidente | Pedro García Conde |
| Francisco Manuel Sánchez de Tagle | Juan Orbegozo |
| Secretario | |

Benigno Bustamante

Conciliarios

| | |
|--------------------------|---------------------|
| Francisco Fagoaga | Honorato Riaño |
| José María Durán | José Joaquín Pesado |
| Juan María Flores | José Joaquín Rosas |
| Manuel Posada y Garduño | Cirilo Gómez Anaya |
| Juan Irizarri | Manuel Rincón |
| Felipe Neri del Barrio | Luis Gonzaga Cuevas |
| Antonio Batres | Bernardo Couto |
| Manuel de la Peña y Peña | |
| Manuel Diez de Bonilla | |

Joaquín Fernández Madrid
 Manuel Baranda

Académicos

| | |
|-----------------------------|--|
| Académicos de Merito | |
| José María Echendia | |
| Lorenzo Hidalga | |
| Enrique Grifón | |
| José María Miranda | |

Joaquín Velázquez de León
Gregorio Mier y Terán

Cayetano Rubio
Pedro Echeverría
José María Cervantes
Miguel Cervantes

José Juan Cervantes
Juan Icaza
José Mariano Sánchez Mora
Manuel Agreda
José Gómez de la Cortina
Luis Gordoa

Empleados

Manuel Castro director de matemáticas
Joaquín Heredia *Idem* de arquitectura
Francisco Terrasas *Idem* de escultura
Miguel Mata *Idem* de pintura
Manuel Delgado
corrector de arquitectura
Lorenzo Cereza corrector de dibujo
Felipe Molina *Idem*
Ignacio Cervantes Sota conserje
José Estanislao Nájera conserje
Vicente Heredia
pensionado de arquitectura
Justo Galván corrector de dibujo

NÚMERO 50 LOTERÍA DE LA ACADEMIA NACIONAL DE SAN CARLOS

Junta Directiva

Presidente Javier Echeverría
Gregorio de Mier y Terán
Juan María Flores

Dirección y Contaduría

Contador Honorato de Riaño
Oficial 1º Antonio Fernández Munilla
Idem 2º Luis Gutiérrez

Tesorería

| | | |
|----------------|----------------------------|--|
| Tesorero | Francisco Pesquera | <i>Idem</i> 3º Luis Payno y Bustamante |
| Oficial 1º | Luis Gonzaga de la Barrera | <i>Idem</i> 4º Nabor Muñoz |
| <i>Idem</i> 2º | Cayetano Muñoz | <i>Idem</i> 5º Francisco Moreno |
| <i>Idem</i> 3º | Eduardo Castro | <i>Idem</i> 6º Ramón de la Barrera |
| Auxiliar 1º | Pedro Muñoz | Portero José Cervantes |
| <i>Idem</i> 2º | Juan Pedro Fuente | |

NÚMERO 52 JUNTA DE AMORTIZACIÓN DE CRÉDITOS DE COBRE

Presidente

Javier Echeverría

Vocales

Manuel Martínez
del Campo
Francisco Sequeiro
Luis Cecillon
Teodoro Labadía

Tenedor de libros
Gabriel Urquijo

NÚMERO 53 RENTA DE PAPEL SELLADO

| | |
|--|--|
| Interventor Juan N. Camacho | Jefe de la Sección José Tranquilino Esnurrizar |
| Cajero pagador y depositario del papel sellado José Martínez del Campo | Oficial 2º Antonio Valdés Guarda-sellos Juan Bautista Landa |

NÚMERO 54
FONDO DEL 26 POR 100
Apoderados de los Acreedores

| | | |
|-----------------|------------------|--------------|
| Manuel Escandón | Francisco Iturbe | Juan Rondeno |
|-----------------|------------------|--------------|

NÚMERO 55
SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO DE MÉXICO

| | | |
|----------------|----------------------|---|
| Secretario | Cástulo Barreda | <i>Idem</i> supernumerario Manuel Trujillo |
| Oficial mayor | Leandro Estrada | Archivero 1º José María Jáuregui |
| <i>Idem</i> 2º | Manuel Carballeda | Agregado al mismo con el carácter de auxiliar José María Mazo |
| <i>Idem</i> 3º | Luis Camargo | Mozo de oficio Francisco Bernal |
| <i>Idem</i> 4º | José Luis Morali | ler. Macero José María León XXXXX |
| Escribiente 1º | José María Nájera | 2º <i>Idem</i> José de Jesús Caballero |
| <i>Idem</i> 2º | Mariano Morali | <i>Idem</i> ler. Supernumerario |
| <i>Idem</i> 3º | Juan de Dios Chousal | Francisco Peralta |
| <i>Idem</i> 4º | Juan Rojas | <i>Idem</i> 2º José María López |

Oficio de Hipotecas

| | |
|--|--|
| Escribano que despacha con el Secretario por Antonio Pintos y Manuel Madariaga | Los que trabajan con éste: Miguel María Montes de Oca Leandro Pintos |
|--|--|

NÚMERO 56
CONTADURÍA DEL AYUNTAMIENTO

| | | | |
|---------------|------------------------|----------------|-------------------|
| Contador | José Ignacio Domínguez | <i>Idem</i> 2º | Francisco Nájera |
| Oficial mayor | José González | Escribiente | José de los Cobos |

NÚMERO 57
TESORERÍA DEL EMMO. AYUNTAMIENTO

| | | |
|----------------|-----------------------|--------------------------------|
| Tesorero | José Francisco Nájera | Oficial de libros |
| Oficial 1º | José Carrillo | José Ignacio Rodríguez |
| Cajero pagador | Crispín Rodríguez | Oficial 3º José Miguel Callejo |

Prefectura del Ayuntamiento de México

NOTA. Sirviéndose por el Sr. Icaza la prefectura provisionalmente, y llamado también provisionalmente uno de los anteriores Ayuntamientos, acaso dentro de breve se hará novedad en estos cargos, y por lo mismo sólo se pondrán las oficinas del Exmo. Ayuntamiento.

Capítulo 2
Francisco Carbajal
DISCURSOS SOBRE LA PROPIEDAD DE LOS EMPLEOS

Primer Discurso
CONTRA LA SUPRESIÓN DE LA DE TITULARIDAD DE CARGO
[Agosto 10 de 1848]

[“Discurso pronunciado por el diputado F. Carbajal en la sesión del día 10 de agosto de 1848, contra las proposiciones del Sr. Payno sobre quitar la propiedad de los empleados y militares”].¹

[PREFACIO]

Lamentable es, señores, que la experiencia adquirida por la República en tantos años de infortunios y de errores, no contribuya más que a exasperar nuestros males o a curarlos con veneno, en vez de aplicarles adecuados remedios. Vemos un abuso o un desorden, que sobresalen sobre el desorden general, y exaltados o vivamente conmovidos en cada ocasión que esto sucede, el celo o el ahínco para quitar un mal nos cubre los ojos, nos impide analizar las cosas, y aún nos conduce a desconocer la justicia y la verdadera conveniencia pública.

Así sucede con las proposiciones a las que se ha dado segunda lectura: su autor ha visto el desorden y el favoritismo que reina en nuestras oficinas y en el ejército; la multitud de personas que no debían ser ni militares ni empleados, y lo mal que anda en ambos ramos el servicio de la nación; y equivocando el origen de estos males hasta llegar a atribuirlos a la misma causa que los hubiera evitado, propone

¹ Carbajal, Francisco (1848), “Discursos del diputado Francisco Carbajal sobre la propiedad de los empleos”. “Plan general de reformas de oficinas, y proyecto de ley para restituir a sus destinos a los empleados que no siguieron al gobierno a Querétaro”. México, Imprenta de Ignacio Cumplido.

tocar el extremo peor que pudiéramos discurrir, y sin conocerlo, y con el mejor deseo, pretended dar la última mano a la total desorganización del sistema administrativo. Las proposiciones que nos ocupan, digo que son el peor extremo, porque en mi concepto las medidas que proponen, reagranan los males, alimentan la inmoralidad y la empleomanía, destruyen todo estímulo, son impolíticas y contrarias a la Constitución; y a todas las leyes que han garantizado el derecho de propiedad, y envuelven por lo mismo la mayor injusticia.

Yo he servido al gobierno general como el señor autor de las proposiciones (aunque ya tengo la satisfacción de no ser su empleado); pero lo he servido en toda clase de oficinas y durante veinte años, y jamás he visto un sólo caso en que la propiedad y la escala hayan sido perjudiciales al servicio público. La propiedad se estableció, y es muy conveniente que se conserve y se garantice en todos los que sirven a la nación, porque ella contribuye a tener buenos empleados, como se notaba en tiempos del gobierno español, en que esa propiedad era más respetada. Entonces se admitían meritorios, es decir, jóvenes que entrasen a las oficinas a aprender el mecanismo de éstas, sin percibir sueldo, y cuando había vacantes, las ocupaban ellos por el orden de sus nombramientos: se ascendía después por una escala rigurosa, y no se podía perder el empleo sino por causa justificada.

Cuando por las intrigas o cohechos que se ponían en juego en la corte, venía algún favorito a ocupar un destino, cortando escala, casi siempre se resentía en la oficina de la ineptitud o mala conducta de aquél intruso, y aunque llegase a aprender a desempeñar las labores de su mesa o sección, padecía entre tanto el servicio notables atrasos de trastornos; y esto era consiguiente, porque el despacho de una oficina requiere conocimientos y práctica que no se adquieren fuera de ella.

Después de la Independencia, todos hemos creído que somos buenos para presidentes, para ministros, para diputados, para empleados y para generales y oficiales del ejército; y de esta necia presunción, que nos ha costado bastante caro, se ha inferido sin duda que para servir en las oficinas no se necesita aprender nada, sino sólo haber recibido conforme al desordenado método moderno de educación que por desgracia tenemos, un baño de todas las ciencias que nos pasó por la cabeza con la violencia con que pasa el agua, dejándonos sólo definiciones en abundancia y charlatanería sobrada. Pero si reflexionamos con algún juicio, debemos conocer que para que haya buenos empleados, se debe considerar esta carrera como una profesión, organizarla como tal, y garantizar el fruto de sus tareas a los que la sigan con aplicación y honradez, y no confundir el servicio público con el servicio privado, como se trata de hacer hoy, cuando existe entre ambos una notable diferencia.

Aquel que obtiene un destino en una casa de comercio, por ejemplo, sirve a una persona física, al patrón o amo, que sólo por la muerte puede faltar, y así el dependiente hombre de bien sabe que si se porta con honor, actividad e inteligencia, no sólo será conservado, sino mejorado en su suerte; y tal vez hará su fortuna. De este modo, el hombre tiene estímulo, sirve bien y la negociación prospera. Un empleado presta su servicio al gobierno, una persona moral, que no puede ser como un patrón de casa de comercio, porque las personas físicas que lo componen se mudan en todas partes más o menos tarde, y entre nosotros con una frecuencia asombrosa; y de aquí resulta que no cuenta con la garantía de que portándose bien, será conservado y ascendido, ya porque su nuevo jefe o ministro no sepa lo que trae entre manos, ya porque venga con una cauda de ahijados y parientes para darles empleos, ya porque concurran ambas circunstancias, según es más común. De esta manera, no habrá estímulo en el empleado, las oficinas no estarán bien

servidas, y la administración quedará en desorden, y padecerá atrasos cotidianos que la conduzcan a su total ruina.

Estas consecuencias no son teorías leídas en algún libro de economistas de gabinete, que quieren componer el mundo sin conocerlo; aunque entre éstos, uno de los que son algo juiciosos recomienda la propiedad en los empleos; son, repito, consecuencias prácticas; son las que se ven todos los días; son, repito, consecuencias prácticas; son las que se ven todos los días y las que están apoyadas por multitud de hechos particulares y por el triste estado en que se hallan nuestras oficinas. En éstas, lo mismo que en el ejército, hay gente inútil o inepta, y sus labores se resienten en la movilidad de los individuos que entran y salen de ellas, por esa manía de poner agregados, de destinar a los natos de un oficina a otra, y por el arbitrio que se ha inventado para poner favoritos, y consiste en jubilar a aquellos cuyos destinos se codician. ¿Tan feo desorden viene de que tengan propiedad los empleados? ¿Dimana de que tengan escala?

Y los hombres inmorales o de mala conducta, que por favor, por espíritu de partido, o por el influjo femenino, han ocupado destinos y han prostituido muchas oficinas, ¿han entrado a ellas porque se respeta la propiedad? ¿Es esta la causa del mal que han hecho? Se me dirá, que para quitarlos se quiere abolir aquella garantía; pero ni la ley puede tener efecto retroactivo, ni las proposiciones se contraen a los que ya están colocados o jubilados, sino a los que se nombren nuevamente. Y bien, el remedio para que no se pongan malos empleados ¿estriba en que no sean propietarios? El temor de ser removidos sería un estímulo excelente si se tratara de que los gobiernos fueran como las personas particulares, lo cual he demostrado que no es así; resultando que el no conceder la propiedad en los empleos públicos, es quitar a cuántos los sirvan todo estímulo, toda esperanza de

recompensa y de adelanto; y yo desearía saber para qué es bueno un hombre que carece de todo esto, y que vive sin porvenir.

Si aplicamos estas razones a las oficinas de manejo de caudales, encontraremos que son de tal peso y tanto más incontestables, cuanto que la práctica las confirma concluyentemente. En efecto, señores, ¿desde cuándo se sistemó el peculado en las aduanas marítimas? ¿Desde qué fecha datan los robos escandalosos que han formado las fortunas de algunos magnates? Desde que el gobierno no respetó ni la propiedad ni la escala de los empleados, y desde que removía cada seis meses a los administradores y vistas desanimando a los que eran hombres honrados, porque por la facilidad de la remoción sabían que no serían sostenidos; y estimulando a los pícaros a que robaran con descaro y con prisas, para quedar bien puestos, en el concepto de que si se contenían en sus demásías, esto no les serviría para conservar sus plazas.

Por otra parte, si cuando nuestros gobiernos han tenido las manos atadas han colocado a alguna mala gente en las oficinas, ¿qué será de éstas y de los archivos públicos el día que haya la facilidad de mudar empleados como se muda de camisas? ¿Cuál será el arreglo de las mesas y el giro de los expedientes con ese flujo y reflujo de empleados, y ese entrar y salir de gente que no conozca los negocios? Espanta imaginarse, aunque sea rápidamente, el desorden y el atraso que reinarían. Y la rendición de cuentas y su glosa, y la responsabilidad de los que manejan caudales, ¿cómo se salvaría cuando se les despojara y quisieran marcharse de los lugares de su residencia? ¿Y cómo se les obligaría a permanecer sin recursos para subsistir? Estas dificultades, y la inseguridad, no harán más que retraer a los hombres de bien, y animar a los malvados a servir los empleos y a acabar de extender la desmoralización.

Contrayéndonos al ejército, los argumentos que he hecho en favor de la propiedad de los empleos adquieran una fuerza grande sin necesidad de que yo me detenga en querer dársela porque siendo mayores los conocimientos que se necesitan para ser un buen oficial, más consagración al servicio y mayores los peligros que se corren en este, las garantías de propiedad, premio, ascensos y el estímulo, deben ser mayores sin duda alguna. Sin embargo, se quiere que con nada cuenten los que tanto deben exponer, o se desea, mejor dicho, que cuanto se ha practicado en nuestras funestas discordias para desmoralizar al ejército, se convierta en ley.

¿Es la propiedad y la escala, es el apego a la ordenanza y al escalafón del ejército, la que ha producido tanta multitud de oficiales sin colocación, sin saber y sin virtudes? ¿No es cierto que nuestros malos gobiernos y nuestros miserables motines son la verdadera causa de que haya habido una fuerza armada tan desordenada, y por lo mismo tan inservible y aún perjudicial? ¿Y cuál es el remedio que se propone contra mal tan grave? ¿Qué lo que los gobiernos y los revolucionarios han practicado contra la ley y en perjuicio del orden, ahora se haga por la propia autorización de la ley; es decir, que los buenos oficiales no tengan garantía ninguna, que la oficialidad del ejército sea compuesta de casquianos presuntuosos o de ignorantes, que de esbirros ascienden a destinos de importancia; que sólo perjuros, ladrones, asesinos y cobardes, opten a una carrera que debe ser patrimonio de los hombres instruidos, de moral y de honor; y que éstos se retraijan de entrar en ella, por la inseguridad y las nungunas esperanzas de adelantar lícitamente, que se les presentan.

Además, parece que hemos olvidado los resultados que dio últimamente el desorden y la falta de garantías y de estímulos en el ejército, y sólo nos conformamos con declamar contra esta clase, que en lo general puede decirse ha hecho más de lo que debía, atendiendo

a lo que con ella se ha practicado. ¿Cómo se desean oficiales y soldados valientes y arrojados, cuando si vencen, no oyen alabanzas dignas de sus acciones, ni ven el merecido galardón; si quedan mutilados, se convierten en mendigos; y si mueren, sus mujeres y sus hijos se hunden en la última miseria y en el desamparo más lastimero? ¿Así es como la Francia ha formado a los compañeros de Napoleón y a los vencedores de Constantina? ¿Así es como las naciones han querido tener un buen ejército que les dé victorias, honor y gloria? Vergüenza da que nosotros hablamos de nuestra fuerza armada y de la última guerra, no por las desgracias que sufrió aquella, sino porque las atribuimos a causas que no son verdaderas; y porque a fuerza de atacar con ridiculeces y chocarrerías a la profesión militar, la acabaron de desmoralizar, de quitarle su prestigio, y contribuyeron así a sus derrotas. En el ejército removible que debería formarse, según las proposiciones que combato, no sé qué haríamos de artilleros, ingenieros y oficiales facultativos, porque sería el colmo de la insensatez ponerse a estudiar y a practicar operaciones penosas de un individuo para ser empleado en la milicia, por uno o dos meses, o un año, entre tanto otro gobierno lo despojaba para poner un cohetero de coronel de artillería, o un picador de comandante de escuadrón.

Ofendería el buen sentido de la Cámara, si me propusiera desenvolver las razones infinitas que me ocurren en el asunto de que estoy hablando, y así sólo apunto aquellas que más fuerza me hacen, y los inconvenientes que se me presentan más abultados. Uno de ellos es la inconstitucionalidad que envuelve la primera de las proposiciones, pues aunque no comprende la exclusión de la propiedad a los que actualmente sirven en la milicia y en las oficinas, habla de las vacantes que ocurrán en lo sucesivo, y que por la escala de unas y el escalafón de la otra deben ocupar los actuales militares y empleados, a quienes se pone en el duro caso de quedar estacionarios, o de perder su propiedad

al ascender, y creo que la medida que esto cause; es contraria a la Constitución y a las leyes, porque éstas han declarado propiedad los empleos civiles y militares, y aquella garantiza solemnemente esta propiedad, que consiste no sólo en el goce del empleo, sino de todas aquellas ventajas que le eran anexas al obtenerlo, como son los ascensos y el Montepío.

Y respecto de esto ¿sabe el señor autor de las proposiciones lo que ha dicho en ellas sobre asunto tan delicado? Yo creo que no. Si hace fuerza y si incomoda la presencia de tanta infeliz viuda en la comisaría y en los corredores de palacio, culpa es esto de los gobiernos que se han tomado el fondo de los montepíos, así como se han tomado todos los depósitos, pues el Montepío; que no es más que depósito, debería haberse conservado así para darlo a las esposas e hijos de los que se privaron del dinero que se les descontaba con ese fin sagrado. Pero aún hay más: extinguidos los descuentos de Montepío, y no teniendo ya derecho a él los descendientes de los empleados, lo que éstos han dejado en arcas ¿nos lo hemos de tomar contra la voluntad de su dueño, o se reembolsa a éstos de la cuantiosa suma a que debe ascender? Lo primero es injustísimo, inmoral; lo segundo, es imposible, a lo menos por hoy.

A todos estos extremos, y a faltar a la equidad, nos conduciría la admisión de las proposiciones, y también a trastornar toda la sociedad si por desgracia se adoptaran, pues así como hoy el fervor es contra los empleados y los militares, mañana sería contra los médicos y los abogados: se diría que éstos han desmoralizado también al país, formando todos los planes de revolución, cohechando a los generales, y pervirtiendo a los soldados: se haría valer que ha entrado bastante broza [desecho o desperdicio] en las profesiones de la jurisprudencia y de la medicina, y que los títulos adquiridos no daban propiedad ninguna

para ejercer a los que los obtuvieron, porque ya eran demasiados, o porque había entre ellos muchos ineptos. Y ciertamente que la misma injusticia que se cometería en esto, es la que quiere cometerse con los militares y empleados buenos, es decir, con los que por su escala y sus méritos disfrutan empleos, porque ellos, así como los profesores en otras carreras, han tenido aprendizaje, han hecho sacrificios y han empleado en formarse lo mejor de su juventud; y si en todo esto los estudiantes han excedido al empleado o al militar, están sobradamente compensados con la independencia que gozan en sus profesiones, y con no tener obligación de vender sus vidas.

En todo lo judicial cabría igual providencia de remover arbitrariamente magistrados y jueces, y de acabar así de prostituir esta rama administrativa; y por fin, nada habría ya respetable ni nada se consideraría seguro, ni con la estabilidad, que es la base del arreglo y de las positivas mejoras. Si queremos que éstas tengan lugar, reformemos los abusos, mas no como hasta aquí. Cuando se ha tratado de las reformas del clero se ha dicho: quítense toda su propiedad a los eclesiásticos, y déjeseles en la miseria: redúzcase a la mendicidad a miles de familias que viven de la administración de estos fondos, y dilapidense éstos. Cuando se trata de reformar la hacienda pública, se dice: destrúyanse todas las rentas; queden abolidos los sistemas de recaudación, que después saldremos con la sabia providencia de no pagar a nadie, o de hacer contratos de préstamos ruinosos. Y ahora, siguiendo tan bello sistema de reformas, se pretende que para mejorar las oficinas trastornadas por el flujo y reflujo de ahijados y favoritos, colocados contra la ley, puedan éstos invadirlo todo con autorización legal. Y ahora que queremos reformar el ejército, moralizarlo y hacerlo digno de lo que debe ser, vamos a sancionar los escandalosos abusos de quitar y poner oficiales al antojo del que manda, que es precisamente lo que ha motivado tanto como tenemos que lamentar. ¿Y por qué todo

esto? Porque se ha alzado un *tolle tolle* contra militares y empleados, y porque se ha hecho de moda hablar mal de ambos. No hay otra razón.

La razón de disminuir las aspiraciones a los empleados no puede alegarse en apoyo de las proposiciones, porque obra en contra de ellas, y esto es muy claro. Siempre que se vea que en las oficinas sólo se reciben meritorios y en el ejército alumnos de colegios militares, y que hay escala y escalafón que no se pueden interrumpir, ya se pensará en buscar de otro modo la subsistencia, sean cuales fueren las variaciones que sufra el gobierno; pero cuando éste tenga facultad de remover a todos arbitrariamente, el número de pretendientes subirá en una proporción espantosa en cada crisis, contribuirá a que éstas sean frecuentes, principalmente por medios revolucionarios, y con la esperanza de alcanzar empleos para malversarse, aunque sea por ocho días, ya no buscarán otros medios de vivir; se acostumbrarán a la vagancia, y de este modo se fomentarán los vicios, y sobre todo, la más escandalosa empleomanía. Si en otras naciones en que ésta es menor, porque hay comercio, artes e industria en que ocuparse, los empleos se dice que no son propiedad, yo no opino por imitar servilmente lo que se haga en otras partes; porque las leyes no han de ser sino adecuadas a las costumbres del país en que deben regir, amén de que no es cierto que toda clase de empleados sean amovibles a voluntad del que manda en ninguna nación civilizada.

Sobre todo lo dicho, hay que agregar que la poca previsión con que se están formando descontentos es impolítica, inconsiderada y muy peligrosa en las circunstancias del día; porque no cegado aún el germen de las discordias civiles, estamos amenazados de que tornen a envolvernos, y sucederá, si se reduce a la desesperación a millares de mexicanos y de familias que tenían garantizada su subsistencia por las leyes que quieren derogarse; y esta es otra de las razones porque me opongo a tan desacertados conatos, pues aunque la cámara y el público

me vean en el lado de la oposición, deseo que esta sea sólo constitucional, noble y desapasionada, y estoy resuelto a promover y a sostener la estabilidad de nuestros gobiernos y la paz pública.

Si se quieren reformas útiles, si se desea el arreglo de la fuerza armada y de las oficinas, adóptense medidas prudentes, conciliadoras; establezcanse economías verdaderas, exíjanse exámenes y otros requisitos para obtener los empleos, y póngase orden en la administración pública; pero no atropellemos todos los derechos; no violemos los contratos; no impulsemos el despecho de los desgraciados, ni saquemos lágrimas de los mismos ojos que nos están mirando con la tierna esperanza de mejorar de situación. El arreglo de las oficinas me parece muy fácil, quizá porque las conozco, y también es fácil hacer cumplir bien a los empleados y a los militares. Con buenos y sencillos reglamentos para unas, y con la observancia de la ordenanza para los otros, y con atar la mano arbitraria de los gobiernos, estableciendo la inviolabilidad de la propiedad y de la escala, remedaremos los males que pesan sobre nuestro desgraciado país por esta parte, y no se dirá de nosotros que sordos con la grita de la época y ciegos por un odio mal fundado, hemos dado pruebas de que ni sabemos sobreponernos a las vulgaridades, ni discernir con juicio; sino al contrario, que escuchamos la voz de la razón, que buscamos el acierto y acatamos los principios de la justicia universal.

Últimamente, como a esto aspiro, y como la sola admisión de las proposiciones que nos han ocupado equivaldría a desconocer aquellos principios, mi conciencia no me permite votar por la afirmativa, y mi deber me obliga a suplicar respetuosamente a la cámara se digne no admitir las citadas proposiciones dando así una prueba de su buen juicio, de sus deseos porque reine el verdadero orden, y de su acatamiento a la Constitución y a la justicia.

CÁMARA DE DIPUTADOS
Proposiciones con que concluye un Dictamen de la Comisión
de Justicia

- 1º Ningún empleo ni cargo público es ni puede reputarse propiedad ni patrimonio de persona o corporación alguna.
- 2º Todos los empleados civiles, así los actuales como los que en lo sucesivo lo fueren por nombramiento del ejecutivo, pueden ser removidos por éste siempre que lo creyere necesario para el mejor servicio público, observando las reglas que a continuación se expresan. Exceptuándose de esta disposición los jueces llamados propietarios, que no podrán ser removidos sino con total arreglo a las leyes vigentes.
- 3º Para remover al empleado, se formará expediente instructivo, se oirá al mismo empleado, y si fue jefe inmediatamente dependiente del gobierno, se necesita que en la resolución consientan los cuatro ministros y el presidente.
- 4º Si el empleado tuviese otro jefe inmediato entre el gobierno y él, para removerlo se necesitará el informe de su jefe y la mayoría del consejo de ministros.
- 5º La remoción del empleado, decretada en virtud de la facultad que conceden al gobierno los artículos anteriores, no es ni podrá considerarse como una pena; no infama al removido, ni será obstáculo para que aspire a otra colocación, ni perjudica los derechos que por las leyes le corresponden para obtener cesantía, jubilación o pensión, ni a su familia los que asisten al Montepío. Siempre que quiera imponerse la remoción como pena, el empleado

será previamente juzgado y sentenciado por sus jueces, con arreglo a las leyes.

- 6° En todo caso de remoción, el empleado no gozará mayor pensión de jubilación o cesantía de la que conceden las leyes.
- 7° En toda pensión que haya de concederse por cesantía o jubilación, se calculará su monto por el sueldo del empleo que haya servido el empleado en los tres últimos años, y si no llevare tres años en el último empleo, por el sueldo del anterior, si fuere menor, pues no siéndolo, se estará al menor.
- 8° Se examinarán por una junta, que se llamará revisora, todos los retiros, pensiones y jubilaciones existentes. Los que no hubieren sido concedidos con arreglo a las leyes o en virtud de dispensa de algún Congreso, no subsistirán.
- 9° La junta revisora se compondrá del ministro de hacienda y dos personas nombradas por la Cámara de Diputados, que servirán sin sueldo.
- 10° A esta junta, que se instalará dentro de ocho días de publicada esta ley, ocurrirán todos los interesados dentro de dos meses: pasados ellos, no se admitirá ocурso [petición por escrito] alguno.
- 11° Si la resolución de la junta fuere desfavorable y el interesado no se conforme, sin suspender la pensión se remitirá el expediente a la Suprema Corte, y alguna de sus salas lo revisará, sin dictar otros trámites que los que juzgue necesarios para adquirir la perfecta instrucción del negocio, confirmando o

revocando dentro de ocho días la resolución de la junta: de esté fallo no habrá apelación ni otro recurso alguno.

- 12º A los seis meses de publicada esta ley, ningún pago podrá hacerse por las oficinas de la Federación de pensión ninguna, ni aún por cuenta de lo atrasado, sin qué exista allí la aprobación de la pensión, sea por la junta o por la suprema corte de justicia.
- 13º Esta ley no deroga el artículo de la de 14 de junio del presente año.

CÁMARA DE DIPUTADOS

Segundo Discurso

PLAN GENERAL PARA LA REFORMA DE LAS OFICINAS Y EMPLEADOS [18 de septiembre de 1848]

[Discurso que pronunció Diputado F. Carvajal en la sesión del 18 de septiembre de 1848, proponiendo un plan general para la reforma de las oficinas y empleados].

[PRÓLOGO]

Mucho se dice hoy que quieren emprenderse las reformas que el triste estado de la nación reclama: la falta de dinero en las arcas públicas ha hecho llamar la atención hacia los empleados cesantes,

pensionistas y viudas, y se ha fijado la idea de arruinar a todos estos, para que no haya a quien pagar, así como si un padre de familia arreglara su casa, dejando a sus hijos sin calzado, vestido ni alimento; y sin embargo, éas se llaman grandes concepciones. Las oficinas en que hay algún desorden y en que sobran empleados, males que han dimanado exclusivamente de no haber respetado nuestros gobiernos ni la propiedad ni la escala, se quieren reformar destruyendo legalmente esa propiedad y esa escala, y también esa es obra de las grandes capacidades de nuestros tiempos de malandanza.

El contagio está invadiendo a los hombres de buena fe, de luces y de conocimientos prácticos, como lo demuestran el dictamen de la Comisión de Justicia sobre la propiedad de empleos, y las reformas de oficinas iniciadas por el Sr. Payno en su apreciable proyecto sobre presupuestos. Más como yo me considero libre aún de esa peste desoladora, deseando que haya reformas, pero verdaderamente útiles y radicales, voy a tomarme la libertad de presentar a la augusta Cámara un proyecto que contenga respecto de reformas de oficinas y empleados algunas bases, que unidas a las presentadas por el Sr. Payno puedan formar un plan vasto, que examinado y reformado por el Congreso, nos dé el remedio de los males que se resienten por esta parte. Para verificarlo me será preciso exponer lo que pienso contra el dictamen que se ha quedado sin discutir, y hacer ligeras observaciones para contrariar algunas de las ideas del proyecto de presupuestos, comenzando por la historia del expediente sobre propiedad de los empleos.

En Querétaro, donde todo parece que se hacía de paso, por estar allí de paso los poderes supremos, presentaron una proposición los Sres. Otero y Talavera para quitar la propiedad a los empleados, y se mandó pasar a las Comisiones de Justicia y Hacienda. La primera de éstas abrió un dictamen, que se imprimió; pero no pudo discutirse,

sin duda porque las cosas que se proponen, o se hacen sin saber lo que se dice ni lo que se hace, encuentran siempre obstáculos insuperables. Posteriormente el Sr. Payno nos presentó una especie de copia de las proposiciones de Querétaro, incluyendo a los militares; y la Cámara, por haber antecedentes sobre el asunto, la admitió a discusión, y pasó a las mismas Comisiones de Justicia y Hacienda; pero es de notar que sólo la primera de éstas ha dictaminado en el negocio, tanto en Querétaro, como en México, siendo así que el trámite dado ha sido de que ambas se ocupasen de aquél.

Esta razón iba a exponer cuando se discutiera el dictamen en lo general para pedir volviese a las comisiones, apoyándome igualmente en la acertada objeción que presentó el Sr. Torres Torija en la segunda lectura, sobre que el punto de la propiedad de los empleos es constitucional, porque tratándose de dar al ejecutivo más facultades que las que le concede la atribución 20, del artículo 110, del código de 1824, que dice lo único que puede hacer con los empleados, es claro que eso importaba una reforma de la Constitución; y yo quería que se examinara también por este aspecto el negocio, al considerarse los argumentos y razones con que iba a impugnar el dictamen. Mas como la comisión, sin retirarlo, ha pedido que no se discuta todavía, movida por su deseo de acertar, según he entendido, y de tener más datos a la vista, y como pienso que será de alguna conveniencia que sepa los motivos por qué pretendo que no subsista su dictamen, sino las ideas que contiene este proyecto, me veo precisado a ocuparme de uno y otro; lo que servirá también de que la Cámara pueda calificar si el último es digno de admitirse, como espero de su bondad que lo haga.

La Comisión, sin decir por qué, no comprendió en su dictamen a los militares, por lo cual ahora me reduciré a hablar de sólo los empleados civiles, con tanto más ánimo, cuanto que considero que son

la parte más débil, más injustamente perseguida y más digna de defensa, y de una defensa que redunda en pro del servicio de la República, de miles de mexicanos honrados que tienen aquella profesión, y de multitud de familias tan virtuosas como desgraciadas.

La Comisión dice, que los empleos no son *propiedad* ni patrimonio de *ninguna corporación o persona*, y aunque supongo que ese artículo se ha querido copiar de otro de la Constitución, para que haga armonía con él, no viene al caso absolutamente, por una razón tan clara como sencilla. La propiedad que por las leyes vigentes gozan los empleados, no se puede llamar en ninguno de ellos un patrimonio, cuya palabra en sus acepciones más generalmente usadas, significa bienes heredados o destinados a la subsistencia de los eclesiásticos; y si se mencionó en la Constitución, fue por contrariar el principio de la monarquía absoluta, que considera como patrimonio de los reyes a las naciones. La palabra corporación está de más, porque no sé que haya un empleo servido por toda una corporación. En el dictamen se comprende no sólo a los empleados que se nombran nuevamente, sino a los ya existentes, siguiendo el espíritu de las proposiciones del Sr. Payno; espíritu que impugné días pasados, porque es evidentemente contrario a la Constitución y a las leyes, y en esta ocasión agrego que es algo más; pues cuando un empleado ha obtenido un destino, la nación ha empeñado con él su palabra de la manera más solemne y formal, a saber, por una ley expresa, asegurándole la propiedad, haciendo un verdadero contrato y quedando obligada a cumplirlo. Si lo quebranta, será tenida como un particular que no respeta los compromisos sagrados que contrae, que viola sus contratos y que se burla de la buena fe.

Es necesario fijarse, en que la idea de propiedad en los empleos no importa más que la de permanencia, *garantizada por la ley*, para no equivocarnos, y para respetar esta garantía, porque es de justicia

hacerlo así, y porque lo contrario nos conduciría a cometer un atentado contra la seguridad, como le llama Bentham;² al hablar de la supresión de empleos y pensiones sin indemnizar a los poseedores. Leeré lo que este sabio autor asienta, para apoyar más mi humilde opinión:

"Esta especie de atentado (dice) merece una mención particular, tanto más, cuanto en vez de ser censurado como una injusticia, es frecuentemente aprobado como un acto de buena administración y de economía. Nunca la envidia está en más anchura que cuando puede cubrirse con la máscara del bien público; pero el bien público no exige más que la reforma de los empleos inútiles y no la infelicidad de los empleos reformados. El principio de la seguridad pide que sea completa la indemnización en las reformas: el único beneficio que de ellas puede sacarse legítimamente, es el de reducir las rentas perpetuas en rentas vitalicias. Tal vez se dirá que la supresión inmediata de estos empleos es una ganancia para el público; pero esto es un sofisma. La suma que se ahorra, considerada en sí misma, sería en efecto una ganancia, si viniera de otra parte, si se adquiriera por el comercio, etc.; pero no es una ganancia cuando se saca de las manos de algunos individuos que son parte del mismo público. ¿Sería una familia más rica porque el padre la hubiera quitado a uno de sus hijos para dotar mejor a los otros? Y aún en este caso, el despojo de un hijo aumentaría la porción de sus hermanos; el mal no dejaría de causar algún provecho, y produciría un bien en alguna parte; pero cuando se trata del público, el provecho de un empleo suprimido se reparte entre todos, en vez de que la pérdida

² [Carbajal reprodujo páginas de la siguiente obra: Bentham, Jeremy, *The Works of Jeremy Bentham*, vol. 1 (*Principles of morals and legislation, Fragment on government, Civil code, Penal law*). The Online Library Of Liberty, [1843], pp. 579-580. Edition Used: *The Works of Jeremy Bentham*, published under the Superintendence of his Executor, John Bowring (Edinburgh: William Tait, 1843). 11 vols., vol. 1. Vid especialmente las páginas citadas, pp. 579-580].

entera recae sobre uno solo; y la ganancia repartida entre tantos, se reduce a partes impalpables: sólo el que la sufre, siente la pérdida entera, y el resultado de la operación es no enriquecer a la parte que gana y empobrecer a la que pierde. En vez de un empleo suprimido, supongamos mil, diez mil, cien mil, el perjuicio total será siempre el mismo; porque el despojo de millares de individuos se repartirá entre millones. Vuestras plazas públicas os presentarán por todas partes ciudadanos desgraciados que habéis sumergido en la miseria, y apenas veréis uno solo que sea sensiblemente más rico en virtud de estas operaciones crueles. Los gemidos del dolor y los gritos de la desesperación se oirán por todas partes, y los gritos del gozo, si hay algunos, no serán la expresión de la felicidad, sino de la antipatía que goza del mal de sus víctimas. Ministros de los reyes y de los pueblos: sabed que nunca haréis felices a las naciones, haciendo infelices a los individuos. El altar del bien público, como el de la Divinidad, no exige sacrificios bárbaros: tened presente que las lágrimas del dolor son abrasadoras, y nunca compondréis de ellas una bebida refrigerante (...)"

"No puedo resolverme a dejar aún esta materia: tan esencial me parece, para establecer el principio de la seguridad, el perseguir al error en todos sus atrincheramientos ¿Qué se hace para engañarse a sí mismo o para engañar al pueblo sobre estas grandes injusticias? Se recurre a ciertas máximas pomposas, que tienen una mezcla de verdad y de falsedad, y que dan a una cuestión sencilla en sí misma, un aire de profundidad y de misterio político. El interés de los individuos, se dice, debe ceder al interés público; pero ¿qué significa esto en la materia que tratamos? ¿Un individuo no es parte del público como otro individuo? Este interés público que se personaliza, no es más que un término abstracto, que solamente representa la masa de los intereses individuales. Todos deben entrar en la cuenta, en vez de

considerar a los unos como si fueran todo, y a otros como si fueran nada. Si fuera bueno sacrificar los intereses de un individuo para aumentar los otros, aún sería mejor sacrificar dos, tres, ciento, mil, sin que pueda señalarse límite alguno, porque cualquiera que sea el número de los sacrificados, siempre habrá la misma razón para añadir uno más: en una palabra, o el interés del primero es sagrado; o no lo es el de ninguno. Los intereses individuales son los únicos intereses reales: cuidad de los individuos; no les molestéis, no permitáis jamás que se les moleste, y habréis hecho bastante por el interés público...”.

Ahora yo digo, señores, que las opiniones de Bentham son muy adaptables en nuestro caso, porque aunque no se trata de supresión de empleos directamente, se quiere arrojar de ellos a los que los poseen, y esto equivale a lo mismo para estos desgraciados, cuyos derechos no desconoce enteramente la misma Comisión, puesto que trata de no privarlos de la cesantía, jubilación y Montepío; goces que son inherentes a la propiedad, no obstante que al llegar al artículo que trata de ellos, se pone en una contradicción bien manifiesta, que voy a explicar.

Supuesto que la propiedad en los empleos no es más que la garantía de la estabilidad, al decir la Comisión que no hay propiedad, destruye esa garantía y establece que los empleados puedan ser removidos libremente, es decir, sin causa, aunque bajo ciertas trabas que después analizaré para probar que son inútiles. Según eso, los empleados que entren hoy en el concepto de ser despedidos mañana, ¿sufrirán descuentos de Montepío? Conforme a lo que consulta el dictamen, así parece, y no sé cómo puede conciliarse esta idea con la de la falta de propiedad, porque ambas se excluyen completamente, si consideramos lo que es el Montepío, y lo que son las cesantías y jubilaciones, de todo lo cual

puede decirse lo mismo, esto es, que donde no hay propiedad, no debe haber ninguna de esas cosas.

Puede argüírseme con que no se trata de los empleados que se nombran nuevamente, sino de los que existen, a quienes se despoja de la mitad de sus derechos y se les deja la otra mitad como por vía de consuelo; pero si es así, aquí veo una medida antieconómica y grandemente protectora de ese mismo desorden, de ese propio mal de la multiplicidad de gentes que viven del erario, y de que nos estamos quejando con tan patéticos lamentos todos los días, pues que pudiendo los gobiernos quitar a unos para poner a otros, los primeros tal vez en buena edad y con aptitud quedarán gravando a la nación con lo que se les ministre sin que trabajen; entre tanto que los segundos disfrutan del sueldo de aquéllos, viniendo a sancionar la ley, como probé otra vez, aquel mismo desorden de dar cesantías y jubilaciones a los que todavía pueden servir y tienen donde, por el abuso de colocar ahijados, parientes y cofrades.

Conque parece que no se debe privar de la propiedad a los actuales empleados, y que dejarles algunos de sus goces es perjudicialísimo para el tesoro nacional. En cuanto a los que de nuevo se nombren sin aquel carácter, ya he demostrado en mi discurso del 10 de agosto las desventajas que tan desacertada medida acarrearía, y por lo tanto voy a tratar de las trabas que el dictamen y el proyecto de presupuestos ponen al gobierno para la variación de empleados, y se reducen a dos: la primera, que sea la remoción por acuerdo de todos los miembros del gabinete, en ciertos casos; y la segunda, que en otros tenga lugar con la conformidad del jefe del empleado y de la mayoría de los ministros.

No parece sino que la Comisión y el Sr. Payno, por su mismo celo, por lo abultado que ven el mal, se han hecho extraños a nuestro país,

cuando se desentienden de que el gobierno no sólo conserva las oficinas generales residentes en la capital bajo su mando, sino las comisarías y las aduanas marítimas situadas a grandes distancias, lo que haría imposible que el infeliz a quien se quisiese despojar se defendiera ante los ministros, por tener que estarse desempeñando el destino, al propio tiempo que el pretendiente de éste, que se hallaría muy cerca del gobierno, disfrutaba de un campo muy bastó para salirse con su solicitud; y de esto, que se quiere hoy sancionar por ley, tengo casos particulares, que no específico porque son demasiado vergonzosos. e supone que los que componen el gobierno han de ser heterogéneos en todo, para que jamás puedan acordar la destitución de un empleado, si no está apoyada en la justicia; mas esta suposición es inexacta, porque si no hay conformidad de intereses mujeriles ó pecuniarios, la habrá de partido; cosa tan natural y tan autenticada, que no es racional dudarla. Respecto a los jefes de los empleados, hay también el inconveniente de que por un choque u otro motivo parecido, traten de lanzar a algunos, y en tal caso cualquiera conoce que entre el jefe y el subalterno, el primero ha de tener más votos que el segundo entre los ministros. Así, pues, esta no es una garantía.

Las que se deben dar a los empleados no deseó tampoco que constituyan en ellos unos hombres inútiles o perversos, que sea cual fuere su mala conducta, permanezcan en los empleos; no, no es esto: quiero que se les castigue y se les separe, si no cumplen o se malversan; pero no que estén a la voluntad de un hombre rodeado de ahijados y ahijadas a quienes deseé dar gusto. La Comisión quiere lo mismo que yo en uno de los artículos donde habla de la remoción como pena; y a la verdad, aunque esto me agrada, no entiendo por qué después de fijar el destructor principio de la amovilidad arbitaria, viene a dar aquí la garantía de la estabilidad, que sólo consiste en no poder despojarse a un empleado

sino por motivo justo. ¡Tal es la fuerza de la razón, que así se busca camino para penetrar en todas partes!

Pero la Comisión no considera como pena la destitución de un empleo cuando es impuesta por el gobierno, cuya idea me parece inexacta; y para probarlo, leeré lo que se asienta sobre esto el sabio Reinoso en su examen de los delitos de infidelidad a la patria,³ cuyas doctrinas servirán también de apoyar mis razones acerca de la cuestión de que me ocupo:

"Las palabras mágicas de bien público y utilidad común han impelido muchas veces a los pueblos, que empiezan a gozar de su libertad, a procedimientos arbitrarios y despóticos en que no se atiende a la ruina de innumerables ciudadanos, como si no pertenesesen a ese pueblo mismo ni debiesen tener parte en aquella utilidad común. Examinemos, pues, para ilustrar ese sistema especioso [hermoso] sobre la deposición de los empleados, estas tres proposiciones: 1º los empleos tienen entre nosotros ciertos caracteres de propiedad. 2º la privación de ellos es una verdadera pena. 3º para desmerecer sus poseedores la confianza pública, es menester que sean delincuentes.

"El concepto que todos tienen de los destinos públicos, lleva en sí cierta idea de propiedad. Se distingue en el lenguaje una comisión de un empleo, un empleo temporal de otro perpetuo o vitalicio, un empleado interino de un propietario. Empleados en propiedad se llaman a todos los que se han conferido cargos perpetuamente, y así los nombran los mismos decretos de las cortes. El idioma, que por su institución debe

³ [Carabajal reprodujo páginas de la siguiente obra: Reinoso, Félix José, *Examen de los delitos de infidelidad a la patria, imputados a los españoles sometidos bajo la dominación francesa*, Burdeos, Imprenta de Juan Pinard, 1818].

ser una imagen de las ideas, no ha de desecharse cuando representa con exactitud el verdadero concepto de las cosas; y todos conciben en los empleos vitalicios una propiedad y perpetuidad a que aspira el que los solicita, que entiende recibir el que los obtiene, y que intenta el gobierno mismo que los nombra.

"Es bien claro que yo hablo del orden establecido, y no trato de impugnar la conveniencia que pudiera tener en otro sistema la movilidad de los empleos. Juzgo, sí, que en todo caso se debiera fijar término a su duración, dentro del cual no pudiesen ser removidos los poseedores sino por causas legales: creo además que la mejora de nuestra administración no debe comenzar por la amovilidad de los oficios; y estoy sobre todo persuadido a que las reformas, cuando destruyen los antiguos establecimientos, no deben arruinar la subsistencia de los individuos. A quien se ha dado un ministerio en el concepto de perpetuo, no se le puede al arbitrio desposeer justamente sin indemnizarle.

"Esa perpetuidad está fundada en nuestras leyes, de las cuales unas dan títulos de perpetuos a los oficios públicos, y otras señalan, como una pena, la privación de ellos a los que en su desempeño incurren en ciertos delitos y malversaciones. Leyes hay que determinan las causas porque deben ser depuestos los corregidores, los jueces, los alcaldes, los fiscales, los relatores, los escribanos y otros oficiales de la República; y estas causas designadas por las leyes, siempre son crímenes. De lo cual se infiere, lo primero, que la deposición es una pena, puesto que sólo se impone por delitos: lo segundo, que las leyes miran los empleos como perpetuos, porque las exclusiones particulares suponen en contra una regla general. Cuando la ley señala las causas porque debe ser privado de su cargo el ministro público, supone que sin ellas no debe privársele. Y ¿no acabamos de citar una ley publicada, en las cortes, en la que se consideran los bienes y los oficios bajo

igual concepto de propiedad? ¿Por la que se manda expresamente, que aún después de expedidas las cartas de privaciones por infidencia, no se pierdan unos ni otros, sin ser antes oídos y vencidos en juicio sus poseedores? Tan cierto es este concepto legal de perpetuidad; que el ministerio, para deponer algún empleado, ha procedido siempre por motivos culpables, de los cuales, si no han sido ciertos, se ha justificado a veces el poseedor y ha conservado su destino: nuestra Constitución prohíbe determinadamente la deposición de los magistrados y jueces, sin una sentencia dada en juicio, y aún la suspensión sin acusación intentada legalmente. ¿Podrá dudarse que sus destinos están asegurados por la ley?

"Un célebre jurisconsulto inglés (Jeremy Bentham), a quien no puede tacharse por falta de ideas liberales, ni de filosofía y análisis, tal vez excesiva, ha impugnado con reflexiones muy sólidas, cómo una violación de la seguridad y de la propiedad, la privación de los empleos, sin resarcir a sus poseedores ... (Ya se ha leído lo que dice ha escrito, y por eso no repito lo que copia Reinoso).

"No sean los empleos una propiedad en rigor de derecho, puesto que no pueden heredarse ni enajenarse: tampoco lo son los beneficios eclesiásticos, y son perpetuos, y se llaman propios, por tener ciertos caracteres de propiedad. Pero son oficios permanentes y fundados en una especie de contrato, que puede reducirse a los que se llaman innominados. El Estado les ha prometido su sueldo, para que le sirvan; ellos le sirven para recibir su sueldo. Este contrato, hecho por la voluntad libre de ambas partes, obliga igualmente a los dos; y así como los empleados no pueden abandonar su puesto sin la voluntad del gobierno, que les admite el desistimiento del pacto, así el gobierno no debe desposeerlos sin su voluntad, o sin una causa tendida en el contrato como condición.

"La idea de la propiedad consiste en una confianza, o sea, persuasión autorizada, de percibir esta o aquella utilidad de alguna cosa, según su naturaleza y circunstancias. Tal es la seguridad que se halla en nuestros ministerios públicos. Sus poseedores tienen esta expectación, esta confianza, que puede llamarse legal, de percibir las rentas asignadas a su servicio. El hombre que no está como las bestias, limitado a lo presente en sus goces; que siente con anticipación las penas y los placeres, no puede disfrutar sin zozobra el bien actual, cuando no está asegurado de que no le faltará al otro día. Esta seguridad causa la tranquilidad de su vida, sin la cual está siempre en la angustia y temor de perecer, y no puede formar un plan unido de su conducta. El bracero más infeliz, que sólo gana el pan para hoy, sabe que mañana con igual trabajo le ganará también. En una nación, donde los cargos de la sociedad constituyen por desgracia uno de los principales recursos para la subsistencia, no habría clase ninguna tan desventurada como los empleados, si viviesen con esa incertidumbre. Ellos eran los únicos cuyo haber no estaba garantizado por la ley; los únicos que no podrían adoptar para su vida sistema ni método constante; que no podían contraer obligaciones, ni constituirse padres de familia. Disponer libremente de los empleos en España, es arbitrar sobre toda la industria y el sustento de un sin número de ciudadanos. Si creyesen éstos que los empleos eran amovibles y perecederos, no librarian en ellos subienestar y la educación y la suerte de sus hijos. Pero ni Godoy para quien nada era sagrado, dispuso de los empleos con esta arbitrariedad; y quiso más bien retirar a los antiguos poseedores con su sueldo, o crear nuevos destinos para sus favorecidos, que despojar los empleados sin indemnizarlos. ¡Cuánto debería lisonjearle una teoría, que le abría campo ilimitado para premiar a sus incensadores [aduladores] y agentes, y formarse veinte mil criaturas en un día! Así este sistema de amovilidad arbitraria, adoptado bajo pretexto de un bien, cedería luego en menoscabo del servicio público. Pues ¿qué hombre benemérito querría

vivir en esa incertidumbre, y tener pendiente del acaso ó del capricho su subsistencia? ¿Qué sucedió, si no, con tantos de esos empleados interinos que han mirado su misión como un destajo de vendimia?

"Los autores de sistemas brillantes suponen en los hombres una derechura y justicia ideal, que no existe, no mirándolos como son sino como debían ser; y habiéndose instituido las leyes para enfrenar los desórdenes de los hombres, los consideran sin desórdenes cuando les quieren dar leyes. Este principio de libre amovilidad en los ministros públicos, ¿a qué arbitrariedades no daría margen? Porque los primeros agentes y ministros del gobierno, que serán siempre los dispensadores de sus gracias, tendrían en un movimiento incesante a los empleados, y derribarían a cada momento los que les fuesen contrarios o indiferentes, para colocar a sus parciales y protegidos. Los manejos y negociaciones para la consecución de los cargos, limitados ahora al tiempo de las vacantes, serían perpetuos y sus resultas el vilipendio de unos destinos precarios, la corrupción y demérito de sus dependientes y poseedores, y el deservicio [culpa que se comete contra una persona a quien hay obligación de servir] de la República. Supóngase a los hombres con pasiones, como son; supóngase a los que mandan con una propensión y conato incesante al despotismo y arbitrariedad, y está probada la verdad de esas consecuencias. Miradas en abstracto las leyes de la inviolabilidad del principio, de la perpetuidad del cetro en su persona y de la sucesión en su familia, no parecen tan útiles como sus contrarias: por eso las han impugnado muchos que han estudiado a los hombres en teorías filosóficas, más bien que en la historia de sus desastres. Sin embargo, la experiencia ha doctrinado sobre este punto a las naciones, y hécholas conocer, que la responsabilidad, la deposición y la elección de los reyes, son los medios más eficaces para asolar un imperio.

"Siendo los empleos una cosa que les pertenece, y de cuya estabilidad justamente confían los poseedores, ¿podrá dudarse, que su privación es una pena verdadera? Pena no es otra cosa que dolor, o causa de dolor. Cuando este se recibe en el curso ordinario de la vida, o bien de la naturaleza directamente, sin la intervención de los hombres, o bien de los hombres en su trato recíproco, sin una disposición de la ley, la pena es un efecto natural o social; mas cuando el dolor se recibe en consecuencia de una ley o determinación de la República, la pena es efecto legal. No es el castigo otra cosa sino la aplicación o arrogancia de dolor, o natural, esto es, procedente de la naturaleza, como son las penas físicas o corporales; o bien, social, es decir, procedente de la unión y comercio de los hombres, como las penas de destierro y de infamia. El mismo dolor, pues, que nacido espontáneamente, o de la naturaleza o de los hombres, se llama pena en el lenguaje común, cuando se impone por la ley, es pena legal.

"La privación de un empleo incluye la pérdida de un honor y de un interés: la pérdida del interés y del honor es una cosa de dolor, es una pena: dictada por la ley recibe el carácter de pena legal. Y no como quiera es una pena; esto es muy grave. El valor o la gravedad de la pena ha de considerarse generalmente en sí misma, y en sus consecuencias, y ha de considerarse particularmente respecto de las personas a quienes se aplica. Considerada generalmente la pena de deposición de un empleo, es grave en sí misma por su intención, porque infiere una grave pérdida en el honor, y porque causa un perjuicio grave en la subsistencia, que pende de las rentas del empleo. Es grave por su duración, supuesto que a la privación no se señala término. Es grave además esta pena en sus consecuencias: lo primero, por su fecundidad, ya en la pérdida del honor, que origina otras muchas de consideraciones legales o de atención y estima popular, ya en la pérdida de los bienes, que produce una multitud de miserias y dolores en la

vida; lo segundo, por su extensión, porque comprende y afecta las más veces a una familia numerosa, causando el menosprecio y la indigencia de todos sus individuos.

"Crece la gravedad de esta pena considerada particularmente respecto de las personas que la sufren, porque una causa de dolor no produce en todos el mismo dolor. Este se aumenta a proporción que es mayor la sensibilidad de quien la recibe; y serían inicuas las leyes, que sin relación a los motivos personales de sensibilidad impusiesen un castigo igualmente vergonzoso al hombre de condición elevada y al de la última clase del pueblo, o una misma multa a un poderoso y a un infeliz. Tales castigos, iguales en sí mismos, son muy desiguales en las personas que los padecen, porque no sufren todas el mismo dolor. Ahora bien, en los empleados superiores debe considerarse el carácter de primeros magistrados, que les hace muy sensible el decaimiento de sus puestos: deben considerarse proporcionalmente en éstos y en los de segundo orden las ideas de honor, muy vivas en personas de una educación delicada, las cuales los hacen más sensibles a la pérdida de la opinión: deben considerarse en estas dos clases y en la de los empleados inferiores las facultades pecuniarias, que por lo común, naciendo únicamente de los sueldos de sus destinos, les hacen infinitamente sensible su perdimiento, que suele ser la ruina de todos los recursos para su subsistencia; y el ahogo y miseria que resultan de ahí, son más dolorosos sobre manera a las personas acostumbradas al descanso y a la abundancia.

"¿Puede dudarse que es una pena, que es muy grave pena la deposición en los ministros públicos? ¿Puede dudarse que una pena tan grave no debe imponerse sino por un delito justificado, esto es, por el quebrantamiento de una ley, anteriormente establecida? Y ¿cuál es el delito justificado de los empleados, cuya conducta no se ha justificado

todavía? ¿Qué ley han infringido en administrar interiormente el pueblo y proteger a sus individuos, mientras los oprimía un conquistador?

“Mas no se deponen por castigo, sino por una providencia gubernativa, para asegurar la confianza de los pueblos. Todos los castigos son providencias de gobierno, para asegurar la confianza pública. El robo, el homicidio sucedido, hacen temer a todos los ciudadanos un mal semejante, y esparcen un sobresalto y desconfianza en la sociedad. Se castiga al agresor, para retraerle de delinquir en adelante, y para contener a los demás por el escarmiento: el objeto y fruto del castigo es dar seguridad a los ciudadanos, y restituirles la confianza de que no serán acometidos. ¿Qué se dice, pues, cuando se llama la remoción de los empleados una medida política para inspirar la confianza? ¿Pues la confianza pública debe perderse sin delito? ¿En qué ha desmerecido esa confianza el que ha desempeñado su cargo con celo, con integridad? O lo ha servido bien y fielmente, o lo ha servido mal; esto no puede decidirse sin el conocimiento de la conducta particular de cada uno. Si lo ha servido mal, se ha hecho indigno justamente de la confianza pública, porque ha delinquido: si lo ha servido con honor y probidad, ¿podrá desmerecer la confianza? ¿No tiene un derecho a ella el hombre de bien, que ha satisfecho sus deberes? Y si el pueblo se la hubiese negado indebidamente por un error, ¿debe la ley seguir ese error, y sancionar aquella privación injusta? ¿O debe más bien proteger al inocente, e ilustrar al pueblo, para que no le prive sin motivo de su confianza? La privación injusta de ella es una defraudación del honor, y el honor es una propiedad del ciudadano, que debe asegurar la ley contra las defraudaciones”.

“¿Es posible que la ruina de esa multitud innumerable de españoles se haya creído conducente para el bien de la España? Representantes de la nación: a vuestra humanidad correspondía salvar del infortunio

a tan gran número de ciudadanos: a vuestra sabiduría tocaba conocer que el infortunio de tantos ciudadanos no es otro que el de la sociedad. Jamás fue tan débil la fantasma de utilidad común, con que se alucinaron los hombres. Arrancar en un solo día todos los ramos de administración de las manos que por largo tiempo los trataran, y ponerlos todos de una vez en otras nuevas, desacostumbradas, inexpertas, ávidas de destinos y dinero, ¿se pudiera hallar un secreto más eficaz, para desconcertar la máquina de la administración pública? Así los célebres interinos, que no quisieron sufrir en las oficinas ni un amanuense de los antiguos, andaban luego tras de los empleados a quienes tal vez lanzaran ignominiosamente, para mendigar su auxilio y sus conocimientos. Así, el viejo edificio de nuestra administración de rentas se acabó completamente de arruinar cuando era todavía necesario. Así ... pero los pueblos lo han visto, y no necesitan en esta parte de ilustración."

Suspendiendo tratar sobre las pensiones de cesantías y nontepíos, de cuyos puntos hablaré después, recomendando se tengan a la vista reglamentos y otros datos que creo no ha consultado la Comisión; voy a encargarme de contrariarle su pensamiento de la junta revisora, como muy injusto y altamente impolítico. Antes haré presente que esta junta va a ocuparse de calificar los retiros, pensiones y jubilaciones para qué se sepa cuáles han sido dadas conforme a las leyes; ¿y a cuáles leyes? A las que protegen la propiedad y la escala, porque no hay otras aplicables al asunto. Luego se confiesa que esas leyes son buenas, que su infracción ha sido perjudicial al servicio público, y que es conveniente su observancia. Entonces ¿por qué se quiere su derogación...?

Sin ningún motivo atendible se pide para lo sucesivo, y por lo pasado preténdese que rijan las citadas leyes, estableciendo una junta

revisora o tribunal, que será como todas nuestras juntas de esta clase, y cuyas funciones odiosas servirán de dar más extensión a la arbitrariedad para quitar a cada uno lo que es suyo, y causar los males que enumera el autor antes citado, sin ninguna ventaja para el país; y cuya pretensión agrego que es muy injusta, porque si los títulos adquiridos lo fueron por un abuso de la autoridad, la culpa no fue de quienes pedían, sino de los que concedieron. ¿Hasta cuándo hemos de cesar de esa manía con que violamos todos los pactos, deshacemos todos los contratos y faltamos a todos los compromisos del gobierno, que debe considerarse como una persona moral invariable; dejando impunes por otra parte a los autores de los abusos, de las órdenes ilegales y de los malos contratos? ¿Hasta cuándo dejaremos de desprestigiarnos y de herir nuestro crédito (si es que ha quedado alguno) con estas medidas retroactivas y perniciosas? ¿No era mejor, más provechoso y más justo, castigar a un ministro por haber colocado veinte ahijados y concluido algunos contratos ruinosos (haciendo efectiva la responsabilidad) que no retrotraer las cosas a donde legalmente no pueden ya volver, sino con perjuicio de muchos individuos y con menoscabo del buen nombre de la nación? No obstante, entre nosotros se ha practicado lo contrario, y los resultados nos dicen lo que viene de esta manera de obrar.

Otra manía (porque no puede llamarse de otro modo) es esta de mantener todas las cosas en incertidumbre, de no dar así estabilidad ni inseguridad a nada, y de desquiciar el orden administrativo y causar la ruina y el malestar de todos los que tratan con nuestros gobiernos o penden de ellos, llegando al extremo de que en el día es un axioma no contra dicho éste: que vale más entenderse con una cuadrilla de salteadores, que con nuestros gobiernos; y no nos espentamos, señores, porque ésta es la consecuencia precisa de tanta medida retroactiva y tanta nulidad y tanta variación. Ya se estanca el tabaco, ya se pone

libre; ya se suben los derechos de los aranceles, ya se bajan; ya se forman fondos para el pago de ciertos acreedores y se les consignan especiales hipotecas, ya se les despoja de ellas, sin compensarlos; ya se dan derechos a los empleados, ya se les arrebatan; y en fin, sería no acabar jamás si quisiera apuntar sólo el cúmulo de medidas escandalosas y desacertada que a cada momento se toman sin meditación y sin considerar los intereses de todos. No es este, en mi concepto, el modo de reformar, y la triste experiencia de veintisiete años en que se ha seguido tal conducta, así lo demuestra.

Decía que la formación de esa junta es impolítica porque va a infundir desconfianza, y a crear más descontentos, en circunstancias en que, como anuncié hace días, no estamos libres de las revoluciones. La que ve venir cualquiera que tenga un mediano conocimiento de nuestras cosas y de nuestros hombres, se está fomentando por actos particulares verdaderamente injustos, y por esta continua amenaza contra ciertas clases, como la de empleados y militares, que parece están en pleito con la de abogados, médicos, poetas y estudiantes, porque parece también que todo se está convirtiendo en gremios, ya que no hay partidos verdaderamente políticos. ¿Y queremos nosotros agregar combustible a esta hoguera, por medio de una ley retroactiva y en nada ventajosa para la República? No hay que olvidar que los congresos y los gobiernos han sido comúnmente la causa de nuestros trastornos, y que si los queremos evitar, debemos llevar por guía la justicia y el respeto a todos los intereses y a todas las clases. Sin esto, volveremos a los motines y a las asonadas, y no se cimentará un gobierno, que es y debe ser hoy el deseo de todo buen mexicano.

La comisión deja a los jueces ese derecho de propiedad, sin dar las razones que habrá tenido para hacer esta distinción, y yo las noto porque no las alcanzo. ¿Se trata de que los empleados civiles sean

arbitrariamente removidos, es decir, por sólo la voluntad del gobierno, sin concederles una defensa legal, y negándoles las fórmulas tutelares, porque sean malos o inútiles? Pues bien: la perversidad o ineptitud de un juez ¿dañan menos que las de un empleado, por ejemplo, de un ministerio? Creo que no. Entonces ¿por qué a éste se le despide tan fácilmente y al otro se le concede la estabilidad? ¿Queremos obsequiar el clamor que se oye contra las oficinas? ¿Y qué no percibimos el que aturde ya en contra de los juzgados y de sus procedimientos?

Por otra parte, la distinción que establecen los artículos del dictamen, consiste en que a los empleos civiles se les juzgue gubernativamente y por sola la razón de que el gobierno crea útil quitarlos, y a los judiciales se les continúe dispensando la protección de las leyes de propiedad de empleos, que previenen se puede quitar sólo por causa justificada y con los trámites comunes; y si la razón para privar a los primeros de esta garantía ha sido lo inútil de las vías judiciales, según he oído decir, y lo que con ella se entorpecen los fallos, pregunto: ¿quiénes podrán burlarse más fácilmente, los que no saben la chicana del foro, o los jueces que también la manejan, y que además van a ser juzgados por sus propios compañeros? Y si en estos el peligro que se pretexts es más inminente, ¿por qué no se les despoja también de la estabilidad o propiedad? Lo único que puede responderse es, que la necesitan para dedicarse con confianza a sus importantes funciones y para mantener su integridad. ¿Y qué no está en el mismo caso un empleado que recauda o distribuye los caudales públicos, el que conserva y maneja los archivos, el que deposita los secretos del gabinete y el que da a éste los datos y le enseña el camino de los negocios?

Además, para nada se han tenido presentes aquellas leyes sabiamente dictadas y calculadas para contener los abusos del poder, que dan la

garantía de la propiedad a ciertos empleados, que tienen que hacer frente a las demásias de ese mismo poder, para que puedan cumplir con estos deberes, pues de lo contrario sería ilusoria esa traba; y para que se conozca que tengo razón en extrañar este olvido, pondré el ejemplo de los ministros de la tesorería general. Estos pueden hacer observaciones a las órdenes del gobierno, cuando las crean contrarias las leyes, o fuera del círculo de sus facultades, y en caso que insista en darlas deben pasar el negocio al tribunal de cuentas, lo cual forma una especie de acusación. ¿Y habrá ministros tesoreros que hagan esto, es decir, que cumplan con una ley tan benéfica, que si no se ha cumplido, es por el abuso con que se han despojado de esos destinos a los que no eran cómplices de los ministros, cuando este mismo abuso se sancione por ley y se autorice? ¿Se dividirán los miembros del gobierno al votar para quitarse de encima un empleado recto, que no quiera pasar sus demásias? ¿Y habrá bastantes hombres que se expongan a perder sus empleos por no condescender con los secretarios del despacho? Mucho lo dificultó, porque el heroísmo no es tan común, y aunque lo fuera, el gobierno, quitados los sujetos de probidad, buen cuidado tendría de colocar alguno de esos aspirantes que sobrarían y lo rodearían a todas horas si por desgracia rigiese lo que la comisión y el Sr. Payno consultan.

Estos mismos inconvenientes resultarían respecto de otros empleados, y vendrían a alcanzar hasta a los del Tribunal de Cuentas, con perjuicios muy grandes y de funestísimas consecuencias.

¿Y por qué no hemos de pesar todos estos incidentes y pormenores, tan dignos de atención? Porque nos olvidamos de los principios, porque hacemos caso de prevenciones siniestras, y porque las vulgaridades y el interés privado de los que las fomentan, nos aturden y nos hacen incurrir en contradicciones. Una de ellas veo todavía al leer el artículo

del dictamen, que asienta no quedar derogada, según entiendo, la parte 3º del artículo 14 del decreto o ley, o lo que quiera llamarse, expedido en 14 de junio último, pues ese artículo que no puede considerarse sino como una de tantas plumadas que se dan sin calcular lo que se hace, despoja absolutamente de la propiedad a los empleados de hacienda; y los que consulta la Comisión establecen ciertas trabas, que aunque inútiles, dan más viso de justificación a la arbitrariedad que se pretende sancionar, y así es evidente, que o subsisten estos artículos, o subsiste aquél porque no pueden quedar todos vigentes.

Yo repito, que no opino ni por los unos ni por el otro, porque respecto de los nuevos empleados hay grande perjuicio en nombrarlos sin esperanza alguna de estabilidad, y en cuanto a los ya existentes, no quiero faltar a la moral y a la justicia, desconociendo derechos sagrados que se han respetado hasta en nuestras grandes transacciones nacionales, como fue el Plan de Iguala donde se reconocieron por su artículo 15; ratificándose este reconocimiento por el primer Congreso Mexicano, que sólo dio por insubsistente la forma de gobierno y el llamamiento de un barbón a la corona. Y hago mérito de aquel Plan, porque varios de los que eran empleados, al proclamarse y sancionarse por la representación nacional, van hoy a quedar también a la voluntad de los ministros sin que en nada se consideren sus derechos, así como no se han atendido tampoco los de ciertos empleos que casi se compraban con lo que se llamaba media anata, y de la cual hasta el tanto de conducción se pagaba, y era de un 18 por 100. Cuando no se quiere oír, todo se echa a un lado, a todo se llama ranciedad, y no sé, señores, si adquiriré un título nuevo por la defensa que he emprendido, o si tal vez un apodo será la única respuesta que se dé a mis razones. No hago alusión aquí, ni a los señores de la Comisión, ni a la Cámara: hablo del enjambre de aspirantes a los empleos, que con el título de progresistas o

gobiernistas, quieren asaltarlos, procurando se despoje a los que hoy los obtienen.

Habiendo rebatido lo principal del dictamen, cuya parte expositiva se refiere al presentado en Querétaro sobre el asunto, y no conteniendo éste ningún fundamento sólido en que se apoyen las medidas que consultó y qué casi reprodujo la Comisión, agregando sólo el artículo en favor de los jueces; voy a fundar mi proyecto de las reformas de oficinas y empleados, porque cuando se conoce un mal, y se rechazan los remedios propuestos, y se indican otros, debe demostrarse su justicia o conveniencia, y probar así la rectitud de las intenciones con que se obre.

Aunque se tenga confianza en el gobierno, debemos no autorizarlo para que despoje y grave a la nación con jubilaciones y cesantías extemporáneas, pues que aún cuando colocara hoy personas dignas en los empleos, y con la mayor moderación y prudencia usara de esa facultad que consulta el dictamen, mañana, a consecuencia de una variación, constitucional o revolucionaria, saldría una remesa de empleados y entraría otra; y se sucederían estas mudanzas, que son tan nocivas, que dañan tanto al servicio público y a los individuos, y que fomentan la empleomanía como lo demostré ya hablando de esto mismo. Considerando al gobierno según es, una persona moral, y no debiendo atender a las que lo componen, porque si esto se hiciera, no debería normarse su conducta ni ponerle trabas cuando fuesen ellas honradas, debemos ver para lo futuro y obrar sin afecciones particulares. Bajo tan sanos principios, de que supongo animada la Cámara, podemos cortar el mal de raíz, sin necesidad de destrozar derechos adquiridos, y sobre todo, sin abrir la puerta a la más espantosa empleomanía.

Para conseguir todo, mi sentir es que se reformen las oficinas; pero no como quiere el Sr. Payno, fijando el Congreso las minuciosidades propias de reglamentos interiores, sino dando bases para la formación nueva de éstos, verificada por personas prácticas y de instrucción, que separadamente analicen cada reglamento en particular. En consecuencia, y bajo el supuesto de fijar de una manera más conveniente los derechos de propiedad y escala, porque en este punto no cedo, opino porque el gobierno quede autorizado para formar unas comisiones de las personas indicadas, que se encarguen de reformar las oficinas y empleados, bajo las bases siguientes:

1^a Se ha de fijar el número precisamente necesario de empleados, oyendo a los jefes para disminuir las plantas donde sean sobradas, y aumentarlas en donde lo necesitaren, extirmando para siempre el abuso de poner agregados con distintos nombres. En estas reformas se conciliarán los derechos de escala y de sueldos, y no podrá colocarse a ninguno que no sea empleado en servicio activo, cesante, pensionista o jubilado en aptitud de servir. Nadie deberá entrar de la calle, como vulgarmente se dice, y así quedará cortada de raíz la empleomanía; y habiendo hoy la oportunidad de colocar en las nuevas e indispensables aduanas de la frontera a los empleados sobrantes, este importante ramo se arreglará completamente y con bien de la nación y de todos ellos, percibiendo sueldos, no trabajando sólo los que tengan tantos los empleados como se grita, ni son generalmente ineptos los que hoy existen. La ineptitud viene casi siempre de arriba: la ligereza y la presunción para obrar es de los que sin saber y sin analizar las cosas, todo lo yerran, todo lo desquician, y al fin se van dejando los negocios peor que cuando los tomaron a su cargo; y las disculpas son la tontería de los empleados, su pereza y sus faltas, porque de algún modo se ha de encubrir la imbecilidad y se han de sostener las reputaciones usurpadas.

2^a Para lo sucesivo debe establecerse el sistema de los meritorios, cosa que aunque es una antigua lla, como dicen los aspirantes a empleos, dejará a estos sin recurso, por más que adulen al poder; evitará que ellos y otros ineptos vayan a fumar y a pasearse en los salones de las oficinas, y se creara en cada una de éstas un plantel de jóvenes dignos de servir a la nación con provecho y capaces de honrarla. Para admitirlos se les exigirá una completa educación primaria, el conocimiento de su idioma, y el de otro u otros extranjeros y algunas nociones generales según los ramos de las oficinas a que ingresen; de manera que en este punto estoy casi de acuerdo con el Sr. Payno en que se exija saber algo para ser un empleado; mas no puedo combinar tan buena idea con la falta de estabilidad, ni esta falta con otro pensamiento de dicho Sr., contraído a que para despachar bien una oficina se necesitan conocimientos prácticos de su mecanismo, porque es evidente que éstos por sencillos que sean, no se adquieren fuera de las mismas oficinas por aquellos que se desea entren improvisados de contadores, jefes de sección, etc., sólo porque saben dos idiomas o tres. Yo quiero también ese saber y esa práctica, pero no me pongo en tortura para verme en el caso de desechar una de esas dos cualidades, sino que trato de facilitar las cosas para lo futuro, de modo que los nuevos empleados las tengan, y ese modo no puede ser otro que el de la creación y permanencia de meritorios en las oficinas, para los cuales exijo los exámenes. Si queremos, como tanto se dice, cortar la aspiración desmedida a los empleos, es preciso dar a la clase de empleados el tono, digamos así, de profesión, porque al fin lo es; y así como se forma el abogado, el médico, el ingeniero, etc., que se forme también el empleado.

Antes de concluir esta parte, mi conciencia quiere que rechace con fuerza la idea del Sr. Payno, de que los actuales empleados se sujeten a un examen, y sepan lo que no se les exigió cuando hicieron

su contrato con la nación; y la rechazo por dos razones: la primera, en cuanto a lo existente, porque todos estos son modos o pretextos para quitar la propiedad y tener la franquicia de colocar a porción de aspirantes, abogados sin bufete, médicos sin enfermos, comerciantes sin tiendas, y decentes sin tener modo honesto de vivir, que están poniendo los gritos en el cielo contra esa ranciedad de las propiedades; y la segunda, respecto de lo futuro, porque adoptada mi base de meritorios, queda a los jefes de las oficinas la facultad de arreglar los trabajos según la aptitud de cada uno. Además, esos exámenes para lo de la práctica serían ridículos, establecido el flujo y reflujo de empleomaníaticos.

3^a en todas las oficinas deberá haber una especie de academia, en que se cursarán las materias adecuadas a sus labores, en horas de descanso o señaladas para el efecto; y de este modo no veremos improvisarse secretarios y oficiales de legaciones, que no saben ni lo que es una nota diplomática, poner acuerdos ridículos en forma de autos, y otras lindezas por este jaez [cualidad de algo], que estamos cansados de observar diariamente, ni tampoco tendremos jefes de oficinas de hacienda que por ser improvisados no saben lo que es una póliza o un billete de cargo. Formados esos planteles con los meritorios y las academias en las oficinas, las del gobierno general en los estados y en los puertos se llenarán con personas radicadas allí mismo, estimuladas a manejarse bien por esa circunstancia y la de ser conocidas de sus compatriotas más cercanos: se extirpará el grave mal que hoy reina, de que en la residencia de los poderes de la unión salgan como del foco de una corte corrompida tantos intrigantes llenos de ignorancia, a ocupar las comisarías y las aduanas, y cuyo mal tomaría un incremento espantoso con las medidas consultadas por la Comisión y el proyecto de presupuestos; y en fin, se fomentará el espíritu federal, haciendo partícipes a los individuos de cada estado de un beneficio,

cual es el de poder entrar lícitamente a las oficinas citadas, y se extinguirá el odio con que se ven en ellos las oficinas generales.

4^a En lo relativo al cumplimiento de las obligaciones, no debe seguirse la ridiculez de multar a los que concurren diez minutos después de la hora de entrada, porque esto es enteramente ineficaz, sino establecer con la mayor exactitud que los trabajos vayan con el día, comprometiéndose el escribiente a poner cuanto sea preciso para esto ante su jefe de sección; éste a despacharlo todo bajo la misma base ante el de su oficina, y éste a practicar lo propio, comprometiéndose a ello para con el gobierno. La severidad en hacer cumplir este verdadero contrato, debe hacerse efectiva por medio de las multas: en casos más graves, por suspensión consultada por un jurado de los mismos empleados; y en último evento, por la acusación formal ante el juez ordinario y la formación de un proceso, cuyo fin será aplicar la pena de destitución. Si se trata de peculado, o quiebra, entonces tendrá sólo lugar la formación de la causa, y deberá ser condenado el reo como ladrón, en el grado más criminal que se conocen las leyes.

5^a Así como considero necesarias algunas bases, para que la misma estabilidad de los empleados sirva de que haya en las oficinas hombres que sepan su mecanismo y tengan un estímulo, así también observo la necesidad de conceder no sólo a los ministros, sino aún a los jefes de oficina, la libertad de nombrar una persona allegada y de suma confianza que les despache algunos asuntos muy reservados o semi-oficiales, que siempre pueden considerarse como conducentes al servicio; y partiendo de esta consideración que he adquirido en la práctica, propongo que los secretarios del despacho puedan tener, por ejemplo, un secretario particular decentemente dotado, y los demás jefes de oficina un escribiente, puestos y removidos por ellos sin traba ninguna.

6^a La organización que propone el Sr. Payno de departamentos, secciones o mesas, se halla establecida, y sólo será conveniente que se reforme donde fuere preciso, y a esto se reduce la base que pongo, con el agregado de que los jefes de oficina puedan variar de una sección o departamento a otro a los empleados, según su aptitud, como ya indiqué cuando hable de los meritorios. El buen reparto del trabajo hará que sean pocos los empleados y que no estén ociosos.

7^a Deberá reformarse el método de la contabilidad, de acuerdo con lo propuesto por Sr. Payno, con quien estoy tanto más conforme, cuanto que tengo practicada la contabilidad que ha propuesto, es decir, la partida doble, adoptada con modificación para las oficinas recaudadoras y distribuidoras; y podré presentar modelos de esas cuentas y hacer una comparación con las que hoy se llevan, para probar las ventajas de aquellas.

8^a Se emplearán en las oficinas, entretanto va poniéndose el plantel de meritorios, únicamente a los actuales empleados, sin perjudicarlos ni en su escala ni en sus sueldos; y a cesantes, jubilados y pensionistas no inutilizados, con las dotaciones que disfruten. Y siendo el número de estos tres últimos, aunque no sobrante hoy por las nuevas aduanas, sí el necesario para cubrir cuantos destinos tenga que dar el gobierno, no es embarazosa sino muy saludable esta base, que nos conducirá a lo que se desea de buena fe, es decir, a que no se aumenten los que comen del erario. Sin embargo, si sobraran empleados, podía destinárseles al arreglo de los archivos, para que una vez puestos en orden, se estableciera el principio de la base 4^a para que todo se lleve en corriente.

9^a Cuando haya cesantes por supresión de oficinas, será conveniente fijar por el gobierno que se les den algunas ocupaciones

extraordinarias, como la formación de memorias, el extracto de excelentes piezas que hay en los archivos, etcétera; y en lo sucesivo no habrá más cesantes que aquellos empleados cuyas oficinas hayan dejado de existir por ley.

10^a Adopto en su mayor parte las bases del Sr. Payno sobre jubilaciones; pero debe fijarse de una manera eficaz, que éstas no se concedan como hasta aquí, con el perverso fin de dejar una vacante para un ahijado, negando a este todo derecho para permanecer en el destino, y que el propietario siempre pueda reclamar y volver a él.

11^a Deberá seguir lo dispuesto sobre empleados encausados [que se sigue una causa legal], en cuanto a ministrarles parte de su sueldo, porque es contra la humanidad hacer lo que se dice en el proyecto de presupuestos; y si se quiere que los procesos no se eternicen, mándese que en término perentorio se concluyan, y que pasado este, se pague del sueldo del juez la parte que deba dársele al empleado. Entonces se castigará al verdadero culpable.

12^a Trataré aquí del Montepío, sólo en lo conducente a este proyecto. Esta institución sabia y benéfica, que para los interesados no es más que la misma de las cajas de ahorros, pero que se ve con repugnancia porque no tiene nombre de moda, se convirtió en recurso efectivo de los gobiernos cuando su fondo estaba en depósito físico: después en negativo, porque se pagaba a los empleados menos de su sueldo, y con lo que dejaban los presentes, se cubrían los Montepíos de los pasados; y últimamente, fue un gravamen desde que esta partida de egreso llegó a ser mayor que aquella de ingreso. En el día es una burla conceder esta pensión, y una desgracia disfrutarla, y no tiene duda que se necesita una reforma. Debe adoptarse para lo que se adeuda el medio más eficaz, a juicio del gobierno, para pagarla, porque este pago es una restitución;

es lo más sagrado, lo más justo, lo más moral bajo todos los aspectos que yo veo entre toda las atenciones de la nación. Para lo sucesivo, de conformidad con Sr. Payno, debe separarse el descuento y el depósito de las oficinas del erario; y siempre sobre la base de propiedad de los empleos, sería conveniente adoptar una organización del Montepío, como la que estableció el Sr. Riquelme, aunque no con la percepción por una sola vez de cierta cantidad, sino de unas pensiones, con las mismas reglas de alguno de los Montepíos que hemos conocido con los distintos nombres de militar, de ministros y oficinas, cuyas denominaciones y diferencias no deben subsistir.

Yo pienso, que si deseamos no continuar en la perniciosa práctica de dar leyes a medias o de circunstancias, debe tratarse de analizar los negocios y de decretar medidas completas y radicales; y a esto tienden mis ideas y mis deseos. Quiero cortar la empleomanía, cerrar la puerta a la arbitrariedad que tanto la ha fomentado, hacer que las labores de las oficinas se pongan en corriente, y tener buenos empleados, creándoles un noble estímulo. El dictamen y algunas bases del proyecto de presupuestos que he impugnado, van a causar contra la intención de sus autores, todo lo opuesto, van a sumirnos en un caos, a trastornar el orden administrativo con el flujo y reflujo de empleados, a fomentar la empleomanía, y a establecer por regla que la estabilidad sólo se consiga por la adulación y la bajeza, y los que adulan no son hombres de bien.

Por lo respectivo a la cuestión en general sobre la propiedad de los empleos, ya tuve el honor de exponer a la Cámara mis ideas el 10 de agosto: hoy he citado en su apoyo a dos autores célebres, y para concluir, me falta que dar dos razones, nacidas de nuestras circunstancias, pero muy poderosas. La primera está a la vista al considerar el atraso en los sueldos, o su falta total en meses y aún

en años, que han sufrido y sufrirán que se yo hasta cuándo los que sirven a la nación. ¿Y por qué la mayor parte de éstos ha podido soportar tanta escasez, tanta desgracia y tanta amargura como les ha venido por la falta de sueldos? Por sólo una cosa, señores, por sólo la estabilidad de sus destinos; y que venga a desmentirme quien haya visto lo contrario (...) Aquellos que porque especulan con los empleos poco les importa el sueldo, éhos no pueden hacer fe, porque son cabalmente los que desprecian la garantía de la propiedad; son los que vendrán, si por desgracia se destruye esa garantía. Habló de los empleados honrados, de los únicos que convienen a la República.

La segunda razón no es menos palpable que la primera, si tomamos en cuenta la empleomanía, que se va a formar con quitar la propiedad que hoy disfrutan los empleados, y el interés y el empeño que todos los que llegan a obtener un destino han de abrigar para quedarse en él, de lo que debe resultar precisamente, que entrada una gran remesa de aspirantes, los antiguos empleados a quienes se despoje para colocar a aquellos, han de seguir gestionando por su propiedad, los otros han de querer que se les declare; y lo que hasta la fecha se ha practicado en casos de algunos individuos, es decir, declarar dos propietarios de una plaza, vendrá ahora a hacerse con falanges enteras de entrantes y salientes, de despojados y despojantes, porque los compromisos y la situación de nuestros gobiernos así lo han de exigir, sin que esto cause extrañeza a los que sabemos lo que son las cosas y los hombres de nuestro país.

Llamo fuertemente la atención de la Cámara hacia estas razones, y a las de mi anterior discurso.

Últimamente: habiendo admitido la respetable Cámara, tanto la proposición del Sr. Payno, como sus proyectos de presupuestos y reforma, parece que está en la idea de que la materia se analice con extensión,

para adoptar el remedio que por su patriotismo y buena fe desea aplicar, y siendo esta producción mía una de tantas cosas, aunque la última en mérito, que las comisiones respectivas puedan tener a la vista, suplico a los señores diputados se dignen admitir el siguiente proyecto de ley, lo cual no importa más que declarar se examine la materia, en lo que no veo inconveniente alguno, sino ventajas, y tan grandes, que si desgraciadamente no se quisiere oír, se daría lugar a decir que se obraba por inspiraciones de los que quieren tener destinos que prodigar, y que no se desean las verdaderas reformas y reales mejoras, sino continuar con el triste y miserable sistema de *quítate tú, para ponerme yo.*

PROYECTO DE LEY

- 1º Todos los empleados de las oficinas de la Federación que tengan despachos de propietarios, conservarán los derechos que las leyes le han dado a esa propiedad y a la escala de sus respectivas oficinas. Será nulo y de ningún valor el nombramiento que se haga de cualquiera persona para obtener un destino, interrumpiendo la escala de la oficina en que entrare.
- 2º En lo sucesivo todo empleo de la Federación será provisto en propiedad, y bajo las obligaciones y requisitos de que traten los reglamentos de las oficinas.
- 3º Se autoriza al gobierno para que, por medio de comisiones que nombre al efecto, y oyendo a los jefes y algunos empleados, reforme los reglamentos existentes de las oficinas, y haga los de aquellas que se críen de nuevo, precisamente bajo las doce bases que se han presentado en este proyecto (y que la Comisión a que se pase puede reducir a artículos).

4º Dentro de seis meses deberán estar concluidos dichos reglamentos: se pondrán en práctica con la fuerza de ley, y pasarán al Congreso para sólo el objeto de que una comisión especial examine si están conformes con las bases, en cuyo caso se archivarán, y si se ha faltado a ellas, a más de exigir la responsabilidad al ministro respectivo, se derogará lo que fuere contrario a aquellas.

México, septiembre 18 de 1848.

F. Carbajal.

NOTA: La mayoría de la Cámara no tuvo a bien admitir el anterior proyecto discusión.

Tercer Discurso
RESTITUCIÓN EN SUS DESTINOS DE LOS EMPLEADOS
QUE NO SIGUIERON AL GOBIERNO A QUERÉTARO
[Septiembre 21 de 1848]

[“Discurso pronunciado por el diputado F. Carbajal en la sesión del día 21 de septiembre de 1848, proponiendo se restituyan a sus destinos a los empleados que por falta de auxilios pecuniarios no siguieron en el gobierno a Querétaro”].

Cuando el ejército de los Estados Unidos del Norte avanzaba sobre la capital, se dictó una disposición contra los empleados que permanecieran en poblaciones ocupadas por el enemigo, y después fue expedida una circular que ha servido de obstáculo para restituir a sus destinos a los que no siguieron al gobierno a Querétaro. Para fundar el proyecto de ley que voy a presentar a la Cámara, trataré en general la cuestión; analizaré las disposiciones indicadas, y después descenderé al examen de la conducta que se ha observado en este negocio.

Divido a los empleados en dos clases; una de los de oficinas locales, y otra de los de oficinas generales. Contrayéndome a la primera, no sé cómo pudieron haberse desconocido la conveniencia y la necesidad de que las autoridades y empleados locales permanecieran en sus puestos, después de ocupadas por los invasores las poblaciones; cuando tanto se encarece la civilización moderna, que ha hecho menos bárbaros los horrores de la guerra y que proscribe en efecto ese despecho producido, si se quiere, por sólo el más ardiente patriotismo, pero siempre insensato, de acabar con los pueblos y naciones por sólo la razón de que de que han tenido la desgracia de ser invadidas. La conservación de los hospitales, de los establecimientos de asilo y de beneficencia, de los edificios públicos, de los archivos y las bibliotecas, de las oficinas encargadas de ciertos pagos para viudas, retirados y huérfanos, y de otros muchos objetos preciosos o necesarios, reclaman la permanencia de los empleados locales.

Véase lo que acerca de esto y con motivo de la invasión de los franceses en España, dice entre otras cosas D. Félix José Reynoso, en su examen de los delitos de infidelidad a la patria, que escribió

cuando en la Península se había levantado una grita fanática contra empleados, parecida a la que ahora oímos en México.

“Se habla indirectamente, cuando se dice que los empleado sirven al gobierno; y tal vez de esta equivocación habrá nacido, como consecuencia, el error de que deben seguir al gobierno como los sirvientes siguen a sus amos. Los empleados sirven al público, para quien se han establecido, en cuyo régimen y administración se ocupan, y de cuyos subsidios reciben la subsistencia. Y cuando, para no disputar sobre las fórmulas vulgares, disimulásemos la expresión impropia e inconstitucional de que los empleados sirven al gobierno o al rey, como suele decirse, habríamos siempre de convenir en que el objeto de este servicio es la administración y gobernación de los pueblos; que todos sus oficios se terminan en la economía interior de ellos; que su asistencia y cuidado son la suma de las obligaciones que imponen los destinos públicos. Pues esta asistencia y cuidado de los pueblos nunca se necesita más, y nunca por lo tanto, se exige tan imperiosamente a los empleados como en la ausencia del gobierno supremo. Habiendo cesado la acción general de éste sobre sus dominios para sostener las leyes, conservadoras del orden y de los derechos individuales, el único apoyo que resta a la seguridad de los ciudadanos es la acción parcial e inmediata de los gobernantes locales. Efímera su autoridad, pero confirmada y ampliada en el momento por la suprema ley de la sociedad, que es la salvación del pueblo, es tan esencial y absolutamente necesaria que sin su presencia y ejercicio el vecindario caería en el desorden, en la violación de todos los deberes recíprocos, en la convulsión y choque universal, en la desolación.

“Yo no sé, decía un diputado de las cortes, cómo se abandonan, sin cierta especie del culpa, los archivos, las secretarías, las aduanas, las administraciones generales y particulares, los hospitales, fábricas y establecimientos reales y otro montón de objetos importantes, sin exponerlos, por medio de la deserción de los empleados, al incendio, al robo, a la devastación y a todos los males que son consiguientes de los desordenes que trae consigo la confusión de los pueblos y el desenfreno de éstos, por no haber habido al frente de los establecimientos jefes o subalternos que reclamasen de los generales o comandantes franceses las providencias oportunas en favor de su conservación. No es uno solo, son muchos los que han debido la suya a la permanencia de los empleados en ellos; a la que deben el estado y los particulares las ventajas que nos resultan en el día de la readquisición de estos objetos preciosos”.

Entre nosotros, durante la invasión del año pasado, vinieron los hechos a deshacer el decreto que en 3 de agosto expidió el gobierno,

siendo este mismo el que autorizó aquéllos; pudiendo citar como ejemplo el del ayuntamiento existente a la entrada de los norteamericanos en la capital, que quedó funcionando con beneplácito del ejecutivo, y con tal aprobación, que aún mandó éste que no se renovara aquel al tiempo de llegar la época de las elecciones; cuya medida, aunque tuvo por principal motivo la circunstancia de estar ocupada la ciudad por los enemigos, siempre deja en pie el argumento, porque si el gobierno no hubiera creído que el municipio hizo bien, se habría aprovechado de la circunstancia de haber concluido su periodo para desconocerlo.

En cuanto a las otras oficinas, el mismo gobierno practicó lo que con el ayuntamiento, y sin duda que en todo obró justificadamente ¿Pero por qué no se ha considerado a todos los empleados de oficinas locales bajo una sola regla? ¿Por qué se han hecho excepciones odiosas e injustas? No me toca responder, sino buscar el remedio por las vías que la constitución me franquea, debiendo advertir que si los empleados locales que se quedaron en México no sirvieron en mucha parte para el cuidado de los objetos que debían salvarse, ésta no fue culpa suya, sino del gobierno que nada previno, nada dispuso respecto de un punto de tan vital importancia; y este descuido de ninguna manera destruye el principio de que los empleados locales deben quedar en el mismo lugar en que tenía la residencia su oficina, sea comisaría, aduana, administración o recaudación de contribuciones, etc., etc.

Sigo tratando de los empleados de oficinas generales, respecto de los cuales leeré algunos párrafos de la obra de Reynoso, que se les pueden aplicar:

“Ni es menos absurdo (dice) el sistema de emigración, aún cuando se limite a los empleados públicos. Y ¿a quién seguirían éstos? El gobierno se deshizo y desapareció, y a nadie dijo la senda ni el paradero. Los empleados además, como ciudadanos desamparados del gobierno, quedan en la misma

soltura de los vínculos civiles que los demás habitantes, y recobran igualmente el uso de la libertad primitiva para su defensa. Ellos tienen un derecho de conservar sus propiedades, tanto más necesario en las circunstancias, cuanto que el gobierno, lejos de indemnizarlos de éstas pérdidas, limitado por consecuencia a un pequeño territorio, ni puede darles ejercicio, ni tiene recursos para dotarlos.

“Los empleos nombrados por el gobierno para la administración pública no son, como los oficios de concejo, unas cargas vecinales y forzosas cuya aceptación es un deber general; son empeños recibidos voluntariamente. Ni podía haber una obligación común a los servicios perpetuos y onerosos de la República, donde no hay comunidad ni participación igual de los bienes, como entre los lacedemonios. Los empleados, pues, contraen por su voluntad una obligación cuyos términos no deben ser ilimitados. No renuncian a la libertad civil, ni se mancian al gobierno, para que les mande y use de ellos despóticamente. ¡Cuántas veces los oficiales públicos se han resistido a poner por obra disposiciones del gobierno por no competirles su ejecución! Porque no es aquello a lo que se obligaron; y si tal se les hubiese exigido, acaso no hubieran admitido el destino que tienen. Nacen, pues, los deberes de los empleados, de su comprometimiento particular. Pero este comprometimiento ha de estar averiguado, y ser cierto y constante, pues por una obligación dudosa no se les puede compelir a la pérdida del dominio de su persona y de los derechos naturales, al rompimiento de sus enlaces de familia, de amistad o de interés; al abandono de su suelo y de sus bienes todos, que han de perder en la fuga o a manos del conquistador. Sacrificios tan grandes de todo lo más caro y más preciso que tiene el hombre, han menester una obligación muy conocida e incontestable, para que puedan exigirse con justicia.

“La necesidad extrema tiene sus leyes que dispensan de todas las demás. Ella autoriza todo lo que contribuye a nuestra propia conservación y destruye cuanto se le opone. Las leyes humanas, que sólo tienen una obligación convencional y relativa, no pueden abolir las que nos impone la naturaleza, y están fundadas sobre principios generales e invariables. El derecho de necesidad subsiste en todo su vigor en cualquier estado en que se halle el hombre (...) Lejos de hacer una excepción la necesidad, restablece la regla fundamental del derecho y quita a las leyes posteriores toda su fuerza, luego que no conducen a su fin general e inmudable. El hombre, aunque quiera, no puede substraerse a un deber tan esencial, ni cerrar los oídos a esta voz de la naturaleza. Debe, pues, creerse que ha permanecido en la firme voluntad de conformarse a ella en cualquier obligación que haya pactado, dejando su estado primitivo”.

Aplicando las sabias doctrinas que acabo de leer, veremos que el gobierno exigía lo siguieran los empleados, cuando no tenía ejercicio

que darles, ni recursos para pagarlos, y tanto que hubo no un caso, sino muchos, de sujetos presentados en Querétaro; y a quienes se les dijo que volvieran a México, dando por razón aquella escasez de ocupaciones y de dinero. Los que han contratado con la República sus servicios, no estaban obligados a emprender una emigración violenta y en desorden, ni a dejar a merced de los vencedores y de la miseria a sus esposas, madres o hijas, ni a condenarse a perecer con sus familias en una tierra desconocida, sin recursos ni relaciones para ellos. Exigir esto sería la más cruel inhumanidad, y exigirlo cuando no hay un derecho claro, no sé cómo se llame. Es cierto que el gobierno supremo necesitaba de los empleados de sus oficinas generales donde quiera que las llevase; pero aquí se trata de que esto se exigió en términos muy angustiados, en medio de la confusión de las derrotas, y sin dar auxilios ningunos para la marcha. Si con tiempo, recursos y plazos prudentes se hubiera dispuesto todo, los omisos deberían sufrir justamente una pena.

Esos términos no sólo eran angustiados para cumplirse, sino que a propósito parece que se pusieron, según se dijo, para deshacerse de la polilla de tanto empleado, sobre lo cual hablaré después, y esto sucedía al mismo tiempo de que se recogía y se colocaba otra polilla más apolillada, por explicarme mejor; pero pasaré a tratar de esa falta de auxilios que impidió a muchos dirigirse a Querétaro.

El sabio Reynoso no se ha ocupado de la cuestión que aquí se presenta, esto es, si los empleados están en obligación de seguir al gobierno cuando éste no les proporciona ni un medio para que emprenda el viaje, ni podía ocuparse de ella; porque no ocurrió tan peregrina idea en España, y estaba reservada para nosotros, para quienes queda lo peor y lo más monstruoso. Efectivamente, monstruosa me parece la pretensión de obligar a los empleados a seguir a un gobierno prófugo, débil, sin recursos ni esperanza de que los proporcionara. Pero aún

hay más en favor de aquellos, analizando el decreto de 3 de agosto de 1947, en que el gobierno dispuso las cosas con alguna prudencia. Dice su artículo 2º (único que habla de empleados): "2º Todo empleado del gobierno de la Unión, que pudiendo salir de las poblaciones ocupadas por las tropas de los Estados Unidos de la América del Norte, no lo verifique y quedare por voluntad propia viviendo en ellas, será considerado comprendido en el artículo 1º de este decreto". Ese artículo 1º declaraba desertores a los militares que estuviesen en el mismo caso, y los inhabilitaba para volver a tener empleos; mas la pena no importa aquí, sino saber si la merecen o no los empleados de que me ocupo.

Suponiendo, como es cierto, que casi todos ellos no están atenidos más que al sueldo, y no habiéndose satisfecho éste con puntualidad, principalmente a los de oficinas generales, ¿con qué se quería que estos hombres emprendieran su marcha? ¿De dónde sacaban el dinero? La venta de sus cortos muebles y su poca ropa o podía realizarse en aquellas circunstancias de parálisis, en que sólo se vendía carne y también ropa hecha, muy barata.

Si de sus relaciones y parientes tenían suplementos o auxilios para adquirir algún alimento, esos eran cortos, no podía alcanzar para los gastos de un viaje, ni en tan ácigos días había quien los proporcionara. ¿Qué habían, pues, esos hombres? ¿Y se dirá que pudiendo, no salieron de México? ¿Y se sostendrá que por voluntad propia quedaron viviendo entre el enemigo? No, señor: esto no puede jamás probarse, ni imputarse a muchos de los mismos empleados que tiene el mérito de que sin tocarles, se batieron con los invasores, o a otros que salieron a peregrinar por no ver a estos, y ni haría honor a la República suponer que los mismos servidores suyos habían imitado a los únicos que hicieron traición, a esa horda de bandidos llamados poblanos, cuyo solo recuerdo

horroriza. La permanencia en los lugares ocupados por un enemigo extranjero, aunque la creo precisa en los empleados locales, forzosa en la masa de la población, y por supuesto en los empleados generales que no tengan ni tiempo ni recursos para irse, no la tolero voluntaria, porque esto supondría que no odiaba yo la traición.

Volviendo a tomar el hilo de mi discurso, pregunto: los empleados que ~~sintener medios para salir de las poblaciones que ocupaba el invasor~~, no pudieron hacerlo por tan poderosa causa que no pendía de su voluntad, ¿por qué han quedado sin volver a sus destinos? ¿En virtud de qué ley? ¿Hay otra que la de 3 de agosto, cuyo artículo relativo he leído? ¿Y ésta podrá aplicarse cuando terminantemente considera culpable al empleado que pudiendo, no salga y se quede por su propia voluntad, después de que es tan claro como la luz del día que sin recursos, sin poderse mover, ~~sintener que deje a sus esposas e hijos para alimentarse~~, no ha pendido de la voluntad propia de esos empleados el quedarse?

Si se dice que la circular de 8 de febrero de este año es la que ha impedido las justas restituciones de los repetidos empleados, esto no es una razón que convence, porque ella no prohibió que tal se hiciera, sino que se presentaran en Querétaro más empleados de los que allí había, como se puede ver examinándola; veamos lo que dice: "considerando el Exmo. Sr. Presidente provisional que un gran número de empleados de las oficinas y rentas de la nación, no se han presentado en esta ciudad a desempeñar sus destinos, y para seguir la suerte del gobierno en las críticas circunstancias en que se ha visto; que es muy conveniente averiguar las verdaderas causas que hayan hecho a los empleados abandonar el cumplimiento de sus deberes. Considerando igualmente que la extrema escasez de recursos en que se halla el erario nacional no permite atender cumplidamente en el pago de sus sueldos, sino a los empleados más precisos de cada oficina, y que por otra parte, es de

absoluta necesidad reducir hasta donde sea posible las plantas de las mismas oficinas, y reducir algunos sueldos de los empleados de ellas, S.E. se ha servido resolver que no será admitido ni en los ministerios ni en las oficinas de la Federación establecidas en esta ciudad, ningún empleado que no se haya presentado a ellas a desempeñar su destino antes del día primero del presente. S.E. dispone, igualmente, que no se pague cantidad alguna por sueldo corriente ni por alcances anteriores a los empleados de que habla esta resolución, hasta el nuevo arreglo que de esto se haga por el supremo gobierno, luego que se lo permitan las gravísimas circunstancias que lo rodean. Lo que de orden suprema, etcétera".

En vista, pues de este documento, y prescindiendo de su parte expositiva, que da por pretexto la necesidad de reducir el número de oficinas, sueldos y empleados para no admitir a éstos; cuando en realidad lo que había era que no se tenía con qué pagarles, ni debían ocuparse a los de oficinas locales, lo que se confiesa en la misma circular al hablar sólo de las establecidas en Querétaro, que no podían ser otras que las generales. Llamo la atención de la Cámara a su sustancia o parte resolutiva, que se contrae a prevenir a los empleados que no siguieran ya al gobierno en un tiempo adecuado para ellos, es decir, en el que podían comenzar a hacerse de algunos recursos, aunque cortos, para poder marchar, notándose la circunstancia agravantísima de que el mismo gobierno impidió que lo hicieran antes; por no proporcionarles recursos, pues es notorio que mandaba hacer pagos de gruesas sumas de los fondos del Distrito, y no quería dar cuarenta pesos que algunos infelices empleados exigían por todo auxilio para trasladarse a Querétaro.

El gobierno, según he probado con su circular de 8 de febrero, no quería más empleados allí, y tal vez por esto negaba las cantidades

necesarias para la traslación. Bien, ¿pero con qué justicia, con qué equidad ha privado de sus destinos a los que puso en la imposibilidad de cumplir sus órdenes? No quiero avanzarme a decir cómo se llama tal conducta, porque esto sería atacar las intenciones del gobierno, que las creo buenas, así como veo que ha errado en la práctica; y voy a descender a particularizar el asunto citando alguna oficina y algunos empleados, para que se comprenda que no hay ni aún la razón de la simple conveniencia en los despojos que se han intentado.

Hablando una vez en la cámara sobre los militares, he dicho que no se están separando del ejército los malos e inútiles, sino los que carecen de empeños; y ahora repito lo mismo en cuanto a empleados, agregando la observación agravante de que el gobierno no ha aplicado sus disposiciones con la igualdad que exigen la ley y la justicia. En primer lugar, porque varios empleados que fueron a Querétaro han quedado sin colocación; y en segundo, porque unos ministros han devuelto a sus destinos a los empleados que no hicieron ese viaje, y otros han dejado en la calle a varios que están absolutamente en el mismo caso que aquéllos, y por identidad de circunstancias, sin que pueda coherenciar [armonizar dos cualidades o actitudes] esta falta con la evasiva de que todos se hallan pendientes de lo que resuelva el congreso, porque los unos están disfrutando su sueldo y los otros no, y sufren ya todas las consecuencias de la destitución. De estos últimos son varios los empleados del Ministerio de Relaciones, cuya oficina cito porque habiendo teniendo la honra de servir en ella conozco a sus individuos.

En este ministerio no se ha conocido el cohecho ni la maldad, seguramente porque no ha habido tanto flujo y reflujo de ese que se quiere establecer hoy, y que es el mismo que ha corrompido varias oficinas. Allí ha reinado el honor, la lealtad y el patriotismo; el

servicio de la Nación fue desempeñado bien, y si sufrió alguna vez atrasos sería por mala organización general de nuestras oficinas, que yo trataba de reformar en el plan de arreglo que la mayoría de eta Cámara no tuvo a bien admitir a examen. Ese ministerio ha dado de sus oficiales, senadores, ministros plenipotenciarios, magistrados de la Corte de Justicia, secretarios del despacho, diputados y cónsules, y se horrará siempre de haber contado entre sus empleados, sean cuales fueren sus opiniones políticas, a D. Juan José Espinosa de los Monteros, D. Juan Guzmán, D. Manuel Ortiz de la Torre, D. Luis Gonzaga Cuevas, D. José María Gutiérrez Estrada, D. José María Heredia y los Maneyros. Pues de esta oficina se han despedido de hecho algunos empleados cuya conducta no tiene tacha; la proscripción ha descendido hasta el portero y el mozo de oficios, a quienes voy a citar, porque es innata en mi la propensión a defender a los seres a quienes se opriime por su debilidad, abusando de la fuerza que debía emplearse mejor, o a lo menos, contra quien pudiera resistirla.

Esos dos infelices ciudadanos, Miguel Buitrón y Nazario Pérez, sirvieron sus destinos con tal fidelidad y honradez que nunca han dado que extrañarles. El primero ascendió a portero desde recién hecha la Independencia, y su puntualidad era tal que se puede decir vivía en la oficina: exacto en el cumplimiento de sus deberes, respetuoso y humilde, jamás cometió falta ninguna; sufrido como nadie en las épocas de penuria del erario, que han sido frecuentes y largas, hubo vez en que el único alimento que conseguía, lo llegaba a sus labios después de haber estado lleno de hambre todo el día desempeñando su destino sin quejarse, sin murmurar, y al contrario, disculpando siempre al gobierno y honrándolo. Cuando pedía algún auxilio era tan grande su modestia, que siempre se le daba más de lo que pedía. Ni galas ni socaliñas tuvo con que llenar sus bolsillos, y así fue que a la época de la invasión se encontró sin tener ni con que adquirir un pedazo de pan.

Pérez es un soldado de la Independencia, un granadero de Iturbide, herido en la acción de Azcapotzalco, que tuvo por premio su retiro, el cual se le quitó dándole el destino que servía en el ministerio con una miserable gratificación que salía del fondo de gastos. Activo, inteligente y laborioso, su conducta es igual a la del portero, y su suerte al ser invadida la capital, era casi la misma que aquél. Ambos me consta que solicitaron auxilios para ir a Querétaro, que no los obtuvieron, y que estaban reducidos, el uno a lo que consiguieran sus hijos, el otro a implorar la caridad pública.⁴ ¿Cuál es el delito que han cometido estos hombres? ¿Por qué se les despoja? ¿Por inútiles, por malos, por faltistas? ¿Dónde están las pruebas de cualquiera de esas tachas? No existen. ¡Pero de este modo se empieza a ensayar la filosófica y progresista idea de la falta de propiedad en los empleos!

Buitrón, que por su corta capacidad ya no puede ser más que lo que era, anda de puerta en puerta, en premio de que no se dejó cohechar y de que cumplió con su deber; padece la hambre y la desnudez porque fue hombre de bien. Pérez, inutilizado para trabajos fuertes por la herida que recibió derramando su sangre por la Patria, está atendido a lo que sus hijos le pueden dar; vive rodeado de pobreza y de una numerosa familia, viendo los resultados de su honrada conducta. ¡Oh, señores! el espectáculo de estos dos hombres es el más cruel, el más atroz que puede presentarse. ¿Esta es la polilla de que se quieren deshacer los reformadores? ¿Así se pretende que haya buenos empleados y soldados valientes? ¿Así se fomenta la moralidad y el patriotismo? ¿Así se estimula y se premia a los hombres de bien? ¡Desdichado del

⁴ El actual Sr. Diputado D. José R. Pacheco, cuando fue ministro, dio de su peculio algunas cantidades a estos desgraciados, a quienes no se pagaba el sueldo, porque los creyó dignos de recibirlas por su buen servicio.

que lo sea en una sociedad tan desquiciada (...) ; Mas me distraigo con declamaciones que me arrancan las injusticias que veo: recobremos la calma, y veamos cómo se reparan las cosas.

En mi sentir, creo que es necesario y urgente que el Congreso se ocupe de este negocio y lo decida, para acatar la justicia y para librar al gobierno del desconcepto que está mereciendo por la desigualdad con que considera a los empleados que no fueron a Querétaro; y para evitar también que se grave el erario con nuevos sueldos como ya ha sucedido, decretándolos sin facultades y a pesar de las observaciones de unos de esos empleados propietarios que se quieren despedir para obrar con más holgura. He demostrado con doctrinas luminosas y con otras razones, que los empleados de oficinas locales no deberían ir, y que los de oficinas generales debían ser auxiliados para verificarlo, y los que no lo fueron, no merecen ser depuestos de sus destinos. Ni unos ni otros han cometido un delito, único motivo porque puede privárseles de la propiedad que les conceden las leyes vigentes, y que yo he de sostener hasta lo último, no porque soy abogado de los empleados, ni tengo escala que defender, ni me toca la cuestión en mis intereses; sino porque quiero que haya buenos servidores de la nación, con estímulos lícitos y con porvenir y tranquilidad bastantes para que se dediquen al desempeño de sus plazas con asiduidad y honradez.

He puesto también ejemplos de oficinas y empleados, para que se conozca que no se atiende en los despojos, ni a la conveniencia inmoral que busca el fin sin pararse en los medios; y voy, por último, a mostrar el estado que el asunto guarda en la cámara, y lo que ésta debe hacer; agregando antes de concluir, que tal vez, tal vez, los empleados que se quedaron en México merecían un premio, así por no haber comprometido más con su concurrencia a Querétaro la situación precaria del gobierno, como por las necesidades y desgracias que sufrieron en México o en

otros lugares a donde algunos huyeron, dimanadas únicamente de que eran empleados.

Luego que el Congreso se reunió en la capital, pasó el gobierno algunas instancias de los empleados de que he hablado, solicitando que le dieran reglas a qué atenerse. El asunto pasó a una comisión, y yo creo que ésta no ha despachado ni puede legalmente hacerlo porque no tiene, según el reglamento, en qué elaborar, pues no hay proyecto de ley o decreto, ni iniciativa en forma del gobierno, que son las únicas piezas sobre que pueden abrirse dictámenes. Si el gobierno simplemente ha consultado, la Cámara no es un cuerpo consultivo ni su asesor tampoco. Este proyecto mío, bueno o malo, viene a allanar ese camino que está obstruido, y en este sentir es como espero de la cámara se digne admitirlo, pues no deseo que mis opiniones preponderen, sino que se discutan, que los señores diputados me ilustren con sus luces y capacidad, y que resuelvan lo que crean más justo y benéfico al país.

En apoyo de mis ideas, según el orden que guardan en la parte resolutiva, diré más: que el gobierno mismo las tiene ya en práctica, porque ha restituido en sus destinos a muchos de los empleados que se quedaron en México, y por haberles declarado a otros de éstos su cesantía, de modo que lo único que vamos a evitar son esas excepciones odiosas e injustas que desacreditan a la administración; y la Cámara, que también ha hecho justicia ya con sus empleados para ser consecuente no sólo es de presumir que admite a discusión mi proyecto, sino que lo apruebe en todas sus partes. En cuanto a esos auxilios, que he repetido no recibieron los empleados, creo preciso fijar una base de su cuantía, y me parece justo que sea una medida de sus sueldos, atendiendo a la distancia, a los gastos precisos de un viaje, y a los que de pronto debían hacer al llegar a una tierra desconocida. Si algunos recibieron

ese o mayor auxilio, deben ser juzgados para averiguar por qué no fueron a Querétaro, y condenados a sufrir las penas del decreto de 3 de agosto si resultan culpables; pero deseo que esto no se haga por tribunales por comisión, ni contra la ley fundamental que los prohíbe, ni por medidas más despóticas y atentatorias que las que dictaban los reyes absolutos de España en unos tiempos que se llamaban de tiranía, pero en los cuales se respetaban más los derechos que una vez eran concedidos.

Consultando a la verdadera economía, propongo que se declaren nulos los nombramientos hechos con el pretexto de que las plazas en que fueron colocados los favoritos debían quedar vacantes, porque aunque todo el secreto de este negocio y el de la propiedad de empleados, es que haya en abundancia vacantes para colocar dizque gente buena y partidaria del gobierno; yo que prácticamente conozco lo que son y lo que valen esas ilusiones de los que mandan, no pretendo dar de un modo tan ineficaz, inicuo y aún ridículo, firmeza a los gobiernos, sino con otras medidas que demuestren justificación y moralidad. Decía que conozco prácticamente la situación de los que mandan, no por mi capacidad, que es corta, sino porque los he visto muy de cerca; y como siempre digo la verdad tal cual es, sin miramientos hipócritas, que no cuadran con mi genio, estoy precisado para aclarar bien las cosas, a presentar una ligera, pero cierta descripción de lo que pasa.

Entra un gobierno nuevo, entran los ministros, llevando una larga cauda de todos éstos: sus parientes, sus amigos, los amigos de los amigos, los partidarios del moderno orden de cosas, los que ayudaron a subir, los que escriben, los que influyen, los que traen y llevan ordenes y noticias, los parientes y recomendados de las familias conocidas, y sobre todo, de los individuos de las cámaras cuyos votos se necesitan, y otra multitud de apologistas y aduladores; y como quiere la desgracia que en este país no haya industria, ni comercio, ni

agricultura, todos quieren ser empleados, todos desean improvisarse, y todos se consideran buenos para los empleos, aunque no entiendan una palabra. El ministro pide la lista de las vacantes, busca medios para crearlas, y se vale de diversos pretextos para dar gusto a su comitiva. Unas veces se crean oficinas innecesarias, otras se jubilan a los buenos y sanos, otras se despoja de su propiedad y escala a algunos que reclamando después hacen que los mismos gobiernos declaren que en un empleo haya dos o tres empleados a la vez. En la época presente ha venido como de molde el comodín de la grita contra la propiedad de los empleados, porque como el actual gobierno se ve en la falsa posición que todos los demás que ha habido; y es natural que le urjan muchos para que les dé destinos, debe desear poder disponer de éstos para que se contente la falange que tanto declama contra la estabilidad en los empleos con el patriótico objeto de asaltarlos, que después de estar en ellos, ya promoverá que vuelva a concederse aquella garantía.

Yo me lamento de que los gobiernos sigan como antes, porque ya he dicho otra vez, y repito que deseo su estabilidad. Me lamento de que por pintar los interesados el mal que aquellas arbitrariedades han causado, con parcialidad y mentira, extraviando de mala fe las cuestiones, ocasionen que los representantes de la nación no quieran cortar el mal de raíz para lo sucesivo; pero ni está en mi mano convencer a los demás de mi intención recta y fundada, en medio de las prevenciones y los odios de nuestras desgraciadas discordias, ni puedo prescindir tampoco de llenar mi misión en este lugar por los términos que crea justos y convenientes para mi Patria. En esta virtud, tengo el honor de pedir a la respetable cámara se digne admitir el siguiente proyecto nada más para que examine, que es a lo que se reduce este trámite.

Art. 1º Todos los empleados de oficinas locales que no siguieron al gobierno a Querétaro, quedan restituidos en sus destinos y en los derechos que tenían como tales empleados.

2º Todos los empleados de las secretarías del despacho y oficinas generales que no recibieron como auxilio destinado expresamente para marchar a Querétaro, por lo menos una mesada de su sueldo, quedan restituidos en sus empleos y en los derechos que gozaban.

3º Los que habiendo recibido el auxilio de que habla el artículo anterior no se presentaron en Querétaro, se sujetarán por el gobierno a un juicio para aplicarles, si lo mereciesen, las penas de que habla el artículo 2 del decreto de 3 de agosto de 1847.

4º. Son nulos y de ningún valor los nombramientos hechos para ocupar las plazas de los empleados, que por esta ley se restituyen a sus destinos.

México, septiembre 21 de 1848.

F. Carbajal.

NOTA La mayoría de la Cámara no tuvo a bien admitir a examen el anterior proyecto.

Capítulo 3
Ignacio Piquero
AMOVILIDAD DE LOS EMPLEADOS EN LOS DIFERENTES
RAMOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Primera Disertación
(Julio 8 de 1856)

Exmo. Sr. [Miguel Lerdo de Tejada, Secretario de Hacienda: mayo 20 de 1856-enero 3 de 1957]: desde que vi el articulo 11 de la ley del 31 de diciembre último [1955], llamada de presupuestos, preví las dificultades prácticas con que tropezaría esta oficina [de Liquidación de la Deuda Interior] al liquidar los créditos procedentes de descuentos para Montepío, y las con que, antes que ella, tocarián las oficinas que hayan de ajustar a los interesados para que presenten esos ajustes a la misma; y los pasos y gestiones que emplearán éstos para recabarlos, no siendo pocos los que queden sin éxito. Inferí que para salvar estas dificultades, expediría el supremo gobierno el reglamento indispensable, y aún iba a promoverlo; mas en esos momentos se me dijo que se estaba redactando otra ley en que se iban a llenar los vacíos que se notan en aquella. He esperado hasta hoy su publicación, y ya creo necesario elevar a V.E. la presente consulta, en que protestando antes de todo mis respetos a la citada ley vigente, expondré los obstáculos que hacen irrealizable en muchos casos la idea que contiene el mencionado artículo 11.¹

El dice que *todos* los empleados que hubieren pagado Montepío presenten sus comprobantes a esta oficina, para que formándose expedientes con las "formalidades con que se liquida la deuda pública" se les haga la conversión de su ajuste en bonos del 3% del fondo de consolidación. Si se trata de *todos* los que hayan pagado Montepío,

¹ Piquero, Ignacio (1856 y 1858), *Amovilidad de los empleado en los diferentes ramos de la administración pública*, México, sin datos editoriales.

como literalmente dice ese artículo, la operación es magna; entonces, se requiere una ley que recorriendo las generaciones que se han sucedido desde los primeros funcionarios, empleados y militares, que servían cuando se expidieron las reales cédulas por las cuales fueron quedando sujetos al descuento para fondo de Montepíos, declare el orden en que se ha de considerar que han ido heredando los descendientes el derecho a los alcances; en quienes de estos prescribe ese derecho; en qué casos, y todo lo demás que sería necesario discernir jurídicamente. Entonces este negociado sería de incommensurables dimensiones. Creo que no fue esa la mente de legislador, y si en efecto no fue, es inesperable que el supremo gobierno se sirva declarar cuál es el sentido del citado artículo en esa parte.

El artículo 1º del reglamento de la ley de 30 de noviembre puntualiza las formalidades con que se han de liquidar los créditos, y previene que se han presentado los documentos o títulos a la Tesorería General para que examine su validez y legalidad, así como si están pagados en él todo o en parte o convertidos en otra especie de documentos o certificados; y que hecho ese reconocimiento, que certificará el tesorero general, pasen los tenedores de esos documentos a esta oficina de liquidación para que se obre según se le prescribe en los artículos posteriores. Desde luego se advierten dos defectos de exactitud en esos artículos al aplicarlos al asunto de que se trata. El uno es, que al presentarse directamente a esta oficina los documentos, es un paso inútil y nocivo al buen servicio de esta oficina y a la celeridad y exactitud de sus operaciones, porque tocando a la Tesorería General examinar la validez y legalidad de los documentos, si está pagado su importe, etc., según el art. 1º de la ley de 30 de noviembre, esta oficina de mi cargo debe pasarlos a aquella luego que los reciba y antes de dar un solo paso. De ese orden de trámites sólo resulta el aumento de correspondencia reciproca de ambas oficinas y de asientos

en el libro que ésta se vería precisada a abrir para consignar todos los documentos que reciba y que pase a aquélla, y anotar también los que le devuelva requisitado o no.

Ese trámite sería indispensable según el artículo 11 de la ley de presupuestos, pues quiere que se formen expedientes "con las formalidades con que se liquida la deuda pública". Es así que la primera formalidad que puntualiza el art. 1º citado, es el examen que debe practicar la Tesorería General para expedir el certificado sin él cual no puede proceder esta oficina a la liquidación; luego la presentación directa de los documentos a esta oficina de mi cargo, es inútil, aumenta las labores de ella y las molestias a los interesados. Así se va precisando a las oficinas inadvertidamente, al aumento de manos, cuando con sólo las de su dotación podría llenar sus peculiares deberes.

El segundo defecto, tratándose de este nuevo negociado de créditos procedentes de descuentos de Montepíos, está en ese art. 1º que puntualiza las formalidades, o más bien dicho, en la generalidad con que previene la presentación de documentos a la Tesorería General. Esa oficina está en aptitud de descubrir si son o no legales los comprobantes de alcances, o si se ha dado alguna cantidad a cuenta o en pago, cuando éstos sean respectivos a los funcionarios y empleados cuyos pagos hayan debido hacerse por ella o por las oficinas de su resorte mas no lo está en cuanto a los documentos relativos a los empleados de oficinas recaudadoras y a las oficinas generales a que éstas han estado sujetas, porque las cuentas de esas oficinas recaudadoras no han sido presentadas a la Tesorería General, sino a la dirección general de cada ramo, o a la oficina general, que bajo otro título las dirigía; por ejemplo, la Administración General de Correos, la Superintendencia de la Casa de Moneda.

Por eso creo natural y debido que sólo pasen a la Tesorería General los documentos de funcionarios y empleados, cuyos pagos hayan estado cometidos a ella y a sus subalternas, y que los documentos respectivos a empleados de oficinas recaudadoras, y de las superiores de ellas, se presenten a otra oficina que designe el supremo gobierno, que recorriendo las cuentas de aquéllas, descubra el monto de los descuentos que ha sufrido cada uno, si es que se puede descubrir. En algunos casos había que registrar cuentas bastante antiguas, aún las del año de 1801, si sólo se trata de los empleados que vivían al darse esa ley de presupuestos, pues si se entiende el artículo 11 citado, tal como está redactado, ya dije cuán difíciles son las disposiciones de reglamentarias que se requiere.

La única oficina que por la naturaleza de su institución puede recorrer las cuentas de las recaudadoras, es la Contaduría Mayor de Hacienda; porque ella al través de las transiciones que ha sufrido y del quasi marasmo a que a veces se le ha reducido, ha sido y es el custodio del muy respetable depósito de millones de documentos históricos y económicos más importantes, el monumento en que los estadistas hallarían un tesoro inapreciable, de cuyo arreglo y conservación depende que las arcas públicas sigan o no siendo la mina en que se cebe la rapiña, cuyo desarrollo progresá espantosamente. En el archivo de esa Contaduría Mayor, cuyo aspecto hiere de muerte a todo corazón verdaderamente mexicano, se hallan las cuentas en que se deben rectificar los documentos que expidan las oficinas respectivas a los jefes y empleados de la antigua Dirección General de Alcabalas, a los de la posterior creada en 1831 y extinguida en 1852, y los de la última llamada vaga e impropiamente de "impuestos", y a los de las aduanas subalternas; a los de la Dirección General de Arbitrios que cesó en 1821, a los de la de Aduanas Marítimas, de Pólvora, de Naipes,

de Papel Sellado, de Lotería, de Tabaco, de Contribuciones y de los demás ramos, en fin, de recaudación.

Pero esas cuentas que pasaba la dirección general respectiva al Tribunal de Cuentas o Contaduría Mayor, no deben salir de allí, porque sería exponer al erario a las consecuencias de la perversidad que eludiendo las precauciones que han sido posibles en la lamentable situación en que más de tres épocas se ha hallado esa oficina, ha hincado sus uñas en el erario, sacando de él por dos y aún tres veces el valor de un mismo crédito o dañándolo de otros modos, salvando a un responsable, ocultando o extrayendo documentos que evidencien su quiebra y su crimen, o perjudicando a otras personas. Las transiciones políticas y las rentísticas, la inversión americana y las insensatas providencias dictadas por diversas autoridades en sus épocas, ya en la capital, ya en las localidades de fuera de ella, y ejecutadas aún más insensatamente, hacen imposible la depuración de los documentos.

Habiéndose hecho cesar en cada transición política las oficinas en que existían el orden y formalidades precisas para que se conservaran en buen estado sus archivos, hacinando los expedientes en un rincón o relegándolos a un local impropio y removiéndolos cada vez que ha ocurrido, sin conservar coordinados y reunidos todos los que son parte de un negociado, así en esta Capital como fuera de ella, ¿qué oficinas suple en cada lugar a las extinguidas para la formación de la cuenta de cada empleado, con presencia de las respectivas nóminas?

Aunque parece que se salvarían las dificultades disponiéndose que se forme esa cuenta de los descuentos por la hoja de servicios de cada empleado, quedan en pie; pues para que no aventure al erario a devolver cantidades que no haya recibido, es indispensable que se confronte esa cuenta con las nóminas de las oficinas en que, según

esas hojas, hayan servido; y esas nóminas son parte de la cuenta de cada oficina que ha pagado cada sueldo; y muchas de esas cuentas no existen o no se sabe de ellas. Si para que no pierdan la suma de esos descuentos se resuelve cada en caso como parezca equitativo, sería aceptar las consecuencias que sobrevienen cuando no se reglamenta una ley con inteligencia, prescribiendo para su ejecución reglas bien calculadas. Las resoluciones parciales se van desviando del objeto fijo de aquella, y con el tiempo forman un conjunto de contradicciones en que fracasan los asuntos más justos, quedando siempre lastimado el pensamiento capital o alguno de los accesorios de la ley. Reservar las resoluciones para ir dándolas según los casos que vayan ocurriendo, es aventurar el acatamiento a la justicia y a la moral del ramo de que se trate; porque la realidad es que se resuelve discrecionalmente, y entonces es menos difícil la parcialidad.

En un negociado tan espinoso en la práctica, como es el de que me ocupo, por bien calculadas que sean las disposiciones del reglamento, queda la convicción de que no se han puesto diques bastantes a la astucia. En muchos casos a aparecerá el erario deudor de mayores cantidades de las que se han descontado a los interesados, bien que respecto de otros, aquél resulta beneficiado, porque les ha quedado debiendo en varias épocas, de más o menos meses o años cada una, los sueldos de que se debieron hacer esos descuentos. Si como se ha publicado algunas veces, la distribución hecha cada día por la Tesorería General, expresando nominalmente las personas a quienes se ha dado alguna cantidad a cuenta o en pago de sus haberés, se hubiera expresado también el monto de lo que se les debe, ya que se ha comprometido su situación privada, avisándose a todo el público que han recibido aquel auxilio, servirían hoy esos datos para el objeto que se trata.

Mas es esa actitud no ha sido fácil a la Tesorería General y a otras oficinas distribuidoras por la irregularidad en la cuenta y razón a que más ha de 30 años han impelido las penurias del erario y las órdenes escritas o verbales que ha recibido sobre pagos por oficinas diversas de las que debían llevar la cuenta de *haber* y *debe* de cada individuo; o por la cuenta de algún negocio o hecho con el gobierno, sin que la Tesorería General o comisaría, hayan tenido conocimiento oficial de esos pagos oportunamente para asentar los cargos correspondientes a los interesados.

La diversidad de clases a que han pertenecido muchos empleados, aumenta la dificultad para hacer con exactitud la cuenta de los descuentos. Un empleado que obtenía una plaza de planta, cuyo pago estaba radicado en un oficina distribuidora, pasó a la clase de cesante ocupado, y pagado por una oficina recaudadora: el cese que le expidió aquella sólo dice que serán satisfechos sus alcances por ella hasta fin del mes anterior, sin que tal pago se efectuara; después quedó de cesante sin ocupación; luego pasó a una aduana marítima o a desempeñar alguna comisión no de residencia fija; posteriormente ha pasado a otro lugar a servir un empleo del orden político, pagándosele su sueldo por los fondos municipales o del orden judicial, o del militar, percibiendo sus haberes por un fondo especial o por la caja de algún cuerpo sin que (en algunos de sus casos), se le hayan expedido ceses bien razonados, que expresarán si se han hecho los descuentos correspondientes a los meses a que se hayan aplicado las cantidades que ha recibido. Algunos empleados han recabado esos documentos y demás que les convienen, llegando su buena suerte hasta sobreponerse a inconvenientes de hecho de derecho, que otros muchos empleados por no haber podido vencerlos, se hallan hoy aún sin esperanza de obtener certificados del monto de los descuentos que han sufrido o que debieron sufrir, si se les hubiera satisfecho los sueldos que se les deben.

La remoción de los archivos de las oficinas foráneas y la traslación de los de algunas a esta capital, es otro de los acontecimientos en cuyas consecuencias van a fracasar las gestiones de un gran número de interesados. Otras ocurrencias, en fin, ya generales y ya particulares, han conspirado a impedir que se siga la historia de cada empleado por la oficina que deba expedirle el comprobante del importe de sus descuentos; y todas esas transiciones exigen un reglamento que expedite el curso de este negociado.

Al efecto me parece oportuno proponer a V.E. las cuestiones siguientes:

- 1^a Las palabras han “*todos los empleados que hubiesen pagado Montepío*”, ¿comprende a cuántos lo han sido desde que se resolvió su incorporación al fondo de ese nombre?
- 2^a ¿La palabra *empleados* comprende a los funcionarios del orden político, del de hacienda, del judicial y del militar?
- 3^a A los individuos que han percibido sus haberes por oficinas recaudadoras, y a los que se han hallado en las diversas clases que he indicado, ¿qué oficinas les han de expedir los documentos que acrediten la cantidad a que ascienden los descuentos que se les han hecho?
- 4^a ¿Qué documentos han de ser esos, y que han de expresar?
- 5^a ¿Qué datos han de tener a la vista esas oficinas para la cuenta de cada individuo?

- 6^a Esa cuenta ha de comprender, como es justo, los descuentos correspondientes a las mesadas que, deducidos esos y los demás descuentos, entraron y siguen entrando con rebaja de un 20% al fondo de la deuda interior y los respectivos a las que con posterioridad a la ley de 30 de noviembre de 850 se les han quedado debiendo?
- 7^a ¿Qué oficina rectifica esa cuenta con las nóminas correspondientes y certifica estar exactamente formada, para que sobre ese dato proceda esta oficina de mi cargo a la liquidación, según las reglas que le están prescritas en las leyes, reglamentos y órdenes supremas sobre crédito público?

Me parece bastante lo expuesto para que V.E. se penetre de las dificultades que se presentan a esta oficina para proceder a la liquidación de créditos de la procedencia de qué se trata, de los cuales afortunadamente no se han presentado hasta hoy más que tres, que están pendientes; y que se sirva acordar con el Exmo. Sr. Presidente las medidas que, en su concepto, faciliten el curso de ese negociado.

Dios y libertad. México, julio 8 de 1856.

I. Piquero.

Acabó aquella administración sin que hubiera resuelto la precedente consulta, y por consiguiente sin que se liquidaran los descuentos, y sin que se haya devuelto su importe a los interesados.

Segunda Disertación
(Octubre 31 de 1858)

[PROEMIO]

En los decretos de 20 y 29 de mayo último sobre nuevo arreglo de la Administración General de Correos y de la Tesorería General, se dispone que los empleados no sean destituidos sino por declaración hecha en forma por el Presidente de la República en junta de ministros, oyéndose antes a los interesados. Se ha declarado, pues, que son vitalicios los empleos, aunque no se expresa así. No se ha declarado que son propiedad, aunque sí se ha contrapuesto esa calidad de inamovibles a la de amovibles, a que se redujo el artículo 9º de la ley de 31 de diciembre de 1855, llamada de presupuestos, a todos los que en consecuencia de ella fueran nombrados para los diferentes ramos de la administración pública; convirtiendo, en sustancia, los empleos en "comisiones".

Más nada dicen esos decretos en cuanto a los descuentos para "Montepío" que hubieran de disfrutar las familias de los empleados. Ese silencio hace inferir que el legislador actual coincide con el legislador de 1855 en la idea de que no continúe esa institución que descansa en robustos fundamentos considerada con relación a los empleados de nombramiento anterior a las leyes de 21 de mayo de 1852 y 31 de diciembre citada; y en una razón de conveniencia social, identificada con la individual, respecto de los de nombramiento posterior. Es de creer que el legislador actual no fijó la atención en las consecuencias de su silencio; y en ese concepto, y en el de que apercibido de ellas las remediará, me propongo demostrarlas. Habrá guardado ese silencio creyendo que es punto concluido, redondeado con las medidas que contienen los artículos 11 y 12 de esa ley de presupuestos, que dispone que se liquiden los descuentos hechos a todos los empleados para sean convertidos sus alcances en bonos del 3% del fondo común de amortización; pero esa disposición sólo ha quedado escrita.

Y no ha pasado a ser realidad, porque son insalvables los obstáculos que se presentan, unos de derecho y otros de hecho. Las medidas que subvierten los principios, son como el vendaval que va delante; pero derribando cuanto encuentra al paso, aunque sin borrar los vestigios de aquello que descansaba sobre bases sólidas y que son un permanente recuerdo de su útil existencia. Para qué se aprecien en todo su valor las consecuencias de aquellas medidas, preciso es ver la cuestión desde su principio.

Las leyes preexistentes en las que se ha pretendido establecer reformas benéficas al erario, aseguraron a los individuos que se dedicaran al servicio público en los diferentes ramos de la hacienda nacional, la inamovilidad de sus empleos, ascensos con la misma inamovilidad y una mesada a sus familias después de muertos, para la cual habían de contribuir en vida con una parte de su sueldo mensual. Esa exhibición que hacían en el acto de percibir su haber, tenía por objeto acrecentar, o al menos conservar el cuantioso fondo llamado de "Montepío", fondo que habiendo sido tomado por el gobierno, quedó reconociéndolo el erario.

Esos y otros goces garantizaron las leyes a los empleados bajo ese programa se comprometieron ellos a servir, sujetándose a todas las condiciones contenidas en las mismas leyes; y eso es un verdadero pacto como cualquiera otro de los que diariamente vemos ser objeto de sentencias de los tribunales por falta de cumplimiento de alguna de las partes. Es un mutuo convenio, a cuya observancia se obliga el poder público para con cada uno de los empleados al nombrarlo, como ellos se obligan también a cumplirlo, al aceptar sus nombramientos. Para variar alguna de las cláusulas de ese contrato escrito, no basta la voluntad de una de las partes, la sola voluntad del poder público, aunque invoquen la razón de conveniencia social, como no basta que

el empleado alegue razones de conveniencia personal para dejar de cumplir con los deberes que le imponen las leyes y demás disposiciones a que se sometió. Ese es el derecho que, puesto frente a frente de esas disposiciones de la ley de presupuestos, las desvirtúa. Para llevarlas a la práctica, ese derecho es un obstáculo insalvable, si no es haciendo violencia a la recta razón, a los sentimientos de lealtad para con la verdad, para con la justicia, para con el orden; y es un acto de rebeldía para con las demostraciones de la experiencia.

Las dificultades prácticas forman el otro obstáculo insalvable. Habiendo sufrido las oficinas tantas transiciones de la independencia acá; habiendo variado de naturaleza tantas veces, ya quedando al servicio de los Estados, ya volviendo pertenecer al gobierno general, ya reuniendo el doble carácter de recaudadoras y distribuidoras a la vez, ya volviendo a quedar con sólo el uno o el otro, ya destinándolas al servicio de ciertos ramos, ya al de otros y en cada vez variando del personal de ellas. Y lo que es aún más influente [influyente] en el caso, habiendo sido removidos los archivos, trasladados en más o menos desorden de unos locales, y aún de unos pueblos a otros; y a grandes distancias y amontonados los papeles, en donde, o como se ha dispuesto, tal vez indolentemente, o entregados a manos extrañas, o a empleados que ni la menor idea han tenido de los ramos de que tratan los documentos ni los expedientes de que son parte, difícil; y aún imposible es, que hallen los que se necesitan para saber a qué cantidad ascienden los descuentos que se hicieron en cada oficina a cada uno de los empleados que han servido; v. g.: una época en la administración de tabacos de esta capital, otra en la comisaría general de Michoacán, otra en la administración de las alcabalas de Córdoba, otra en una comisión, consignando el pago de sus haberles a la pagaduría del batallón fulano, residente en Durango, o la del otro residente en Sonora.

No hallándose en los archivos de alguna de esas oficinas las nóminas de esas épocas en que consten los sueldos que por ella haya percibido un interesado y los descuentos que se les han hecho para Montepío, no se puede liquidar su alcance, y no pudiéndose liquidar, pierde esas cantidades a más de perder el derecho que había adquirirlo bajo la garantía de las leyes, al auxilio mensual que creía dejar a su familia cuando falleciera. Todo lo pierde, y no hay en el poder público facultad legal para herir así los derechos y los intereses de una de las clases más necesarias. No hay, no, no hay facultad en el poder público para destruir ese pacto, como no la hay para faltar a las condiciones de cualquiera otro contrato. Aún para la rescisión de esos tantos y tan y tan irritos [nulos, sin fuerza ni obligación] celebrados con los agiotistas, se le ha negado la facultad; y el mismo poder público ha reconocido no tenerla, en el hecho de haberse reconocido obligado a cumplirlos, por más nocivos que hayan sido al erario, o lo que es lo mismo, a la sociedad. Eso está autenticado, eso está grabado indeleblemente no sólo por los gobiernos, no sólo por los congresos, en las declaraciones que han hecho en cada caso de reclamo de los interesados, sino por los tribunales en las sentencias que han dado cuando ha sido sometida a ellos la decisión.

Desenvolveré un poco más los fundamentos de ese derecho, de ese primer obstáculo insalvable. Desde la primitiva organización de las sociedades, se fueron creando los funcionarios y empleados que como delegados del poder público desempeñaran todo aquello que él no puede ejecutar por sí mismo. Por eso se crearon gobernadores de primero, segundo y tercer orden, hasta el ínfimo de las municipalidades o congregaciones, y por eso se nombraron desde los altos tribunales hasta los de última clase; por eso se establecieron ejércitos con sus generales, jefes y oficiales; y por eso, y para acudir con las respectivas remuneraciones a todos aquellos, se establecieron los altos

funcionarios de hacienda y los jefes y oficiales, porque el jefe supremo del Estado no puede por sí mismo obrar desde la ciudad de su residencia hasta las pequeñas y remotas poblaciones de los confines nacionales; porque no puede llenar sus funciones gubernamentales, administrar justicia, disciplinar los batallones y adiestrar los escuadrones de los ejércitos, ni establecer ni cultivar las rentas, colectar las contribuciones y distribuir los productos entre todos esos colaboradores que deben consagrarse al lleno de sus respectivos objetos para qué la generalidad de la sociedad, exenta de esos cuidados, se dedique a las ocupaciones personales de que subsiste, bajo los auspicios de la paz, del orden, de la seguridad y de la justicia, descansando en los desvelos del hombre que ejerce el poder supremo; y de aquellos sus colaboradores, de esos empleados públicos que los perturbadores pretenden confundir con los dependientes de los particulares.

La experiencia fue haciendo sentir, y se ha seguido sintiendo, en las sociedades modernas, la necesidad de constituir a esos colaboradores en una posición excepcional según los ramos en que estén empleados, según la categoría, según la clase en que auxilien al poder público al desempeño de su alta misión. Así como al magistrado de un alto tribunal, al juez, al alcalde, se les han impuesto deberes y se les han declarado ciertos goces, así como el general, al jefe, al oficial del ejército se le han detallado obligaciones y se le han asegurado prerrogativas; así a los empleados de hacienda se les han prescrito atribuciones y facultades, y se les han garantizado retribuciones proporcionales, contando con su lealtad, con su incorruptibilidad, con su eficacia, entendidos de que por falta de esas y otras cualidades, les serán aplicadas las penas especiales que determinan las leyes fiscales; y eso es un contrato.

En el conjunto de las leyes desde la Recopilación de Indias, hasta la Constitución de 24, hasta la ley de 17 de abril de 37, y hasta la del 11 de febrero de 54, han consignado unas y ratificado otras, las siguientes cláusulas que forman el cuerpo de ese contrato que estableció un derecho perfecto, que no se debe desconocer ni en el gobierno a su vez, ni en los empleados en la suya.

- 1^a Que no serán perturbados (sino mediante un crimen contra las leyes fiscales) en la quieta y pacífica posesión de los empleos para que fueren nombrados en calidad de vitalicios; empleos que se les daban y ellos recibían como una propiedad.²
- 2^a Que serían ascendidos a las plazas inmediatas y a las demás para que fueran idóneos por su honradez, aptitud y dedicación.
- 3^a Que no serán promovidos a empleo de menor categoría o clase del que obtienen aunque la dotación de aquél sea mayor, porque deben preferir el honor al mayor sueldo, porque el hombre a quien mueve el interés y no el honor, no es digno de confianza.
- 4^a Que se les dará con puntualidad su sueldo el día último de cada mes.
- 5^a Que se les dará con la misma puntualidad cuando se hallen enfermos.
- 6^a Que se les acudirá con una parte de sus sueldos o con el todo, según los años de servicios que cuenten, cuando cesen en el

² En todas las leyes y órdenes supremas hasta 21 de mayo de 1852, se hacía distinción entre empleos en propiedad y empleos provisionales, empleos interinos y empleos en comisión.

desempeño de sus plazas por ser extinguidas las oficinas, o por otras causas independientes de su voluntad.

- 7^a Que vivirán exentos de cargas concejiles y de todo aquello que es incompatible con sus ocupaciones oficiales.
- 8^a Que se les concederán licencias con el goce de sueldo para mudar temperamento o descansar cuando el estado de su salud lo requiera.
- 9^a Que se les tratará decorosamente, que se les dará más y más respetabilidad en proporción a la categoría de los puestos a que fueren ascendiendo; y que se les darán los demás testimonios públicos de estimación y miramiento que las mismas leyes determinan.
- 10^a Que se les declarará su jubilación, es decir, que se les dispensará de todo servicio que no sea conciliable con el estado de sus fuerzas morales y físicas, cuando por ancianidad notoria o por enfermedad incurable se hayan incapacitados; acudiéndoles con el todo o parte de sus sueldos según los años de servicios que cuenten, conservándoles los miramientos y honores correspondientes a la categoría a que llegaron, como se les conserva respectivamente a los generales, jefes y oficiales del ejército cuando se les concede su retiro.
- 11^a Que se auxiliará religiosamente después de muertos, a sus familias, con la cuarta parte del sueldo del último empleo vitalicio que obtuvieron.

Era, pues, un pacto que celebraban el gobierno y los empleados; pacto cuyas cláusulas están contenidas en esas leyes, en esas

disposiciones, en esas condiciones reciprocamente obligatorias y benéficas que brindaban con esos y otros goces a condición:

- 1^a De que desde que se hallen en la clase de meritorios han de observar una conducta decorosa y sujeta en el interior de las oficinas y fuera de ellas, a la vigilancia de los jefes respectivos.
- 2^a De que sean puntuales en la asistencia a la oficina, sin separarse de ésta, sino sólo cuando algún motivo grave justifique la falta.
- 3^a De que sean fieles observantes de las leyes, reglamentos y demás disposiciones supremas y de las superiores.
- 4^a De que adquieran instrucción y apliquen sus conocimientos con celo y justificación al despacho de los asuntos.
- 5^a De que los empleados en oficinas de manejo no comercien.

No se dediquen a asuntos que los conduzcan a contraer compromisos que los alejen de la imparcialidad.

No acepten dádivas que comprometan su fidelidad.

No se constituyan apoderados en asuntos que se versen en sus oficinas, ni de ningún otro que los distraiga.

- 6^a De que guarden secreto en cuanto a los asuntos que giren por sus oficinas, para que no comprometan la suerte del erario o de las personas que se versen en ellos.

7^a De que se sujeten a las penas establecidas en las leyes fiscales para los delitos de: peculado, cábala, vicio de juego, de embriaguez, amancebamiento, para los que porten lujo que no puedan sostener con el sueldo que disfrutan.

Y que se sujeten, en fin, a las demás leyes que miran a las buenas costumbres, que arraigan el respeto y la obediencia que establecen las bases de una estricta y saludable disciplina.

8^a De que serán corregidos con multas y otras penas mayores, hasta la de muerte, por las faltas y por los delitos en que incurran en el ejercicio de sus empleos, calificados y sentenciados por los tribunales competentes.

9^a De que por las faltas graves que cometan sufrirán la pena de suspensión de empleo, que en los funcionarios caracterizados equivale a la de muerte, porque hiere de muerte el amor propio, porque mata al hombre en la estimación pública; y por eso no se ha de aplicar (dicen las leyes) sino con gran mesura.

10^a De que serán privados, en fin, de las excepciones, preeminencias, sueldo y Montepío para sus familias y demás goces, en los casos detallados por las leyes.

11^a De que se sujetarán al descuento establecido para ese Montepío que, como queda dicho, antes tenía su capital propio fomentado con los desembolsos mensuales de los mismos empleados.

Mediante esas condiciones, los empleados de nombramiento anterior a las leyes en que con disimulo se comenzó a socavar la base de la propiedad, adquirieron un derecho perfecto; y el poder público no ha

podido, sin faltar a la fe de esos *contratos*, menoscabar esos derechos que la Constitución de 824, ¡qué digo! desde el Plan de Iguala hasta la leyes de 1830 y 31, y hasta las de 37, respetaron y robustecieron al reformar en esas épocas el sistema administrativo hacendario.

Pero vino la ley de 21 de mayo de 852, canonizando las ideas disolventes con que el interés individual ha adquirido tantas ventajas sobre los intereses del erario. En esa ley se dio el último golpe: en ella se desconoció desembozadamente la *propiedad de los empleos* por contemporizar con esas insidiosas pretensiones de la ambición; y también fue extinguida aquella humanitaria institución del Montepío.

Ese golpe terrible para los empleados y funesto a los negocios públicos, fue preparado por la vocería [gritería] que se levanta de tiempo en tiempo contra las oficinas. No es culpa de los buenos empleados que los gobiernos hayan introducido en el servicio público a hombres sin escuela oficial y ni aún social; no es culpa de ellos que los que han ascendido a la clase de jefes no hayan adquirido antes la instrucción, el porte circunspecto y demás cualidades necesarias para llenar sus puestos; para dar un buen ejemplo y para disponer trabajos que den fruto y honor a su oficina y mantener en orden y en respeto a cada subalterno en su mesa, como mandan las leyes. Por unos pierden todos en la estimación pública; y los interesados en que haya mutaciones para lograr sus fines, se aprovechan del frenesi que cunde, y gritan demandando *reformas*.

Pero por más que se había azuzado para obtener aquella declaración, no se hizo como lo deseaban algunos para que se atropellaran de lleno esos derechos que ya habían adquirido los empleados; no se avanzaron a dar a esa disposición efecto retroactivo; y quedaron, por lo tanto, incólumes esos derechos, como habían quedado y quedaron los adquiridos

por los individuos de la clase militar. A éstos no se extendieron esas declaraciones de amovilidad de los empleos hasta que se expidió esa ley de presupuestos; y no de derecho, se efectuaba esa amovilidad mas de hecho, sin tocar a las clases, es decir, sin intentar los descensos. El general no era descendido a coronel o a capitán, ni éste a sargento, como se ha hecho relativamente en la clase civil contra las leyes; y olvidadas por eso las consideraciones debidas a las categorías, todo se ha confundido y todo se ha perdido en el desorden.

Apareció el decreto de 11 de febrero de 1854 poniendo coto a ese desorden, basando el restablecimiento de los efectos de aquellas leyes anteriores a esa de 21 de mayo de 52, asegurando que no serían removidos los empleados sino por causa sentenciada por tribunal competente. Mas se presentó después esa ley de presupuestos de 31 de diciembre de 55 hiriendo de lleno esa cuestión, disponiendo que no tendrá el carácter de propietario ninguno de los empleados que a consecuencia de ella sean nombrados para los diferentes ramos de la administración pública, y que desde 1º de enero de 56 quedaban extinguidos los descuentos para el Montepío, etc.

Con esa sola plumada se pretendió borrar toda una legislación fundada en los más sanos principios. Pululan en todas partes, en las leyes, en las resoluciones gubernativas, en las sentencias de los tribunales, pruebas indestructibles del general acatamiento que han merecido esos principios y de la idea que han impresotantas ejecutorias, de la utilidad, necesidad y justicia de que los empleos públicos sean vitalicios, de que sean vistos como una propiedad. Desde que se perdió el respeto a ese principio, todo está confundido, la flexibilidad y la firmeza, la infidelidad y la honradez, la negligencia y la eficacia, la fatuidad deslumbradora y la pericia; en fin, servicios, méritos,

aptitudes y rangos. De ahí viene el recargo asombroso de nuestros presupuestos; y todo eso es debido a los partidos.

En los primeros años de nuestra Independencia, se apeló al medio de las jubilaciones para lanzar a los empleados de los puestos y reemplazarlos con los que iban a comenzar su aprendizaje; después se halló otro medio más expeditivo: declararlos cesantes o excedentes, y después amovibles, arrojando en un caos sus intereses y los de sus familias, con esa injusta e impracticable invención de la liquidación de los descuentos, que aún no habían caído en las garras del agio. Preciso es deslindar los derechos adquiridos por los empleados según las épocas en que han sido nombrados, para deducir las consecuencias.

Los nombrados antes del 21 de mayo de 1852, fecha de la ley que declaró amovibles los empleos en adelante, son propietarios en los empleos que antes disfrutaran, menos los que, como los de las aduanas marítimas, podían ser destituidos gubernativamente mediante un expedientillo que se instruía. Los nombrados desde 31 de marzo de 53, tuvieron el carácter de inamovible, según el decreto de esa fecha; pero el de 26 de abril inmediato nulificó esa declaración. Los nombrados después de esa fecha hasta 10 de febrero de 1854, no fueron propietarios ni tienen derecho a cesantía, jubilación, ni Montepío, sino por los empleos que obtenían antes de aquella ley.

Los nombrados desde 11 de febrero de 1854, hasta 30 de diciembre de 1855, son propietarios, pues no pueden ser removidos sino mediante causa sentenciada por tribunal competente, según el decreto de esa fecha; y tienen derecho, en consecuencia, a cesantía, jubilación y Montepío por los empleos que entonces obtuvieron. Los nombrados desde 31 de diciembre de 1855 son amovibles sin derecho cesantía, jubilación ni Montepío, sino por los empleos que obtenían hasta el día anterior a esa fecha; declaración en que se dio un público testimonio de respeto

a los derechos adquiridos por virtud de aquel decreto de 11 de febrero de 54; porque a no ser esa la intención del legislador, hubiera dicho, que estimándose vigente, sin interrupción, la ley de 21 de mayo de 1852, ningún empleado nombrado con posterioridad a ella tendría el carácter de propietario ni derecho a aquellos goces; y por el contrario, marca bien la época de la amovilidad señalándola desde la fecha de esa misma ley de presupuestos.

En la ley de 21 de mayo de 52 no se atrevió el gobierno a disponer la cesación de los descuentos para Montepío, respetando acaso las consecuencias de esa confusión que se iba a provocar, como la provocó la ley de presupuestos.

1º Porque derogándose, como se debe derogar el artículo 9º, y declarándose insubsistente o de ningún valor ni efecto el 10º, es necesario que los empleados cubran del importe de los descuentos que han dejado de sufrir respectivos a las pagas de los meses corridos desde que se suspendió el descuento hasta la fecha en que se dé esta resolución.

2º Porque en el caso de que algunos empleados no se crean comprendidos en los artículos 1º y 2º de la ley de 3 de septiembre de 1832, que obligan a sufrir el descuento, alegando que son de nombramiento posterior a esa ley de 21 de mayo o a la de presupuestos, quedaría frustrada la mira de la ley de Montepío que quiso aumentar el fondo con las cuotas de todos los individuos que percibiesen haber del erario, aún cuando ése no llegue a 400 pesos anuales.

3º Porque en aquella época aún se respetaban los preceptos de la ley natural y las leyes que calcadas en ellas han puesto las propiedades en sagrado para que no las toque el huracán de las pasiones,

presentando un dique al poder público para que ante esas propiedades detenga las reformas que emprenda; porque ellas son la base, o más bien dicho, el respeto con que se les mire, es la base del orden, de la paz, de la justicia y conveniencia pública.

Un ejemplo importante de respeto a ese principio salvador, nos dio la Comisión de Crédito Público de la Cámara de Diputados, en 1850, en un dictamen, diciendo: "Que el poder legislativo no puede tocar la fortuna privada, si no es imponiendo contribuciones generales que sean indispensables para las necesidades del estado; que todo lo demás ataca la propiedad; que los derechos adquiridos por un contrato, no están bajo la potestad del legislador".

Ésas proposiciones asentó, cediendo acaso a la fuerza del raciocinio de una ley, que después invocó una corporación, en que dijo un monarca español: "que aunque los emperadores sean señores de todos los del imperio para ampararlos de fuerza y para mantenerlos en justicia, *con todo eso no pueden tomar a ninguno lo suyo sin su placer*, porque aunque los romanos que antiguamente ganaron con su poder el poderío del mundo, hiciesen emperador y le otorgasen todo el poder y señorío que había sobre las gentes para mantener y defender el procomunal de todos, con todo eso, no fue su entendimiento que lo hace señor de las cosas de cada uno, de manera que las pudiese tomar su voluntad". Por tales razones, concluyentes para todo aquel que no esté deslumbrado por las teorías disolventes, es de esperarse que la administración actual tome en consideración este asunto y que en la resolución que dicte muestre los principios que profesa.

Creo conveniente para contribuir al acierto, que se tenga presente lo que dije a la anterior administración en la siguiente consulta que

dirigí, como jefe que era de la Oficina de Liquidación de la Deuda Interior.

México, octubre 13 de 1858

I. Piquero.

Luis Riquelme
PROYECTO DE SUSCRIPCIONES VOLUNTARIAS POR LOS EMPLEADOS
CIVILES DE LA REPÚBLICA MEXICANA

[INTRODUCCIÓN]

El mejor y más útil de los proyectos es el que se dirige al beneficio de la humanidad, al amparo de la viuda y del huérfano.³

Los empleados civiles que, al sufrir de sus sueldos un descuento mensual a favor de los Montepíos respectivos, cumplen religiosamente

³ Riquelme, Luis (1837), *Proyecto de suscripciones voluntarias por los empleados civiles de la República mexicana, en beneficio de sus padres, viudas y huérfanos, herederos o legatarios*, México, Impreso por Juan Ojeda.

por su parte exhibiendo esta contribución con la mayor puntualidad, ven con dolor que, en cambio de ella, quedan sus viudas e hijos reducidos a la mendicidad, por cuanto las escaseces notorias del erario público causan no poderles satisfacer sus pensiones. Esta desgracia que tanto perjudica a la clase más menesterosa de la sociedad, originando su miseria y aún la inmoralidad del bello sexo, digno de la mayor protección, no sólo produce estos funestos males, sino que alterando injustamente la base del pacto celebrado, sólo se cuida de hacer entrar en la masa común de la hacienda pública los fondos de tan piadosas fundaciones, para invertirlos en extraños objetos.

Mas como el remedio radical de estos males dependa de leyes sabias que hicieran sustraer dichos fondos del común del erario, y ponerlos bajo de una administración independiente, pura y bien caucionada, y no sea fácil recabar aquéllas, por ahora, del Congreso General, atendiendo a que las circunstancias actuales de la nación exigen prefiera los negocios más interesantes y graves; se hace preciso escogitar [encontrar una cosa con un discurso] un nuevo arbitrio que, sin perjuicio de la continuación de los goces a que son acreedoras las personas que tengan derecho a disfrutarlos por los Montepíos civil y militar, facilite, no sólo a las viudas, hijos y herederos legítimos forzosos o delegatarios de los actuales empleados civiles de la República, un auxilio efectivo, justo y urgente al tiempo de su fallecimiento, sino también a sus hijos naturales o adoptivos que, sin perjuicio de tercero de mejor derecho sean acreedores a un socorro por su inocencia y su desgracia, quedando en libertad los contribuyentes que no dejen viudas, hijos o herederos forzosos, para testar sus acciones a favor de quienes gusten beneficiar con ellas.

Para lograr tan laudable y benéfico fin se excita a los mismos empleados para que se suscriban al siguiente:

PROYECTO DE BENEFICENCIA

Capítulo 1º

Fondo

Art. 1º Lo formará la contribución de un peso mensual que ha de exhibir precisamente él día 1º de cada mes todo empleado civil que se suscriba a este proyecto, protestando los actuales bajo de sus firmas, el puntual pago de dicha cuota desde el 1º de enero del presente año de 1837, y los futuros desde el día 1º del mes en que se posesionen las plazas que entren a servir de primer ingreso.

2º Al empleado que no pueda exhibir con puntualidad dicho peso mensual, se le descontará de su sueldo respectivo.

3º El empleado que se halle en el caso del artículo 2º, y que cobre directamente su haber de la respectiva oficina pagadora, dará el día 1º de cada mes al jefe de ella, su recibo de un peso, a cuenta de su sueldo vencido; y el que deba percibirlo por conducto de habilitado dará a este igual recibo para que él mismo promueva por medio del suyo el preferente cobro.

4º Los jefes de las oficinas pagadoras de los sueldos de los suscriptores, satisfarán de toda absoluta preferencia las cantidades con que estos contribuyan al fondo, y para ello se implorará del supremo gobierno libre al efecto las órdenes más estrictas y convenientes.

Capítulo 2º

Comisionados para la Recaudación

5º Lo serán los jefes de las oficinas de los empleados civiles contribuyentes, y por muerte o enfermedad de aquellos, sus inmediatos o sucesores.

6º Los mismos jefes tendrán el carácter y funciones de protectores del fondo, y como tales invitarán eficazmente para la suscripción de este proyecto, esperándose de su filantropía que serán los primeros en adoptarlo.

7º En consecuencia, el primer cuidado de cada uno de dichos jefes, será abrir una suscripción entre los empleados dependientes de la oficina de su mando, por medio de listas triplicadas, y ratificadas mensualmente, en que consten las firmas de los comprometidos, sus promociones a diversas oficinas, altas de nuevos suscriptores, bajas de los que fallezcan, enteros que se hagan de lo colectado en las tesorerías del fondo y fechas en que se verifiquen.

8º Un tanto de dichas listas se conservará perpetuamente en el archivo de la oficina de los contribuyentes, otros se remitirán por su jefe, con oficio, a la junta general de esta capital, y el otro de igual modo a la local respectiva, y de cuyas juntas se trata a continuación.

9º El jefe de cada una de las oficinas de los contribuyentes tomará el mayor empeño para recaudar de éstos el día 1º de cada mes la cuota detallada en el artículo 1º, comenzando la obligación de exhibirla desde el 1º de enero del año de la suscripción y cuando alguno de aquellos sea promovido a otra oficina; se le dará un certificado de la cantidad con que contribuyó, para que siga pagando la cuota donde pase y se agregue este documento a la primera lista de recaudación mensual justificativa del cargo.

10. El mismo jefe llevará en un libro formal y foliado la cuenta de ingreso y egreso de lo que colecte. Comprobará el cargo con otras listas mensuales demostrativas de los contribuyentes y sus cuotas exhibidas, firmadas tanto por los suscriptores que las hubiesen satisfecho en 1º de cada mes, como por los que faltaron al puntual pago de ellas. La data será justificada con las certificaciones del entero el día 15 de cada mes, posterior al de la recaudación del anterior, deberá efectuar dicho jefe en la tesorería del fondo, de la que se trata en su lugar, pasándole al efecto, con oficio, copias autorizadas de dichas listas.

11. Dicho jefe comisionará anualmente, entre sus subalternos contribuyentes, al empleado que elijan sus compañeros y que en beneficio de esta piadosa fundación admita el encargo de copiar por triplicado dicha cuenta y sus comprobantes.

12. Un tanto de las copias de dicha cuenta quedará en el archivo de la oficina contribuyente, otro la pasará su jefe al tesorero respectivo, con oficio, el día 15 de enero de cada año, posterior al inmediato de la recaudación a que aquélla se refiera; otro de igual modo y en el mismo día a la junta particular, y la original, de la propia manera, a la junta general de esta capital.

13. En el acto de fallecer algún empleado civil contribuyente, cuidará su respectivo jefe, o inmediato sucesor, de anunciarlo al público por medio de los periódicos, y de comunicarlo a dicha junta general.

Junta General

14. Serán sus vocales permanentes los jefes de las oficinas contribuyentes de esta capital, o sus inmediatos en falta de aquellos. Se turnaran mensualmente para presidirla los de mayor sueldo o graduación: sus sesiones serán públicas el día 15 de cada mes, y sus decisiones se fijarán por el mayor número de votos.

15. Tendrá el título de Junta General de Beneficencia, y serán obedecidas sus órdenes por las foráneas.

16. Luego que los mismos jefes logren las suscripciones a favor de este proyecto, y tengan en su poder las listas de que habla el artículo 7º, correspondientes a las oficinas de esta ciudad, se dignarán remitirlas al que suscribe para que pasándolas al Sr. Director General de Rentas, se sirva citar en el acto a dichos jefes para la primera reunión e instalación de la junta.

17. Estando ya instalada, nombrará acto continuo un secretario que lleve el libro de sus actas y haga todas las funciones anexas, y a más un tesorero en cuyo poder ingresen, previas las fianzas correspondientes, las cantidades que se recauden en esta capital.

18. Del primer dinero que ingresen dichos jefes a la tesorería, costeará la junta general la impresión del competente número de ejemplares de este proyecto y de la circular con que deberá remitirlos a todos los gobiernos departamentales y jefes de oficinas o empleados civiles, invitándolos para que se suscriban y exciten a sus subalternos con igual fin.

19. Al hacer esta circulación dará su presidente a reconocer la firma de su secretario para los fines correspondientes.

20. Conforme vaya recibiendo la junta general las listas de que tratan los artículos 9º y 13º, las publicará por los periódicos de esta ciudad para conocimiento de los interesados y del supremo gobierno, como protector de este proyecto; y reunidas todas aquellas listas, correspondientes al año de la recaudación, formará con ellas un libro foliado y rubricado por su presidente.

21. Luego que reciba las cuentas anuales de que trata el artículo 12 las examinará y glosará el empleado a quien nombre al efecto, gratificándolo con 200 pesos anuales, cotejando este cargo general de todas ellas, con el importe de dichas listas y el de los enteros ejecutados en las tesorerías del fondo, y si resultasen algunas diferencias en contra de éste, hará la junta general que sea reintegrado de ellas sin demora.

22. Las atribuciones de la junta general serán: 1º cooperar por cuantos medios estén a su alcance, al logro del mayor número de suscriptores: 2º al efectivo cobro puntual y pago de las cuotas mensuales de los contribuyentes: 3º cuidar de que cuando se ponga en planta este proyecto se cumpla en todas sus partes y sea un reglamento inalterable que sólo podrá perfeccionar en orden a las prevenciones que exijan los casos imprevistos que puedan ocurrir: 4º uniformar el método de cuenta y razón de las tesorerías, circulando modelos para sus cortes de caja mensuales y para la formación de listas de recaudaciones: 5º fijar los gastos de escritorio más indispensables y procurar el mayor ahorro posible en los de porte de correspondencia.

Juntas Locales

23. Las formarán en esta ciudad los que compongan la general, y en los puntos foráneos los jefes de las oficinas de los empleados contribuyentes en cada lugar donde hubiese unos y otros. Serán presididas por el jefe de mayor sueldo o graduación. Sus sesiones serán públicas el día 15 de cada mes, y sus decisiones se fijarán por el mayor número de votos.

24. Donde hubiese un solo jefe y una sola oficina, los empleados contribuyentes de ella elegirán entre sus compañeros quien concurra como vocal a la junta, y será presidida por la primera autoridad política de lugar.

25º Luego que los jefes de dichas oficinas contribuyentes tengan en su poder las listas de que trata el art. 7º, promoverán la pronta reunión e instalación de la junta local.

26. Instalada la junta nombrará en el acto un secretario que lleve el libro de sus actas y ejerza las demás funciones anexas a este encargo, y a más un tesorero en cuyo poder ingresen, previas las finanzas correspondientes, las cantidades que se colecten en cada punto, dando el presidente de la junta a reconocer las firmas de aquellos, tanto a la junta general al tiempo de comunicarle dicha instalación, como a los jefes locales de los contribuyentes y demás que corresponda.

27. Cuidará de la fiel y puntual recaudación de las cuotas que deban exhibir los contribuyentes, y de que se enteren sin demora a la tesorería local respectiva de su conocimiento, cuidando el presidente de pasar a ella corte de caja el día 20 de cada mes. Reprimirá los abusos que advierta en estos puntos, haciendo que se reembolse

el fondo de todo quebranto; y cuando cualquiera de los miembros de la junta notase algunos abusos que para remediarlos exijan providencias de la junta general, se los comunicara con este fin.

28. Vigilará sobre la exacta observancia de este proyecto en la parte que le toque, procurando aumentar el número de suscriptores.

29. De las listas mensuales que reciba, según lo prevenido en el artículo 8º, formará, de las correspondientes a todo el año de la recaudación, un libro foliado rubricado por su presidente.

30. Confrontará del 15 al 31 de enero de cada año el importe total de lo colectado por dichas listas con el del cargo de la cuenta anual que se le remita con arreglo al artículo 12º, y pidiendo informe al tesorero local de lo que hubiese ingresado en su poder, por el año anterior de la recaudación, examinará si resulta alguna diferencia contra el fondo, y hará que éste sea reintegrado en el momento.

Capítulo 5º

Tesorerías

31. Habrá un tesorero en cada lugar donde hubiese oficinas de empleados contribuyentes.

32. Antes de tomar posesión y entrar a ejercer el cargo de fiel depositario del dinero que reciba, el día 15 de cada mes, de los jefes de dichas oficinas, a cuyo favor deberá expedir las certificaciones correspondientes a los enteros que le hagan; afianzará su manejo a satisfacción de la junta local respectiva, que conservará las escrituras en su archivo con el mayor cuidado.

33. Los fiadores renunciarán expresamente el beneficio de excusión [derecho de los fiadores para no ser compelidos] y orden, y se obligarán no sólo por todo el dinero que ingrese en poder del tesorero y al reintegro de lo que éste malverse, disponga o entregue para extraños objetos, aún cuando sea estrechado a ello, a menos que lo compulsen al efecto con apremio de fuerza armada, lo cual sería preciso acreditar; sino también al pago del duplo del importe de los libramientos que gire la junta general contra el tesorero que no pagándolos a la vista rehúse poner en ellos su protesta o respaldo.

34. Cada uno de los tesoreros llevará cuenta anual del ingreso y egreso de caudales en dos libros foliados y rubricados por el presidente de la junta local respectiva, uno para el asiento de las partidas de cargo del dinero que reciba, firmadas por el que se lo entregue y otro para el de las de data de lo que pague a virtud de libramientos expedidos por la junta general ya fuese a beneficio de los legítimos interesados que obtengan la declaración de los goces que declara este proyecto, o a favor de las personas a quienes ellos los endosaren.

35. Se abonará el cinco por ciento de honorarios sobre la cantidad total que ingrese a su poder, haciendo y firmando en dicho libro la data correspondiente, y a más, del propio modo, el uno por ciento para gastos de escritorio.

36. El cargo lo justificará con los oficios y listas mensuales de los contribuyentes y sus cuotas recaudadas, que al tiempo de hacerse los enteros han de pasársele por los jefes de aquellos el día 15 de cada mes, según lo prevenido en el artículo 10.

37. Comprobará la data con los referidos libramientos originales.

38. El día 15 de enero de cada año, posterior al inmediato de la recaudación a que se refiera dicha cuenta, mandará dichos libros con sus comprobantes de cargo y data a la junta general, quedándose con copia. Cotejará su cuenta con la que le dirija el jefe de la oficina contribuyente, según lo prevenido en el artículo 12, y si advierte alguna diferencia en contra del fondo, exigirá desde luego el reintegro de su importe al jefe de la oficina respectiva por conducto de la junta local.

Capítulo 6°

Distribución del Fondo

39. En el momento que previo el cotejo prevenido en el artículo 21, y después de reintegradas al fondo las diferencias de que trata, conste a la junta general el importe líquido efectivo de todo lo colectado en el año común próximo anterior, lo publicará por los periódicos de esta capital, y disponiendo se haga en los foráneos, convocando a los que se consideren con derecho para entrar en el prorratoe del fondo recaudado a que lo soliciten, dentro del término prudente que les prefije, bajo las reglas que se expresan a continuación.

40. Las personas que a virtud de lo pactado por medio de este proyecto se reputen con aquel derecho, presentarán sin demora al jefe de quien el empleado contribuyente dependía, al tiempo de su fallecimiento, las instancias en que soliciten de la junta general les haga la declaración de la cantidad que les corresponda en dicho prorratoe, acompañando al intento la fe de entierro de aquél y los demás documentos legales justificativos de ser sus legítimos o naturales herederos o legatarios, y de que el finado satisfizo con puntualidad la contribución de un peso mensual desde 1º de enero del año en que se suscribió hasta el día 1º del mes en que fallezca.

41. Cuidará dicho jefe de que tanto los referidos documentos como los que se le presenten acreditan la personalidad de los representantes de los accionistas, tengan todos los requisitos legales que patenticen su legitimidad, en concepto de que por todo abuso en este punto será responsable el mismo jefe y obligado a indemnizar los daños y perjuicios que resulten al fondo o a los legítimos interesados.

El indicado jefe formará de cada instancia un expediente foliado, caratulado e instruido con los documentos referidos, y lo dirigirá con el informe que crea justo a la junta general, pidiendo que a su debido tiempo declare la parte que del fondo prorratable corresponda al suplicante y disponga el oportuno pago de ella.

42. Antes de que la junta general delibere sobre ambos punto declarara por autos motivados en los expedientes respectivos el derecho de cada uno de los interesados para disfrutar de aquel goce bajo las reglas graduales de preferencia siguientes.

43. Serán preferidos para la declaración del goce de la suerte o acción en el prorrato: 1º la viuda e hijos legítimos del empleado contribuyente; 2º sus madres y padres legítimos o naturales; 3º sus hijos naturales o de cualquier modo que lo fuesen, con tal que acrediten serlo por medio de documentos, informaciones o declaraciones fehacientes, entrando con los hijos legítimos al goce de la suerte por partes iguales: 4º sus hermanos y hermanas carnales: 5º sus parientes consanguíneos más inmediatos: 6º sus hijos adoptivos y los expósitos criados a sus expensas: 7º y último, las personas legatarias o establecimientos piadosos a quienes por cláusula expresa testamentaria gustasen beneficiar los contribuyentes, sin perjuicio de tercero de mejor derecho, fundado en dichas reglas.

44. Luego que la junta general haga las referidas declaraciones en cada uno de los expedientes respectivos, bajo la gradual preferencia detallada en el artículo anterior, las publicará por los periódicos de esta ciudad y disponiendo se haga en los foráneos, convocando a los que se consideren con mejor derecho para que lo reclamen y justifiquen dentro del término perentorio que prudentemente les designe, con advertencia de que vencido el plazo no les admitirá recurso alguno y perderán su acción.

45. En el acto de que la junta general reciba tales reclamos los agregará a los expedientes respectivos. Dará traslado de ellos a los interesados contra quienes se dispute la preferencia, para que expongan dentro de nueve días, con devolución del expediente, lo que les convenga. Oirá después el dictamen del letrado que elija entre los de mejor concepto en esta capital y que lo evacúen dentro de ocho días, pagándole en este caso sus derechos por cuenta del fondo colectado en ella; y con vista de todo resolverá la junta definitivamente con fallo motivado e inapelable, publicándolo por los periódicos de esta ciudad y disponiendo se haga en los foráneos.

46. Para el oportuno recibo y cotejo de todas las cuentas, publicación de la noticia de lo colectado, de las convocatorias, declaraciones, designación de plazos y demás prevenido en este capítulo, procederá la junta general de modo que el día 1º de mayo de cada año haga precisamente en sesión pública, a la que podrán concurrir los interesados, el prorrato del total líquido recaudado en el anterior.

47. La proporción para este prorrato será que si en el año próximo anterior al en que se haga el reparto, importa, por ejemplo, sesenta

mil pesos el total líquido colectado, y en el mismo año de la recaudación falleciesen quince empleados contribuyentes, la acción de cada uno de éstos en favor de sus viudas, hijos, herederos o legatarios, ha de ser a cuatro mil pesos incuestionablemente.

48. La junta general, con presencia de sus declaraciones hechas con arreglo a lo prevenido en este capítulo y bajo la proporción expresada, efectuará el prorrateo el día 1º de mayo de cada año posterior al inmediato de la recaudación, entre los legítimos accionistas, a cuyo favor recayeren dichas declaraciones.

49. Excluirá del prorrateo a los que reclamen acción por parte del empleado que no hubiere contribuido íntegramente con la cuota de un peso mensual desde 1º de enero del año en que se suscribió, hasta el día 1º del mes en que hubiere fallecido, sin quedar obligado el fondo al reintegro de lo pagado por el que voluntariamente dejase de contribuir, faltando a su solemne compromiso de suscriptor de este proyecto; pero en el solo caso de que por haber sido suspensos [diferimiento de la resolución o del cumplimiento] o despojados de sus empleos, algunos de los contribuyentes no gusten continuar siéndolo, y que por lo tanto tengan derecho los respectivos accionistas a que se les devuelvan las cuotas que aquellos exhibieron, acreditarán su importe con certificaciones de los jefes de las oficinas que las percibieron para que la junta general disponga su reintegro de la cantidad total prorrateable, haciendo sólo del líquido la distribución general.

50. Efectuado el prorrateo se publicará por los periódicos, y la junta general librará en el acto a favor de cada uno de los interesados la cantidad que por aquél reparto le corresponda, contra las tesorerías

donde existan los fondos suficientes a cubrirlos, y sean de los colectados en el año por el cual se haga la distribución.

51. Al expedir los libramientos ordenará en ellos que se paguen a la vista y comunicará el giro de las mismas letras, a las juntas locales respectivas para que dispongan su puntual pago.

52. Si en el acto de que los interesados presenten las libranzas que a su favor se giren, no logran cobrarlas a la vista de los tesoreros contra quienes se dirijan, exigirán de estos su protesta o respaldo de las letras, que no podrán negar, bajo la pena de pagar el duplo de ellas; y en tal forma las presentarán sin escrito alguno a la junta del lugar respectivo para que su presidente las endose contra los fiadores del tesorero responsable, a fin de que en virtud de su expresa renuncia del beneficio de excusión y orden, paguen el importe de aquellas, haciendo cesar al tesorero, en tal evento, del ejercicio de sus funciones, y nombrando al que previo el corte de caja correspondiente deberá reemplazarlo después de afianzar su manejo según lo dispuesto en el capítulo 5°.

53. Si los fiadores de los tesoreros que no paguen a la vista dichos libramientos, rehusasen satisfacerlos en el acto, será obligación de la junta local respectiva compelirlos al pago ante los tribunales correspondientes, quedando igual acción a los interesados, presentando al efecto las escrituras otorgadas por los mismos fiadores y las letras originales con la protesta o respaldo del tesorero; o sin estos requisitos si los rehusase el mismo funcionario, en cuyo caso se demandará igualmente a sus fiadores el duplo del importe de las libranzas insolutas que carezcan de tales circunstancias.

54. Cobradas por los interesados las acciones que les correspondan en el prorratoeo, será obligación de la viuda que tenga hijos legítimos del empleado contribuyente el alimentarlos, vestirlos y educarlos con el dinero que perciba del fundo.

55. Cuando el empleado contribuyente deje hijos legítimos y otros de los que trata la regla tercera del artículo 43, la junta general prorrataará por iguales partes, entre la viuda de aquel y cada uno de los hijos, el importe de la suerte, librando en favor de la primera lo que deba percibir por su parte y las de los hijos legítimos, así como las de los otros a disposición de quien los represente.

56. Si los hijos del empleado contribuyente quedasen sin madre, fuesen menores de edad, y les correspondieren tres mil o más pesos en el prorratoeo, en vez de librarlos la junta general dispondrá que se imponga el capital sobre finca libre de todo gravamen, al rédito anual del seis por ciento y con calidad de redimirse al tiempo en que todos los hijos menores cumplan la edad de 25 años, acreditándolo previamente con los documentos legales correspondientes, y verificándose la imposición a contento del tutor o curador de aquellos, quien los auxiliará con dichos réditos.

57. Si acontece que en el año de la recaudación no fallezca ninguno de los empleados contribuyentes y que por lo tanto no pueda prorrataarse en el inmediato siguiente, lo colectado en el próximo anterior, distribuirá la junta general la mitad de su importe, en suertes o premios a favor de los mismos empleados que las logren, entrando todos en la rifa, que verificará del mejor modo que estime oportuno; combinándola con alguno de los sorteos de la lotería nacional que se celebren en el mes de mayo, de modo que los números de las cédulas o billetes impresos que deberá distribuir al efecto entre dichos empleados y logren suertes

en aquellos sorteos, sean los que decidan de su acción a los premios que designe la junta general, cuidando de publicarlos por los periódicos; y la mitad sobrante del producto total de la recaudación se reservará para el inmediato prorratoeo; pudiendo la junta general destinar una parte de esta propia mitad, si lo estimase conveniente, para costear a los empleados contribuyentes que acrediten ser pobres y estar próximos a casarse dentro del año en que resulte dicho sobrante, los gastos y derechos muy necesarios que deban erogar al contraer matrimonio.

58. Los billetes que logren la suerte de los premios que designare la junta general serán pagados a la vista por las tesorerías respectivas, bajo las precauciones y en los puntos que aquella disponga, y si no pagasen a la vista, se procederá con sujeción a los artículos 52 y 53.

El que suscribe tiene el honor de remitir a V. este ejemplar a fin de que se sirva contribuir por su parte al logro de los objetos piadosos de este proyecto, dignándose al intento comunicarlo a los señores empleados de la oficina de su cargo, y participarme el resultado para que pueda cumplir con lo expresado en el artículo 16.

México, 8 de febrero de 1837.

Luis Riquelme.

Capítulo 4
Lorenzo de Zavala
UNA CRUZADA CONTRA EL ASPIRANTISMO

Aspirantismo y Parcialidad
(1928)

Según indicamos en nuestro artículo anterior [sobre la "Federación"], un mal puede verificarse de dos modos, o privando a nuestros conciudadanos de las ventajas que merecen, o negándoles abiertamente lo que se les debe. Lo primero es efecto necesario del *aspirantismo*; lo segundo de la *parcialidad*. El aspirante es preciso que embarace las ventajas de otros. Como toda su mira es colocarse en un empleo lucroso, sin parar la atención en que su aptitud sea o no suficiente para desempeñarlo, sucederá muchas veces que carezca de ella.¹ ¿Quién no ve que entonces no sólo perjudica las ventajas del verdadero mérito, sino el servicio de la patria? ¿Podrá ésta hallarse bien servida por un individuo que sólo trata de tener un buen sueldo, conexiones provechosas, manejo de intereses o arbitrios para adquirirlos?

Por otra parte, ¿no causará un descontento general en los hombres de bien y mérito el ver a la patria en manos de unos sujetos de aquella clase? Los hombres de bien no son aspirantes, pues con esta cualidad dejarían de serlo. Nada quieren para sí; pero tampoco quieren nada para los ineptos, de suerte que su disgusto no consiste en que ellos no sean colocados, sino en que lo son los que no lo merecen. La virtud excluye al amor propio, y de consiguiente el alto concepto de sí mismo. Este sobra en el aspirante, como que carece de ella. No hay cosa más frecuente que ver sujetos que se creen los únicos capaces de gobernar

¹ Zavala, Lorenzo (1828), "Aspirantismo y parcialidad", "Aspirantismo" y "Medios que debe tomar el gobierno para destruir el aspirantismo". México, Editorial Porrúa, 1937. *Obras*, tomo *El Periodista y El Traductor*, pp. 119-123, 132-139.

al mundo. Quizá esta presunción fue la causa principal que llevó a su ruina a cierto partido que hoy yace moribundo.

Los ejemplos del bien y del mal deben servir para arreglar la conducta de los hombres. El viajero más cauto no tiene embarazo en exponer su vida e intereses en un camino seguro; pero el más estúpido rehúsa hacerlo en una senda peligrosa. Son repetidas las funestas desgracias del aspirantismo; sin embargo es ninguno el escarmiento. No hay cosa a que el hombre esté más expuesto que a engañarse en esta parte, porque, como hemos dicho, tiene en favor de su engaño a su mismo amor propio. Cuando éste llegó al extremo de alucinar a uno o a muchos persuadiéndoles de que son los únicos para gobernar un estado, calla la razón, no se hace caso de la virtud, se desatiende al mérito, de consiguiente no sólo se embarazan las ventajas de otros, sino que positivamente se les daña.

El aspirantismo anda siempre acompañado de la parcialidad. Por más poderoso y déspota que sea el hombre, tiene necesidad de ayuda. Es bien sabida la anécdota de aquel rey, que habiendo delinquido un valido inicuo que tenía, le dijo: "yo te castigaría si los déspotas no tuvieran necesidad de los malvados". Si un rey absoluto tiene necesidad de auxilio, ¿cómo no la tendrá un particular, y mucho más en un sistema liberal?

Cuando menos mérito hay en un aspirante, tanto más indispensable le es buscar apoyos para su colocación. De aquí nace la degradante humillación de algunos pretendientes; de aquí se originan los fuertes compromisos que tienen que desatar después de colocados, respecto de los instrumentos de su suerte; de aquí en fin se seguirá muchas veces el perjuicio de la patria, pues cuando los intereses de ésta estén en oposición con los de los protectores del agraciado, callará la

obligación y sólo se oirá la voz del compromiso. Estos males conducen indefectiblemente a negar a los ciudadanos lo que se les debe. Si los aspirantes débiles tienen necesidad de la protección de los poderosos, éstos a la vez necesitan de aquellos para instrumentos de sus maniobras. Los primeros es preciso que tengan protectores: los segundos hechuras. Así es como se forma una cadena de aspirantismo en perjuicio de los buenos ciudadanos y de la sociedad. Los unos embarazan cuanto pueden las ventajas de sus conciudadanos beneméritos: los otros hacen injusticias manifiestas.

En efecto, todo individuo, toda corporación que aspire a alguna cosa en que se envuelva su bien particular, aunque sea con la capa del de la patria, debe formarse criaturas o agentes que contribuyen a sus miras. No puede sacarlos de entre los hombres de bien, y así debe recurrir a los que tengan disposición para sacrificarlo todo en su obsequio. Sucede por consiguiente que en las colocaciones que dependan de su mano y en el influjo que tenga en las que no dependan, han de ser preferidos sus parciales a los demás individuos de la sociedad, por más que hablen en su favor el mérito y la virtud. Tal conducta despoja a los ciudadanos de lo que se les debe y también a la patria, pues se le quitan tantos buenos servidores, cuantos son los destinos que obtienen los aspirantes en perjuicio de aquellos.

Lejos de un buen federalista semejante manejo. El debe estar intimamente convencido de que el aspirantismo y la parcialidad son contrarios al sostentimiento de sus instituciones, o por lo menos a su poco progreso. En cada uno de los objetos que se presentan al examen de los supremos poderes de la república y de los particulares de los estados hay interesados en pro y en contra. Cuando el asunto se versa entre personas, sólo éstas lo están. Cuando rola entre individuos y la causa pública, entonces en un extremo está el interés de aquéllos, y en otro el de ésta. Su voz y su representación la ejercen sus

funcionarios: si éstos tienen compromisos que prevalezcan sobre una y otra, ¿qué fruto sacará la república de su manejo? ¿podrá creer alguno, que aspirantes que no se han avergonzado de pretender con envilecimiento, se avergüencen de faltar a la nación, cuyo servicio obtienen como un camino para medrar? Convengamos, por lo tanto, en que un federalista amante de sus instituciones, ha de estar íntimamente convencido de que no debe embarazar las ventajas de sus conciudadanos, y mucho menos privarlos directamente de lo que se les debe; que uno y otro defecto redunda en perjuicio de la patria; y que los caminos que conducen a ellos son el aspirantismo y la parcialidad. Vean pues a estos vicios todos los buenos ciudadanos como origen de males de mucha trascendencia para la forma de gobierno, en que se encuentra la égida contra los ataques de nuestros enemigos, y el principal apoyo de nuestra existencia política.

Aspirantismo (1928)

En algunos de nuestros números anteriores hemos tocado este punto por diversos aspectos, haciendo ver los males que ocasiona: ahora nos

contraeremos a proponer únicamente los medios de evitarlo, ya sea de parte de los funcionarios, ya de los simples ciudadanos. Comenzando por éstos, diremos, que su mismo interés les prohíbe el aspirantismo. Este vicio es puntualmente el que favorece a los malvados. Haciéndose general, todos adquieran una especie de derecho para ser aspirantes sin embozo: se traba la lucha entre los ciudadanos, y el triunfo ha de ser de los que supieron mejor intrigar, adular; envilecerse, prostituirse, es decir, de los más perversos. De suerte que puede asegurarse que el país donde el aspirantismo sea la escala para obtener los empleos, han de ser éstos ocupados por los peores ciudadanos, y de consiguiente los más mal gobernados.

El serlo bien es interés no solo de los ciudadanos virtuosos, sino aún de los perversos. Éstos, es verdad, que no podrán perjudicar a sus semejantes como quisieran; pero tampoco pueden ser perjudicados. Cuando los funcionarios son malvados, es cierto que pueden dañar a sus conciudadanos; pero siempre viven con el temor de la venganza de los oprimidos. Tienen por rivales a cuantos se les ha frustrado su aspirantismo respectivo, los que además exasperados con la opresión de sus contrarios redoblan sus esfuerzos hasta lograr su caída. Entonces no satisface esta sola el encono de los vencedores, sino que procuran desahogarse con el furor más encarnizado contra los vencidos. Aquéllos prueban a la vez la misma suerte, y he aquí una guerra interminable entre los miembros de una sociedad, que sólo les proporciona pagar alternativamente, con doble pérdida, los pocos momentos de una victoria llena de zozobras, que les costó infinitos sacrificios adquirir.

Son consecuencia del aspirantismo infinitos males que ya hemos indicado otras ocasiones; y aunque podría objetársenos que formada la moral pública, según hemos pretendido en nuestros números anteriores, no tendrían lugar estas consecuencias, porque suponiendo

morales a los aspirantes no se valdrían de la calumnia, de la intriga, de la adulación, ni de otros medios torpes para conseguir sus fines, respondemos que esa misma objeción ha dado lugar a este artículo; la que desvaneceremos del modo que lo permitan nuestros cortos talentos. Ese aspirantismo, que tiene por base la buena fe cierta o fingida, es más temible que el que abiertamente tiene por fundamento a la mala, porque puede alucinar a muchos incautos. Habrá algunos que comiencen a ser aspirantes de buena fe, proponiéndose únicamente servir a su patria en algún empleo; pero la mayor parte de estos mismos, por no decir todos, han de continuar y concluir de mala ¿Se quiere que cuando el amor propio está empeñado en una lucha, vengan la moral y la religión a hacer retroceder al orgullo ofendido, y a la soberbia encaprichada del camino que hayan una vez tomado? No están fuera del alcance de la religión semejantes milagros; pero tampoco está en su orden regular que sean frecuentes, sino muy raros. En una palabra, se necesita ser más que héroe para retroceder que para principiar. Decimos mal, pues para lo segundo basta el interés personal bien entendido, y el que es capaz de atropellar el aspirante, cuando llegue a empeñarse su soberbia en conseguir el fin propuesto.

¡Cuánto más fáciles no dar lugar a estos extravíos! Los ciudadanos mexicanos convencidos de estas verdades, deben procurar el remedio radical del aspirantismo. Dos se presentan inmediatamente a los ojos del hombre que tenga sentido común. El primero es trabajar en convencer a sus semejantes de que no sólo se medra por el camino de los empleos, sino por otros infinitos, y con más provecho pecuniario, más estabilidad, menos responsabilidad, menos sacrificios, y menos incomodidades. Procúrese desarraiggar esa preocupación, resto de nuestra antigua mala educación, de que sólo las carreras de los empleos, ciencias, y armas son decentes, y las demás indecorosas para un hombre de principios. Se con dolor que un joven entra a una oficina con un

sueldo ratero de 300 y 400 pesos en clase de subalterno ínfimo, y están él y su familia más satisfechos con esta colocación, que si estuviera ganando 1000 en una hacienda, o en un almacén. Después de muchos años, y aún llegar a su ancianidad, se encuentra tal vez con el mismo sueldo o con un adelanto muy corto, que no es suficiente para mantenerse, cuando podía contar con una subsistencia descansada, adquirida por medio de su trabajo, si hubiera empleado en algún giro el tiempo que ha consumido en las oficinas.

Otro tanto se puede decir de los artesanos. Nos acordamos haber leído, aunque no hacemos memoria en donde, lo perjudicial que es a la nación el error de tener por viles a los oficios mecánicos. ¡Qué multitud de habitantes que los adelantase y perfeccionarse les ha quitado la ciega preocupación de que los jóvenes decentes sólo han de seguir las carreras de las ciencias lucrativas, de las armas o de las oficinas! Por más talento y bellas disposiciones que manifieste un joven para la mecánica, y ninguna para aquellas carreras, se les ha de dar a alguna de ellas precisamente, antes que degradarse una familia con numerar entre sus individuos a un buen escultor, arquitecto, pintor, carpintero, etc. Desengañense los mexicanos, entiendan bien sus intereses, desarraiguen las preocupaciones y detesten la empleomanía. Recuerden continuamente que vivimos un gobierno republicano, e imitemos a los antiguos héroes que también empuñaban la espada como el arado, y desde el carro triunfal pasaban a cultivar personalmente sus campos. La igualdad, es una base fundamental de nuestro sistema, abre la puerta a todas las profesiones para influir en los negocios grandes de la patria. Se han visto en otras cámaras y en las legislaturas de los estados dictar leyes a los artesanos, y si les ha faltado elocuencia y erudición, acaso han tenido más probidad, carácter y discernimiento para adherirse a la parte sana, que entre otros adornos de aquellas cualidades brillantes. Quédense el aspirante mismo y la empleomanía para los gobiernos autocráticos, en donde es esclavo es que no tiene talento para esclavizar; y déjenos libres a las repúblicas en que la igualdad es la puerta, y la virtud la escala que conduce a la digna elevación sobre sus demás conciudadanos.

El segundo remedio que deben emplear éstos para desterrar el aspirantismo, es despreciar y no dar oídos a los aspirantes. Jamás deberá un hombre de juicio comprometer su voto, antes de haber hecho un escrutinio imparcial de las buenas y malas cualidades de los candidatos, para

algún empleo que dependa de su elección. Nunca entrarán a celebrar este acto con una prevención decidida en favor de algún individuo, ni mucho menos prometerán a él o a sus agentes sacarlo electo a toda costa. Estos compromisos cierran los oídos para no escuchar la voz de la razón y de la justicia; que en vano clamarán en la discusión en favor del mérito de cualquier ciudadano; dan ocasión a disputas acaloradas entre los mismos electores, que muchas veces paran en odios personales; y en fin, tienen por resultado esas lamentables transacciones en que los hombres de bien para evitar lo peor, se conforman a su pesar con lo malo, cuando podía y debía haberse elegido lo bueno.

Si el hombre de juicio no puede sin perjudicar los intereses de su patria celebrar esos compromisos degradantes y vergonzosos entre personas, ¿cómo no deberá preaverse de los de corporación? Estos son mucho más fuertes que aquéllos, y por lo mismo hay más necesidad de evitarlos. El individuo que se ha comprometido con otro, y le falta, se hace acreedor a los reproches de uno solo; pero el que falta a una corporación, o a un partido, se echa encima los de muchos. La experiencia manifiesta lo difícil que es, que un hombre sufra que se le tenga por informal y de poca palabra aunque sea injustamente. ¡Cuántos sacrificios se hacen aún de los más caros intereses por un simple e imprudente ya lo dije! Este es un efecto de la poderosa pasión de la soberbia, que mejor quiere sufrir un mal, que dar muestra de que se engañó u obró con imprudencia y precipitación.

El embarazo para disculparse es otro de los motivos de evitar los compromisos. El pudor natural obliga a todos los hombres a no faltar a su palabra sin causa justa. Supongamos que un individuo comprometido con otro para votarlo en cierto empleo, le falta, porque al tiempo de hacer la elección encontró otro de más aptitud y mérito que aquél ¿Qué le responderá cuando sea reconvenido? ¿Le dirá que cedió a un empeño más fuerte que el suyo; que halló un individuo más apto, y que le faltó por un puro capricho? No puede dar otras respuestas. La última es degradante al que la profiera, las dos primeras ofenden a aquel a quien se dirigen. Con que no hay contestación que dar, y así para no verse en este aprieto, es necesario se lleve adelante el compromiso, aunque sea en perjuicio de la patria.

El camino sencillo para prevenir estos males es el de evitar los compromisos. Siempre que a un hombre prudente se le pida su voto en favor de algún candidato, deberá ser ésta su conducta. Si lo conoce, y halla que no tiene las cualidades necesarias, debe excusarse absolutamente: si no lo conoce, responderá de éste u otro modo equivalente: no tengo embarazo en servir a ese sujeto, siempre que no encuentre un fundamento racional para lo contrario. Esta misma será su contestación aún cuando el sujeto que se le recomienda tenga buenas cualidades; porque debe dejarse la puerta abierta para variar si se presenta otro que las tenga mejores.

¿Qué tiene que oponer un hombre racional a estas respuestas? Nada; y cualquiera que se empeñe en que a él, o a su ahijado se dé el voto, convenga o no convenga, en esto mismo manifiesta su aspirantismo, y se hace acreedor a la denegación absoluta de su solicitud. Huyan, pues, los mexicanos de compromisos no sólo personales, sino de partido, y con mayor razón de aquellos que tratan de que los ciudadanos les sirvan de instrumento para realizar los proyectos hijos del secreto y de las tinieblas; por lo mismo ningún mexicano de probidad y de sentido común deberá pertenecer a estas perjudiciales corporaciones. Hemos expuesto los remedios que a nuestro juicio han de emplear los simples ciudadanos para corregir el aspirantismo; los que han de practicar los funcionarios, merecen tratarse por separado.

**Medios que debe tomar el Gobierno para destruir
al Aspirantismo
(1928)**

Cuando tratamos en nuestros números anteriores sobre aspirantismo, partidos y sociedades secretas, hicimos ver los males que resultaban a la patria de estas tres fuentes, y si no nos engaña nuestro amor propio, creemos que ningún hombre de sentido común puede haber dejado de conocer que el aspirantismo es el resorte principal de los partidos y que entre éstos, los que se organizan en sociedades secretas, son los más perjudiciales. De aquí es, que donde haya partidos y con mayor razón este género de sociedades, no pueden faltar el aspirantismo, y todos los vicios que le son consiguientes, y por lo mismo la corrupción de costumbres. No hay más que meditar estas verdades con atención e imparcialidad, para que los funcionarios de un pueblo se convenzan de la necesidad en que se hallan de evitar la formación de partidos, y por consecuencia contraer a este objeto sus esfuerzos, si quieren recibir las bendiciones de los pueblos en el goce de su felicidad, y no sus execraciones en medio de los escombros de su ruina.

Pero ¿qué? ¿los partidos podrán llevar a los pueblos hasta este extremo? Léase con reflexión lo que dice Bacon de Verulamio sobre este punto, y sáquense las consecuencias. Hablando de las causas que hacen audaces a las facciones, dice: "Tan bien, como acertadamente nota Maquiavelo, cuando los principes que deben ser los padres comunes del pueblo, se forman una especie de partido, ladeándose a alguna parte: esto es lo mismo que si a un buque se cargara de un lado un enorme peso; así se vio en tiempo de Enrique III de Francia; porque al principio entró en la liga para extirpar a los protestantes, y después esta misma liga se volvió contra él, pues cuando la autoridad de los principes

viene a ser como accesoria a una causa, y ésta ata a sus partidarios con lazos más fuertes que la obediencia al soberano, puede decirse que éste casi se halla arrojado de la posesión de su autoridad".

¿Habrá alguno que después de meditar seriamente lo que acabamos de copiar, pretenda aún defender a los partidos bajo el especioso pretexto de que se forman para servir y sostener a la patria? Bien. El partido, aunque lleve este objeto, no tiene otro que reunir una porción considerable de fuerza moral, física, o de ambas. ¿Sería sufrible en política que uno o muchos ciudadanos acaudalados, levantasen tropas, reglamentasen regimientos, erigiesen cuarteles y formasen ordenanzas particulares para su gobierno, aunque fuese con el fin de servir al de su nación? Cuando la fuerza de ésta llegara a ser inferior a aquélla, ¿no tendría una suerte precaria? Pues lo mismo sucede respecto de los partidos, con la notable diferencia de que en el caso propuesto, obrarían los jefes públicamente y los partidos maniobran a la sordina. Atrayendo con el lazo del aspirantismo a los ciudadanos, roban a la fuerza de la nación la moral, y física que podían prestarle los ciudadanos que se les adhieren, de influjo, militares, y los que sin serlo se hallan aptos para tomar las armas. Cuando este partido tenga bastante consistencia, ¿no sucederá a la nación lo mismo que en el ejemplo indicado?

Para deshacer equívocos, diremos que no deben confundirse los partidos con las masas de hombres, que en casos apurados se presentan a engrosar las filas del gobierno. Estas masas reciben de él toda su dirección, reglamento e impulso; no así los partidos, que los reciben inmediatamente de sus caudillos, y per accidens, como se dice en las escuelas, del gobierno. De suerte que la gran nulidad de los partidos depende de que se mueven por otros resortes que el gobierno, y así

obrarán en consonancia con él cuando sus resortes lo necesiten, y si les interesa lo contrario, obrarán en su contra.

¿Luego serán provechosos aquellos partidos que el gobierno regentea? Volvemos a la cuestión del principio. No: porque si alguna vez le pueden ser útiles, muchas le serán perjudiciales, como ya hemos manifestado. Además, ¿qué necesidad tiene el gobierno de hacerse de fuerza física y moral por esos medios? ¿Tiene influjo sobre el pueblo? Pues atráigaselo, o por los menos a su mayoría. Recordemos el ejemplo que pusimos antes. ¿El gobierno puede levantar tropas? pues ¿para qué permitir a los particulares que las levanten y tengan el influjo directo sobre ellas, con tal que él las regentee, cuando puede hacerlo todo por sí? ¿No sería esto caminar por rodeos superfluos, y tal vez perjudiciales a la patria?

Si consideramos a ésta en un gobierno republicano; aún crece la dificultad. Enhorabuena que un rey fomente y proteja los partidos como hizo Enrique III, el mal será para él, cuando alguno de ellos lo destrone; pero no para el pueblo, porque le es indiferente que lo mande el rey D. Pedro o el rey D. Pablo. No así en las repúblicas, en que atentar contra sus autoridades es atentar contra ella misma. Si estas autoridades están de buena fe con la nación, peligrando ellas debe peligrar su libertad; pues por una razón contraria se infiere que los partidos no lo están; y si el gobierno tampoco lo está, entonces ¿qué podrá esperar la nación cuando éste mismo regentee aquéllos?

Convengamos por tanto en que los funcionarios de una república, están comprometidos por utilidad suya, por la de la patria, y principalmente, para formar las costumbres a detestar e impedir los partidos, receptáculos, y talleres temibles del aspirantismo. Sí, lo repetimos, principalmente para formar las costumbres. ¿Cómo podrá

haberlas cuando un partido dominante o sus adictos den impunemente los malos ejemplos de mordacidad, calumnia, odio, aun contra los mismos funcionarios, por elevados que sean, siempre que no convengan con su modo de pensar? ¿Cuándo recomiendan al público con descaro hombres notoriamente inmorales? ¿Cuándo protegen impunemente a sus hermanos delincuentes, sacándolos a salvo de sus crímenes, a pretexto del derecho de fraternidad que han contraído?

¿Quién no entrará en la carrera del aspirantismo teniendo unos alicientes tan poderosos y lisonjeros para practicarlo? ¿Dejará de haberlo, mientras que haya partidos y sociedades secretas? Luego si los funcionarios quieren remediarlo, trabajen en la extinción de aquéllos y éstas. El camino es muy llano. No es necesario que se empleen los patibulos, los destierros, las prisiones. Diremos más: no son necesarias leyes nuevas directas contra unos y otros. Basta la prudencia, justicia e imparcialidad de los funcionarios. Empeñen estos todos en que a misma sentencia recaiga sobre un revoltoso, mordaz, calumniador partidario, que sobre el que no lo sea. Hágase que aquél y éste sufran con todo rigor las penas impuestas, sin que al primero se le amplien o suavicen del modo posible. Cierren los oídos a las recomendaciones de los miembros de los respectivos partidos en favor de sus candidatos. No atiendan sino a las cualidades personales del propuesto: si las tuvieran buenas, elíjanlo; prefiriendo siempre en igualdad de circunstancias al que no pertenezca a ninguno; si no las tuviere, sea desatendida irrevocablemente la solicitud. Mucho menos se dé una preferencia conocida a los alumnos de un partido respecto de los demás.

Por estos medios serán insensiblemente los partidos neutralizados, y al fin extinguidos. De manera que pueda asegurarse

que se les bate por sus mismos principios. El aspirantismo da la vida a los partidos, y el hacerlo infructuoso les ocasiona la muerte.

**José María Luis Mora
EL PAÍS DE LA EMPLEOMANÍA**

**Hacienda Pública
(1828)**

Apenas se hizo nuestra Independencia, cuando fue preciso establecer un gobierno con Secretarías del despacho y otras oficinas y funcionarios para la administración pública. Todo esto se arregló a las ideas de lujo de la monarquía en que habíamos sido educados, y al concepto en que se estaba de que México sería un Imperio bajo la forma de gobierno monárquico moderado.² Luego que se instaló el primer Congreso, dispuso que mientras se podía tomar en consideración el estado de la nación y el arreglo de la hacienda pública, no se proveyese empleo alguno, ni se concediesen jubilaciones bajo ningún pretexto. Decretó enseguida un descuento de sueldo a los empleados civiles y militares, y se pidieron a los intendentes noticias que debían dar dentro del preciso término de treinta días, bajo la pena de perder el empleo, sobre los impuestos generales y particulares que se recaudaban en sus provincias, el producto de cada uno deducido de un quinquenio; el número de empleados pagados por la hacienda pública, sus destinos y dotaciones; los empleos vacantes y los servidos interinamente; la tropa que mantenía cada provincia, las salidas fijas de la tesorería y el sobrante o deficiente que debería resultar cada mes, con las demás advertencias que les dictase su celo para el mejor arreglo de la hacienda pública. Esta orden se repitió en 4 de julio [de 1822], y nunca tuvo efecto a lo menos en toda su extensión, ni en la parte bastante a llenar sus objetos.

² Mora, José María Luis (1828), "Hacienda pública", *obras sueltas*, París, Librería de Rosa, 1837, dos tomos, tomo I, pp. 430-439.

Nada se podía adelantar en la formación del plan de hacienda; permanecía el antiguo con las variaciones que le había hecho la Junta Provisional Gubernativa; era indispensable llevarlo adelante, cualquiera que fuese, y lo mismo sucedía con los demás ramos de la administración pública. Esto no podía ser estando vacantes los empleos, y así se vio precisado el Congreso a moderar su disposición de 28 de febrero, declarando en 7 de mayo cuáles eran los empleos que se podían proveer. Mandó que la provisión se hiciese en personas que disfrutaseen pensión o sueldo de la hacienda pública, con tal que tuviesen aptitud y disposición para el desempeño. Esta condición, justa y necesaria, dejaba al arbitrio del gobierno el colocar o no a los individuos que señalaba el decreto, y el emplear a personas que no hallándose en este caso, gravasen a la hacienda pública con nuevos sueldos. Para atender en lo posible al objeto con que se había suspendido la provisión de empleos, se declaró que los individuos no entrasen a servirlos, sino en clase de interinos, sin poder alegar propiedad ni derecho a pensión. Mas todo esto, por lo tocante al ramo de hacienda, vino a tierra en 4 de octubre del mismo año, por el decreto autorizó al gobierno para poder proveer los empleos que, a su juicio, considerase de absoluta necesidad a la mejor administración del ramo. Otro tanto se previno por decreto de 12 de junio de 1823, con la diferencia de que en éste se dispuso que, sin perjuicio de la escala rigurosa, se prefiriese en igualdad de circunstancias a los pensionistas que, por su instrucción y demás calidades, mereciesen la confianza del gobierno, y se añadió también que pudiese conceder jubilaciones con el menor gravamen posible del erario, entendiéndose que las concedería por ahora y hasta que dispusiese otra cosa el Congreso.

Estas son las reglas generales que se han dictado en cuanto a empleos y nunca se pudo realizar un plan como era debido, ya por falta de las noticias necesarias y ya porque el Primer Congreso, abrumado

de multitud de negocios, fue también agitado por el choque de los partidos y por los trastornos políticos que ocurrieron durante los quince meses de su verdadera duración. Se han sucedido los Congresos constitucionales sin que se haya podido concluir un plan de Hacienda, y ni aun se han podido reunir las noticias más precisas para formarlo. No hay estadística de la República.

Los abusos en la provisión de empleos, principalmente militares, han gravado mucho a la hacienda pública. No se ha considerado la necesidad o la conveniencia de la nación, sino los intereses privados o de partido. Por eso, se ha ido aumentando el número que hubo desde el principio de la Independencia, de oficiales sobrantes del ejército, número que ha llegado a ser de setecientos, y que sea cual fuere en el día, importa su presupuesto para el corriente año económico 443 mil pesos, inclusos los agregados a los cuerpos; pero sin comprender los retirados de todas clases y con licencia ilimitada, cuyo presupuesto importa 920 mil pesos. No repugnamos los justos ascensos y colocaciones debidos al mérito militar; pero no hay duda en que éste no ha sido la causa de un exceso, que a más de ser tan oneroso al erario, perjudica al servicio, a la disciplina, al orden, a los mismos interesados, y principalmente a los más beneméritos de las clases inferiores, porque no pueden pasar a los superiores.

Esto es cuanto dispuso el decreto de 19 de junio en orden a empleos militares, y según ello no pudieron concederse sino grados para servir efectivamente en el ejército, o retiros con arreglo al tiempo de servicio, y a las leyes que rigen en este punto. Tenemos noticia de que se concedieron pensiones sin arreglo al decreto. Este las señaló a las mujeres, hijos y padres de los militares y empleados civiles muertos, cuyos servicios obtuviesen del Supremo Poder Ejecutivo la declaración de buenos y meritorios. Estas pensiones debían conformarse

respectivamente a las reglas del Monte Pío Militar y el de Oficinas. Las señaló también a los inutilizados en campaña, cuyos servicios se calificasen de buenos y meritorios, y dispuso que aquéllas fuesen las concedidas por las leyes a los inválidos. Las señaló, por último, dejando su cuota al juicio del Supremo Poder Ejecutivo a los padres, mujeres e hijos de los beneméritos en grado heroico que expresa el artículo 13, y a las hermanas de los señores Allende, Morelos, Hidalgo y Matamoros. Por tanto, las pensiones que no sean conformes a estas disposiciones son ilegales y nulas.

Se sabe que hay abusos en las pensiones de los montepíos, porque las disfrutan algunas personas que no tienen derecho a ellas, sino que se han subrogado fraudulentamente en lugar de los legítimos acreedores, que acaso ya no existen; la hacienda pública o los fondos de los montepíos hacen esas exhibiciones ilegítimas, y el daño refluye contra los interesados, y más cuando por la escasez del erario mientras más sean los pagos, menos perciben aquellos de lo que se les adeuda. Se han librado órdenes en distintas veces para que se averigüe el título con que cada uno cobra su pensión, y se dé cuenta al gobierno; mas parece que no han sido cumplidas, sin embargo de que ha pasado tiempo más que suficiente para que lo fuesen.

En las oficinas de la Federación deben reducirse los empleados a los que sean absolutamente necesarios, haciéndose un examen cuidadoso desde las primeras hasta las últimas, que al mismo tiempo serviría para excluir a los que no han entrado legalmente a sus destinos. En todo caso no debemos olvidar, que la paz es la base indispensable de todas las reformas. Ninguna o pocas se podrán llevar al cabo mientras los revolucionarios estén destruyendo la atención del gobierno y debilitando sus recursos y la energía con que debería ocuparse en el arreglo de la administración pública. La inquietud en que se tiene

a la patria por los que se obstinan en trastornar el orden, priva al Gobierno de la firmeza que se necesita para corregir los males pasados y llevar a efecto las reformas necesarias.

+

**Discurso sobre los Perniciosos Efectos
de la Empleomanía**

(1837)

Administradores, hacendados, políticos, togados, cortesanos, militares, todos pretenden satisfacer el lujo por empleos lucrativos. Todos quieren dominar y servir al público, según dicen, y nadie quiere ser de este público; los abusos crecen y todo se empeora.

D'Argenson, Mem.

La mala inteligencia que se ha dado al principio de la igualdad legal ha sido casi siempre el origen de innumerables disgustos y de pésimos resultados en los pueblos que han adoptado el sistema representativo.³ El título de hombre se ha querido que sea suficiente para ocupar todos los puestos públicos, se ha pretendido pasar el nivel por todos los individuos de la especie humana y a la igualdad de derechos se ha sustituido la de condiciones, sosteniendo que la virtud debe descender al nivel del vicio la ignorancia ocupar lugar al lado de la ciencia y la miseria tener el mismo ascendiente que la riqueza. Partiendo de tan errado y perjudicial principio, se ha creído debían multiplicarse todos los empleos hasta el grado que fuese posible, para contentar la ambición de todos los que quisiesen pretenderlos y satisfacer con su posesión el derecho químérico de la igualdad absoluta. La propensión insaciable del hombre a mandarlo todo y a vivir a costa ajena con el menor trabajo posible, auxiliadas de, estas absurdas y antisociales doctrinas, lejos de disminuirse con el aumento progresivo

³ Mora, José María Luis (1837), "Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía". *Obras sueltas*, París, Librería de Rosa, dos tomos, tomo I, pp. 122-153.

de los puestos públicos y la creación de nuevos empleos a que aspirar, ha adquirido nuevas fuerzas y ha hecho de la administración un campo abierto al favor, a las intrigas y a los más viles manejos, introduciendo un tráfico escandaloso e inmoral entre los dispensadores de las gracias y los más viles cortesanos.

Una nación que ha llegado a este grado de corrupción, no sólo está muy próxima a ser el teatro de las más grandes maldades, sino que compromete también las libertades públicas, que no pueden sostenerse sino por las ideas de independencia personal y libertad del ciudadano, por el amoral trabajo personal y al lucro que proporciona la industria y por las virtudes que produce el desprendimiento de los focos de la intriga y la amortiguación de las propensiones ambiciosas.

La verdadera libertad no consiste en mandarlo todo y vivir a expensas del tesoro público, sino en estar remoto de la acción del poder y lo menos sometido que sea posible a la autoridad. El hombre ensancha su libertad, no cuando domina más, sino cuando es menos dominado, cuando sus facultades tienen menos trabas y cuando ha logrado remover un número mayor de los obstáculos que se opinan al goce y posesión del fruto de su trabajo y de su industria. Hacer consistir la libertad en el ejercicio del poder y en la participación de la autoridad, es una cosa tan perniciosa como impracticable; cada uno en esta suposición obraría sobre los demás en razón de su actividad, es decir, muy poco y a su vez tendría que sufrir la acción de todos los otros; así es que no pudiendo ser el hombre sino una fracción pequeñísima de la sociedad, obraría poco y padecería mucho o por mejor decir, sus goces no tendrían comparación con sus padecimientos.

Un gobierno es tanto más liberal, cuanto menos influye en la persona del ciudadano y ésta es tanto más libre, cuanta menos relación tiene

con los agentes del poder. Hacer pues a los ciudadanos dependientes del gobierno más de lo que debe ser y aumentar considerablemente el influjo ministerial, es socavar las bases del sistema y éste es el resultado necesario de esa tendencia a vivir de empleos cuando se hace general en una nación. La empleomanía, por la creación de los empleos, pone a disposición del poder, siempre enemigo de la libertad, una gran masa de fuerza con que oprimirla; y al mismo tiempo degrada a los ciudadanos, los envilece y desmoraliza. Así es cómo el vigor de la autoridad por una parte y la debilidad del súbdito por otra, hacen venir a tierra los sistemas de gobierno más bien calculados y que a primera vista parecían sólidamente construidos sobre bases incontrastables.

Que todo gobierno, cualquiera que sea su clase, por su esencia y naturaleza tienda a la destrucción de la libertad de los pueblos, es una verdad tan patente que nadie puede dudarla; el amor del poder y el deseo de su acrecentamiento no pueden ser estacionarios, obtenido un grado de fuerza y autoridad se piensa en adquirir otro nuevo; así pues, si no se encuentra una tenaz y positiva resistencia que oponga un dique a la acción siempre progresiva del poder, los ciudadanos quedarán en todo dependientes de él y sujetos a la voluntad de sus depositarios. Todo lo que sea aumentar la influencia del que manda, más allá de lo que exige el orden y tranquilidad para el sostén de la sociedad, es poner en gravísimo peligro los intereses y derechos de los pueblos.

¿Y quién puede dudar que la propensión de los ciudadanos a ocupar los puestos públicos y multiplicarlos sin término haya de dar necesariamente ese resultado? Lo que la masa de una nación quiere, bueno o malo, útil o perjudicial, es necesario que sea; podrá enhorabuena la voluntad pública no ser conforme con las reglas del orden, de la

justicia y de la prosperidad pública y esto es lo que sucede cuando la perversidad ha logrado extraviarla; pero no por esto es menos cierta y segura su eficacia. Así pues, si el espíritu y las ideas populares que dominan en una nación, son las de vivir y buscar la subsistencia y consideración en los empleos, éstos se multiplicarán de un modo prodigiosos sin arbitrio ninguno para evitarlo. Los cuerpos legislativos decretarán su creación, los ciudadanos influirán a todas horas y por todos los medios imaginables en los representantes para conseguirlo y los agentes del gobierno aplaudirán una conducta que les proporciona ascensos y colocaciones. Cada uno verá en la creación de un nuevo puesto ensanchada la esfera de su esperanza y no omitirá diligencia para darle más amplitud. De este modo al mismo tiempo que se excita la ambición, se procurarán los medios de satisfacerla y éstos pondrán en manos del poder una gran masa de fuerza con que oprimir las libertades públicas.

En efecto, de los medios de influjo que se conocen entre los hombres, los más poderosos son los de la gratitud y obligaciones que producen las gracias, favores y beneficios. El que puede dar mucho está seguro de mandar, pues sus criaturas y dependientes que le son naturalmente adictos, por el orden natural de las cosas y por los principios de acción que todos conocen en el corazón humano, jamás podrán separarse de su voluntad. Ella será la regla y norma que tendrá siempre a la vista para obrar. La esperanza de obtener nuevos adelantos en su fortuna o de mantenerse en el puesto y el temor de ser separados de él o castigados de otra manera por su señor, serán otros tantos motivos que unidos a los de gratitud estrecharán de un modo indisoluble a éstos con aquél, identificando absolutamente sus opiniones e intereses.

Este mal que en los particulares de grande fortuna se halla neutralizado por la acción de la autoridad pública, no puede tener

en ésta correctivo cuando el coloso de la administración ha sentado el pie en todos los puntos del territorio y se halla consolidado y robustecido con una serie de dependientes, ligados todos entre sí por ideas comunes e intereses recíprocos y estrechamente adheridos al poder que reconocen por centro y único exclusivo.

Desde que el gobierno puede extender su influencia a las elecciones populares, y hacer obtengan en ellas sus adictos y partidarios, las libertades públicas perecieron o están en riesgo muy próximo de acabar. Si los jueces natos de la autoridad, si los que han de castigar sus excesos y frenar sus arbitrariedades se eligen y escogen entre sus amigos, es tan claro como la luz del mediodía, que sea cual fuere la forma de gobierno, el despotismo quedará entronizado y la libertad destruida. Ahora bien, este mal es infinitamente temible con la multiplicidad de empleos repartidos por todas partes y con el aspirantismo cuando éste ha penetrado en la masa de la nación; los primeros con halagos o amenazas y tal vez con abiertas y positivas violencias, obligan a un pueblo tímido e incauto a sufragar por los suyos, es decir, por aquellos de quienes nada puede temer la autoridad. Esta seducción tiene un efecto más seguro cuando el derecho de sufragio se concede a las clases más infelices, cuyos hábitos han sido de la obediencia más servil, a los que despliegan más audacia y atrevimiento; entonces es seguro el triunfo de los agentes del poder, así como la impunidad de sus atentados y crímenes, por haberse hecho ilusorios los medios de contener aquéllos y castigar éstos.

Mas no sólo los que ocupan los puestos, sino también los que aspiran a ellos y tienen esperanza de obtenerlos, se venden al gobierno, ocultan sus dilapidaciones y se prestan a sus miras. Mil veces ha sucedido, especialmente entre las naciones que no exigen la propiedad como

condición indispensable para el ejercicio de los derechos políticos, que los representantes de los pueblos, haciendo traición a sus deberes por optar un destino al concluir su comisión, se prostituyesen cobardemente a proyectos de ambición ajena y vendiesen con la mayor y más reprobable vileza los intereses nacionales. Este ejemplo y sus funestos resultados repetidos con demasiada frecuencia, demuestran del modo más claro y evidente lo temible que se hace el Gobierno cuando la empleomanía, por constituir el espíritu público de una nación, le presta armas tan poderosas. Se empieza por halagar las pasiones y procurar la comodidad de algunos, y se acaba por destruir la libertad de todos.

¿Pero es probable, se nos dirá, esa propensión en casi todos los hombres para multiplicar los empleos y para obtener uno de ellos que proporcione el brillo y la subsistencia? En ciertas circunstancias no solamente es verosímil, sino enteramente segura. Cuando un pueblo ha sacudido el yugo de la opresión y de los privilegios que estancaban la administración pública en pocas y determinadas manos; cuando los puestos de influjo y de poder han dejado de ser el patrimonio de algunas familias o clases; últimamente cuando se ha abierto la carrera a la virtud y al mérito admitiendo a todos los que sean aptos, sea cual fuere su clase y condición, al ejercicio de la autoridad, entonces es cuando más se corre ese riesgo. Las naciones no por mudar de gobierno cambian inmediatamente de ideas; las que se recibieron del régimen opresor subsisten por mucho tiempo; así es que, como en éste el único medio de hacer fortuna y adquirir consideración era la ocupación de los puestos que estaban reservados a las clases privilegiadas, en la variación de sistema no se procura adquirir importancia, sino apoderándose de ellos y como los que antes existían, aunque pocos en número, bastaban a satisfacer la ambición de los que pretendían, por

ser éstos la clase menos numerosa de la sociedad, no era necesario multiplicarlos sin término; mas cuando ha podido aspirar a ellos la multitud y cada cual le cree no sólo con facultad sino también con derecho de obtenerlos, para contentar a todos es indispensablemente precisa la creación de nuevos destinos, sin necesidad ninguna de la administración y con positivo perjuicio del Estado.

La falta de moralidad en los hombres es la ruina de las naciones; cuando los vicios destruyen la fuerza y el temple de un alma varonil ocupando el lugar de las virtudes, la libertad no puede sostenerse mucho tiempo. ¿Y qué virtudes pueden esperarse de un pretendiente que en su alma abatida abriga todos los vicios? El es eterno y constante adulador de aquél de quien espera su colocación; jamás tiene opinión propia, pues acostumbrado a mentirse a sí mismo y a los demás y a tener en perpetua contradicción sus ideas con sus palabras, calcula lo que le conviene manifestar y cambia de opiniones y de conducta con la misma facilidad que el camaleón de colores; ingrato por principio se olvida de los servicios que le han hecho cuando llega a entender que su benefactor no puede serle ya útil o teme que las relaciones con él contraídas puedan disminuir el afecto de aquel a quien consagra de nuevo sus adulaciones y bajezas, y de quien recibirá con la más constante resignación toda clase de vejaciones y desprecios mientras pueda necesitarlo. Enemigo por necesidad de todos los que le hacen sombra, está siempre poseído del odio y de la aversión, no omitiendo diligencia para desacreditar a sus contrincantes, procurando hacerlos odiosos a los dispensadores de las gracias, fomentando chismes y enredos, alterando por mil caminos la buena armonía que debe reinar entre los ciudadanos y perturbando el reposo y el orden de las familias. Este bosquejo imperfecto de lo que es un aspirante, pues el entendimiento humano es incapaz de seguirlo en todas sus sendas tortuosas, ni contar

el número indefinido de sus extravíos, intrigas y maldades; este bosquejo, repetimos, podrá en alguna manera conducir al conocimiento de lo que será una nación compuesta de una muchedumbre de ellos. ¿Qué clase de instituciones ni sistema podrá plantearse con hombres inmorales? ¿Ni cómo podrá aspirar ningún pueblo a los gloriosos días de Roma en que las virtudes de Camilo, de los Scipiones, de Quinto Fabio, Cincinato y Catón sostuvieron la libertad, cuando se halla encorvada bajo el dominio de hombres poseídos de todos los vicios, que forman el carácter distintivo de los eunucos en los tiempos más bajos del imperio? La libertad es una planta que no puede germinar sino en terreno vigoroso; el fango y la inmundicia son incapaces de nutrirla.

El trabajo, la industria y la riqueza son las que hacen a los hombres verdadera y sólidamente virtuosos, ellas poniéndolos en absoluta independencia de los demás, forman aquella firmeza y noble valor de los caracteres, que resiste al opresor y hace ilusorios todos los conatos de la seducción. El que está acostumbrado a vivir y sostenerse del fruto de su trabajo, de sus rentas y capitales sin necesidad de abatirse ante el poder, ni mendigar de él su subsistencia, es seguro que jamás se prestará a secundar miras torcidas, ni proyectos de desorganización ni tiranía. Ahora bien, estas tres fuentes de la independencia personal y de las virtudes sociales son necesariamente obstruidas por el aspirantismo y empleomanía.

No hay ciertamente cosa más opuesta a la laboriosidad del hombre, que el deseo o la ocupación de los puestos; todos ellos se consideran y son efectivamente un medio de subsistir sin afanes y pasar como vulgarmente se dice una vida descansada. El empleado, aún el más cargado de ocupaciones, trabaja infinitamente menos que el artesano o labrador

más descansado; como al fin del mes o año se le ha de acudir con su asignación, haya hecho mucho, poco o nada y como ésta es fija, sin aumento ni diminución, carece del verdadero estímulo que impele al hombre a trabajar, a saber el adelanto progresivo de su fortuna y el aumento de sus goces. Todas las miras de un empleado se reducen a procurarse algún ascenso o jubilación que deje vacante el puesto para otro que lo pretende, y a él lo exima de las comodísimas obligaciones que debe desempeñar. Si no obtiene lo uno o lo otro, se desata en quejas amargas, en críticas infundadas y en murmuraciones descomedidas; el favor que se le ha hecho en ocuparlo y proporcionarle los medios de subsistir con un descanso que no le habría sido fácil procurarse en otra parte, lo considera como un mérito extraordinario que debe ser premiado; finalmente, las ideas que tiene de sí mismo son tan erradas y tan perniciosos los hábitos que contrae, que ellos solos bastan para arruinar una nación, si ésta clase llega a ser la preponderante.

Es verdad que no faltan, especialmente entre los magistrados, hombres laboriosos muy dignos de toda consideración por sus notorios y constantes servicios, por la pureza de su manejo y que en razón de la independencia en que se hallan de la autoridad, jamás pueden amenazar a las libertades públicas, que por el contrario apoyan y sostienen; no son éstos ciertamente los empleados de que hablamos, sino de esa turba despreciable que en todos tiempos y ocasiones no ha tenido otra ocupación que oprimir y vejear a los pueblos sosteniendo todas las iniquidades de sus amos, formando partidos exagerados y causando sediciones y alborotos en los lugares que sin ellos permanecerían pacíficos y tranquilos. Estos son ciertamente no sólo enemigos del trabajo, sino también destructores de la industria.

En efecto, la observación más constante manifiesta que cuanto más fuerte es el espíritu de ambición, tanto más débil debe ser el de la industria. Una misma población no puede estar al mismo tiempo animada de propensiones tan contrarias, y el deseo de los empleos excluye las cualidades necesarias a la industria. Es digno de notarse hasta qué punto la costumbre de vivir de sueldos destruye la capacidad de invención y de perfectibilidad. Se ve con mucha frecuencia entre hombres de talento y de excelente disposición aspirar a conseguir un puesto y sentir profundamente la pérdida de un empleo, que estaba muy lejos de darles lo que hubieran podido adquirir fácilmente por el ejercicio de una profesión independiente. La posibilidad de adquirir un caudal por el uso y ejercicio activo de sus facultades, no equivale en concepto de éstos, al sueldo corto, pero fijo y seguro que han perdido; no sufren la idea de tener que deber a sí mismos su existencia, de hallarse compelidos a hacer esfuerzos para asegurarla y con facultades reales y poderosas no saben cómo obrar para socorrer sus necesidades, semejantes a las aves criadas en el cautiverio que si llegan a adquirir su libertad no saben buscar el alimento ni proveer a sus necesidades y perecen en medio de las miedas.

El gusto pues de los empleos altera profundamente las facultades activas de un pueblo, destruye el carácter inventivo y emprendedor, apaga la emulación, el valor, la paciencia y todo lo que constituye el espíritu de industria. Más no son éstos los únicos golpes que ella recibe; innumerables brazos ocupados innecesariamente, unos en la administración pública y otros en aspirar a tener parte en ella y que podrían darle impulso por la creación y multiplicidad de efectos que aumenten la masa de la riqueza pública, se constituyen en la más perniciosa y permanente inacción y además perjudican al progreso de los capitales, pues no bastando los empleos necesarios a contentar

tanta ambición, se crearán otros inútiles y gravosos que entorpezcan los movimientos de la sociedad, turben sus trabajos y retarden el adelanto de las riquezas.

En efecto, todo lo que sea retirar capitales de la circulación y destinarlos al consumo, es secar en su origen las fuentes de la riqueza nacional y derrocar las bases de la prosperidad pública. La creación de empleos innecesarios exige dotaciones cuantiosas, éstas no pueden hacerse efectivas sin el aumento de contribuciones que causa la destrucción de los capitales. Desde que una cantidad cualquiera de riqueza se destina a un uso improductivo, se debe tener por destruida y lo es efectivamente. Ahora, pues, no hay cosa que menos produzca que los empleados innecesarios, ni hay cosa que más aumente su creación que el aspirantismo y empleomanía. Que la prosperidad pública no pueda sostenerse sin la existencia de los capitales, es una cosa bien clara. Cuando faltan los medios de pagar los gastos públicos y de dar ocupación al jornalero, no puede haber administración que contenga los crímenes que necesariamente deben multiplicarse. La razón es sencillísima: la necesidad imperiosa de la subsistencia diaria es absolutamente indeclinable, superior a cuantas pueden imaginarse y la primera de todas. Aquél o aquéllos, pues, que no alcancen a satisfacerla por los medios legales, necesariamente se han de valer de los ilícitos y convertirse en malhechores que en tiempos revueltos formarán cuadrillas y tomarán un carácter político.

Véase pues hasta dónde pueden llegar los efectos de la empleomanía y cuánto tiene que temer una nación sus perniciosos resultados. Los pueblos deben convencerse de que así como todo lo pueden y nada es capaz de resistir a su voluntad, es también cierto que ésta no es siempre justa y acertada. Si se quiere contrariar la naturaleza de las cosas,

si se intenta que todos sirvan y gobiernen a un pueblo y nadie pertenezca a él, si se pretende establecer la libertad y el orden por los medios que la destruyen, éstos se pondrán en acción sin que nadie pueda impedirlo; pero su efecto será contrario al que se pretende obtener, pues las leyes invariables del autor de todo lo creado podrán siempre más que el capricho del agente.

Capítulo 5
Alberto Díaz Rugama
GUÍA PRÁCTICA DEL EMPLEADO CIVIL EN LA REPÚBLICA
MEXICANA

Introducción

Empleado en diversas oficinas del gobierno desde hace diez y seis años, he tenido ocasión de palpar lo que en ellas acontece cuando no se cuenta con personas aptas y que posean las nociones más indispensables acerca de los trabajos que deben desempeñar, con arreglo a los cargos que obtienen.¹ He visto que, a veces, se nombraba a esas personas poco o nada capaces, y aún he conocido a muchas, que después de largos años de estar disfrutando un sueldo, eran verdaderos parásitos de los que ningún provecho podía sacarse. Naturalmente aquellos que sí tenían conocimientos y práctica, reportaban de una manera forzosa los trabajos de los inútiles, y no siempre eran lo mejor remunerados. Desde que todo esto pude observar, concebí la idea de escribir y publicar una *Guía práctica del empleado civil en la república mexicana*, en la que se encontrarán explicaciones fáciles de las obligaciones de cada uno, desde aquellas que conciernen al simple escribiente hasta el jefe, y a las que se acompañarán los documentos más usuales y necesarios en toda oficina. A esa obra he dado fin hoy en día, y aunque ella esté aún muy lejos de ser completa, contiene lo bastante para que cualquiera persona que la estudie con cuidado, que procure penetrarse de las indicaciones que en ella se hacen y que posea los conocimientos y disposiciones que se mencionan en el capítulo 1, pueda desempeñar un empleo sin representar el papel de aquellas nulidades que reciben un sueldo no mereciéndolo en manera alguna y acaso por mera compasión o favoritismo.

¹ Díaz Rugama, Alberto (1887), *Guía práctica para los empleados civiles en la república mexicana*, México, Imprenta El Socialista.

No me envanece como de gran mérito el presente trabajo; sí creo llenar con él una necesidad y procuraré seguirlo perfeccionando hasta donde me sea posible. El precio que pongo a cada volumen, no es tampoco para especular, sino apenas el que compensa los crecidos gastos erogados en la publicación. Si es aceptada mi obra como útil y oportuna, se verán en gran parte satisfechas mis aspiraciones.

Alberto Díaz Rugama
México, julio de 1887.

Biblioteca del Empleado

A todo empleado le es indispensable conocer y consultar frecuentemente:

- 1º La Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2º La ley del timbre.
- 3º Los Códigos Civil, de Procedimientos, Postal, de Comercio y de Minería.
- 4º La ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, correspondientes al año fiscal en ejercicio.
- 5º La Ley sobre facultad económico-coactiva
- 6º Algún Reglamento de Contabilidad, pudiendo preferirse el de la Tesorería General de la Federación.
- 7º La Póliza fundamental de la misma Tesorería, o sea su Catálogo de Cuentas, tanto de orden como de Presupuestos.
- 8º El Reglamento de Visitadores.
- 9º Un mapa de la República Mexicana.
- 10º Una obra de Geografía de *idem idem*.
- 11º Una *idem* de Historia de *idem idem*.
- 12º Un Diccionario de la lengua castellana.

Los empleados de aduanas marítimas necesitan esencialmente, además:

La Ordenanza general de aduanas Marítimas y Fronterizas, con su respectivo Reglamento. El Reglamento del Cuerpo Consular.

Los capitanes de Puerto deben tener especialmente las disposiciones dictadas por la Secretaría de Guerra sobre practicaje, arqueo de buques, etc.

Los empleados de Jefaturas de Hacienda deben saber principalmente:

El Reglamento para esas oficinas. El *idem* de Pagadores.

El *idem* de Visitadores.

Algo sobre documentación militar.

Los empleados de Correos deben conocer con especialidad, el Código Postal con su Reglamento correspondiente, así como los tratados celebrados para el cambio de correspondencia con países extranjeros, y saber muy bien la geografía física, y la división política de la República Mexicana.

Los empleados en oficina de los Ayuntamientos, han menester las Ordenanzas Municipales, y los Reglamentos del Ramo.

Los del ramo de Justicia, los de Relaciones Exteriores, los de Fomento y los Militares, necesitan todas aquellas obras de Legislación, de Ingeniería y demás, que les exigen sus respectivas carreras.

Mexicana

Capítulo I

Quién está en Aptitud de Pretender un Empleo en una Oficina del Gobierno Federal

Generalmente en nuestro país, se pretende un empleo sin que el solicitante piense siquiera si tiene la aptitud necesaria para poderlo desempeñar, una vez que lo haya conseguido. Influencias más o menos poderosas se ponen en juego y, de la noche a la mañana, recibe cualquiera individuo un nombramiento, se presenta con él a la oficina en donde debe prestar sus servicios y, suponiéndolo dotado de inteligencia y buena voluntad, resulta que durante bastante tiempo cuando menos, mientras hace su aprendizaje, no llena como debiera las obligaciones que desde un principio ha contraído. Las oficinas del gobierno se convierten así en planteles de instrucción, con perjuicio notorio para la buena marcha y expeditación de sus negocios y, en las más se advierte un personal numeroso, pero poco apto, con ligeras excepciones. Muchos jovencitos podrían encontrarse aún en las oficinas de mayor categoría, que se ocupan tan sólo en charlar las horas enteras o pasear por los corredores fumando el cigarrillo y descifrando geroglíficos, en tanto que los pocos empleados dignos y entendidos no se mueven en todo el día de su bufete, trabajan sin descanso y reportan labores excesivas que debían distribuirse mejor y más equitativamente, si aquellos que huelgan, supieran cumplir con su obligación. La prensa en mil ocasiones ha señalado esa pléthora inconveniente de empleados inútiles, verdaderas sanguijuelas del erario, que consumen cuantiosas rentas y no producen más que el descrédito y el desorden.

Mal de tan gran trascendencia ha hecho ya fijar con especialidad la atención del actual gobierno, moralizador por excelencia, y en breve acaso no sólo se dicte la redacción del número de empleados, sino que

se obligue a los que deseen serlo, a pasar por un examen, siquiera sea de principios y conocimientos rudimentarios, que puedan dar la clave de la capacidad del solicitante. Para este caso que juzgo inmediato, creo prestar un positivo servicio a los que se resuelvan a pretender empleos del gobierno, indicándoles lo que deben saber para estar en posibilidad de servir de una manera satisfactoria, cualquier cargo que se les encomiende. Entraré desde luego en materia.

Toda persona que deseé seguir la carrera de empleado, debe en mi concepto, saber cuando menos lo siguiente:

Leer, escribir y contar, lo mejor posible
Gramática, Lógica, Ideología
Historia y Geografía, principalmente del país
Tener algunas nociones de Economía política
Conocer la Constitución Federal, con sus adiciones y reformas
Tener ideas generales sobre Legislación y organización administrativa del gobierno que nos rige.

Con los conocimientos enunciados, buena disposición para el trabajo, honradez y educación, se puede, a mi modo de ver, contar con probabilidades de éxito para conseguir ocupación en una oficina y aún para progresar en ella a fuerza de constancia dedicación y conducta intachable. El respeto a los superiores y la reserva absoluta de los asuntos oficiales, deben ser una ley inviolable para el que quiera hacerse digno del aprecio y consideración de sus jefes.

Hay empleos que requieren un título profesional y se comprenderá desde luego que no me refiero a ellos.

Capítulo II
Oficinas Principales del Gobierno
Cómo debe Solicitarse un Empleo con Probabilidad

de Alcanzarlo

El conocimiento de los ramos que constituyen el gobierno nos dará también el de sus principales oficinas. Fijémonos primeramente en el poder ejecutivo de la Nación, que es sin duda alguna, el que ejerciendo su influencia en todo el país dispone de mayores y más cuantiosos elementos y ocupa, como es natural, mayor número de personas. El poder ejecutivo hace el despacho de los negocios administrativos de la Federación conforme lo ordena el art. 86 de la Constitución Federal; es decir: auxiliado por seis Secretarios de Estado para los seis ramos siguientes:

Gobernación

Relaciones Exteriores

Hacienda y Crédito Público

Guerra y Marina

Justicia e Instrucción Pública

Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

La Secretaría de Gobernación, según puede verse en la ley de presupuestos de egresos, que es la que marca los empleos y sus dotaciones, tiene bajo su dependencia además de los empleados de la Secretaría:

La Escuela de Ciegos

Escuela de Artes y Oficios para mujeres

Casa de Niños Expósitos

Consejo Superior de Salubridad

Jefatura y Subprefecturas del Territorio de la Baja California

Fuerza rural para el Territorio

Gastos generales del mismo

Juzgados del Estado Civil en dicho Territorio

Jefatura, prefecturas y subprefecturas del Territorio de Tepic
Registro civil en Tepic
Gendarmería
Gastos generales del mismo
Policía rural
Policía del Distrito Federal
Vestuario para la Gendarmería Municipal
Prefecturas del Distrito
Gastos generales del ramo
Administración general de Correos. Administraciones locales
Servicio en ferrocarriles y buques subvencionados
Subvención a vapores.

El total presupuestado para este ramo, considerado como el quinto en la ley de presupuestos de egresos, es el de \$53.466,882.30 cs. (año fiscal 1887 a 88).

El ramo de Relaciones Exteriores es el cuarto en la ley de presupuestos de egresos y tiene bajo su dependencia:

Secretaría
Archivo general de la Nación
Gastos generales
Cuerpo diplomático
Cuerpo consular
Gastos de los cuerpos diplomáticos y consular.

Se invierten en este ramo \$434,930.60 cs.

El ramo de Hacienda es el octavo, según la ley de presupuestos de egresos y comprende:

Secretaría
Tesorería General de la Federación
Aduanas marítimas y fronterizas
Gastos de *Idem*, *Idem*.
Visitadores de aduanas, jefaturas y pagadurías
Vapores de guerra
Gendarmería fiscal
Administración Principal de Rentas del Distrito Federal
Administración de Rentas de la Baja California
Idem del Territorio de Tepic
Jefaturas de hacienda
Gastos de las mismas
Administración General de la Renta del Timbre
Oficina impresora de estampillas
Dirección de Contribuciones Directas
Lotería Nacional
Clases pasivas civiles
Idem militares
Pagos de haberes por cesantías y jubilaciones
Gastos generales de Hacienda y otros.
Premios y cambios por situación de fondos.
Deuda pública.

Se gastan en este ramo \$11.664,391.97 cs.

El ramo de Guerra y Marina es el noveno conforme a la ley de presupuestos de egresos y tienen bajo su dependencia:

Secretaría
Plana Mayor del Ejército y Asesores Militares
Suprema Corte de Justicia Militar

Cuerpo especial de Estado Mayor y su departamento
Colegio Militar
Ingenieros, Departamento, Plana Mayor y gastos
Batallón de Ingenieros
Cuerpo de Artillería, Departamento
Batallones de Artillería
Compañías fijas
Parque general y establecimiento de construcción
Maestranza
Fábrica de armas
Fundición Nacional
Fábrica de Pólvora
Escuela Teórico-Práctica Militar y aumentos
Departamento de Infantería
Batallones de Infantería
Departamento de Caballería
Regimientos, gratificaciones y pago de fuerzas auxiliares
Cuerpo de Gendarmes del Ejército
Escolta de la Comisión geográfica exploradora
Cuerpos auxiliares de caballería
Cuerpos de Rurales de Tamaulipas
Jefes de reemplazos
Jefes de escoltas de los ferrocarriles
Departamento del Cuerpo Médico y Hospitales Militares
Batallón de Inválidos, Mutilados y Pensionados
Gobierno del Palacio Nacional
Escuela de Bandas Militares
Comandancias Militares, Mayorías de plaza y fortalezas
Marina Nacional
Depósito de jefes y Oficiales
Vestuario y equipo para el ejército

Músicas

Gratificación para soldados cumplidos y reenganchados

Reposiciones y asignaciones

Gastos de Guerra.

El total invertido en este ramo asciende a \$13.386,495.24 cs.

La Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, ramo sexto del Presupuesto de egresos, tiene bajo su dependencia:

Secretaría

Gastos del Ramo de Justicia

Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

Juzgados de lo Civil

Idem de lo criminal

Idem correccionales

Ministerio Público

Juzgados menores de la Capital

Registro público de la propiedad y de comercio

Archivo judicial

Consejo médico-legal y peritos médico-legistas

Boletín Judicial

Servicio y gastos del Palacio de Justicia

Juzgados foráneos

Administración de Justicia en la Baja California

Administración de Justicia en el Territorio de Tepic

Gastos del Ramo de Justicia

Gastos de Instrucción Pública:

Junta Directiva

Escuela secundaria para niñas y la anexa de perfeccionamiento
de instrucción primaria
Idem Preparatoria
Idem de Jurisprudencia
Idem de Medicina
Academia de Medicina
Escuela de Comercio
Idem de Bellas Artes
Conservatorio de Música
Escuela de Artes y Oficios
Idem de Sordomudos
Museo Nacional
Biblioteca Nacional
Escuela Normal
Escuelas nacionales primarias, y sus auxiliares
Idem nocturnas primarias para adultos y adultas
Gastos generales de instrucción pública
Becas y pensiones
Subvenciones del ramo de instrucción pública.

Se invierten en este ramo 51.398,850.00 cs.

La Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio,
ramo séptimo del Presupuesto de egresos, comprende:

Secretaría
Dirección de Estadística y Sociedad de Geografía y Estadística
Observatorios
Comisiones exploradoras del Territorio nacional
Colonización y Subvención de vapores
Casas de moneda y Ensaye Mayor de la República

Palacio Nacional y de Chapultepec, edificio para el Ministerio
de Fomento y monumentos públicos
Faros
Ferrocarriles
Caminos, puentes y mejoras materiales
Ríos y conservación de las obras hidráulicas del Valle de México
Inspección de caminos y obras
Obras en los puertos
Propaganda minera, agrícola e industrial
Escuela Nacional de Ingenieros
Escuela práctica de laboreo de minas en Pachuca
Escuela Nacional de Agricultura
Hacienda-Escuela de la Colonia "Porfirio Díaz"
Pensiones
Telégrafos
Gastos diversos.

En este ramo se invierte la suma de \$4,426,132.17 cs.

El poder Legislativo se forma de:

La Cámara de Diputados
La *Idem* de Senadores
Secretaría de la Cámara de Diputados. Gastos ordinarios y extraordinarios de la misma
Secretaría de la Cámara de Senadores. Gastos ordinarios y extraordinarios de la misma
Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público y Sección especial
Tesorería del Congreso.

Se invierten en este ramo, que es el primero con arreglo a la ley de Presupuestos de Egresos, 81.002,928.75 cs.

El poder Judicial, sea el tercero considerado en la ley de presupuestos de Egresos, está formado por las siguientes oficinas:

Suprema Corte y Secretaría

Tribunales de Circuito y muebles

Juzgados de Distrito.

Hay consignada para él la suma de \$439,994.00 cs.

De la enumeración que antecede resulta que la Nación necesita, sin duda alguna, de un personal numeroso para el desempeño de todas sus oficinas. En éstas hay que notar primeramente aquellas que pueden servirse por personas que tengan una carrera adecuada a sus labores, como sucede con los militares para el ramo de guerra, los médicos para los hospitales y cuerpo médico, Consejo de Salubridad, etc.; los ingenieros para los observatorios, direcciones de caminos y demás, y los abogados para cuanto se relaciona con el Poder Judicial. En segundo lugar vienen, por decirlo así, las oficinas en las que, sin conocimiento de una profesión, sino con sólo aquellos que están enumerados en el capítulo 1º, dedicación y práctica, puede llegar a puestos superiores y a obtenerse cierto mérito por la aptitud para el despacho de los negocios. A esta clase pertenecen las aduanas marítimas, las jefaturas de hacienda, Administraciones del Timbre, Oficinas de Contribuciones, Administraciones de Correos, etc.

Supóngase que un joven que ha concluido su instrucción primaria y secundaria, desea entrar de escribiente a una oficina.

Lo primero que debe examinar es a qué ramo pertenece y por consiguiente de qué Secretaría de Estado depende. ¿Se trata de una aduana marítima?

Pues bien, se encontrará que dependen las aduanas de la Secretaría de Hacienda, y aunque los nombramientos los hace el Presidente de la República, siempre que las oficinas estén subordinadas a alguna de las Secretarías de Estado y por consiguiente al Ejecutivo, la solicitud debe hacerse al secretario del despacho respectivo, por lo que en el caso de que hablamos habrá de presentarse al Secretario de Hacienda.

Diversas disposiciones previenen que las solicitudes u ocursos se hagan en papel de oficio que tiene por lo común 35 centímetros de largo y 25 de ancho, siendo vulgarmente conocido con el nombre de *papel ministro*. Deben escribirse dejando a la izquierda y en toda la longitud del pliego un margen cuya anchura es variable, según la categoría de la persona a quien se dirige. Verbigracia: si se trata de un secretario de Estado se dejará un margen de 10 centímetros o sea poco más de la 3^a parte del pliego, a lo ancho.

Del margen hacia la derecha del pliego se escribirá la solicitud procurando exponer en ella, con la mayor concisión y claridad posibles, todo aquello que sea conducente al objeto que se propone el solicitante. Al margen se pondrá en extracto lo que se pretende y, en la parte superior de él, una estampilla de la renta del timbre propia para documentos y valor de cincuenta centavos por cada hoja; de modo que si se ocupa todo un pliego se pondrá una estampilla en la primera plana que sirve para ésta y la segunda, otra en la tercera plana que la autoriza lo mismo que la cuarta; y así sucesivamente en todos los pliegos que se escriban. Si a esta solicitud el pretendiente acompaña algunos certificados de buena conducta y aptitud y algunas cartas de recomendación es probable que será atendido y logrará el objeto que se propone.

Hay muchos que censuran al gobierno porque ocupa de preferencia a los que le son mejor recomendados; pero esta censura es injusta y

hasta absurda, porque nada hay más conveniente, en efecto, que tomar en cuenta el dicho de personas respetables que dan con el mayor valer a los que obtienen esas recomendaciones, siendo, si de sentirse, que muchas veces éstas se prodiguen a quien apenas se conoce o que está muy lejos de merecerlas.

Haré notar que, si la solicitud para obtener la plaza de escribiente de una aduana se hace desde el lugar en que está ubicada dicha oficina, puede entonces presentarse al jefe o encargado de ella. Esto se llama en el lenguaje oficial: "mandarla por el conducto respectivo". En el primer caso de presentación directa al secretario de Hacienda, el interesado recibirá también directamente su resolución, a la que tiene perfecto derecho, pues la Constitución Federal en su art. 80. dice: "es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito de una manera pacífica y respetuosa; pero en materias políticas sólo pueden ejercerlo los ciudadanos de la República. A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, y ésta tiene obligación de hacer conocer el resultado al peticionario". En el segundo caso, de envío por uno o varios conductos, el interesado recibirá su respuesta por ellos mismos.

Más adelante se presentará ocasión de hablar detenidamente acerca de esta marcha forzosa establecida para ciertos negocios y se explicará la parte útil que encierra.

Si se trata de un empleo en la Secretaría del Congreso, Contaduría Mayor de Hacienda u otro dependiente de la Cámara de Diputados, la solicitud debe dirigirse al Presidente del Congreso.

Si se pretende en oficina que dependa del Poder Judicial, la solicitud se hará ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Hay además otras oficinas independientes del gobierno Federal, como son aquellas de los gobiernos de los Estados y las de los ayuntamientos; pero las

indicaciones anteriores son aplicables a esas oficinas, con sólo las variaciones que indica el simple sentido común.

Capítulo III

Nombramiento. Despacho. Toma de Posesión del Empleo

Presentada la solicitud de que hablamos en el artículo anterior, supóngase que es resuelta favorablemente y en consecuencia el agraciado recibe su nombramiento. En él se le dice que debe proveerse del despacho respectivo y que se presente a tomar posesión de su empleo, previa la protesta de ley. El sueldo de un escribiente en aduana marítima de alguna importancia es de \$700.80 cs. anuales.

Recurriendo de nuevo a la ley del timbre encontraremos en su art. 4º y Tarifa, en la letra D, lo siguiente:

"Despacho o nombramiento.

A. Los que expidan los poderes federales, los de los Estados, los municipios o cualquiera otra autoridad o corporación; sirviendo de base el sueldo, honorario u otro emolumento anual:

| |
|--|
| Cuando el sueldo, honorario u otro emolumento: |
| no llegue a 300 pesos Exento. |
| De 300 anuales sin llegar a 500 10.00 |
| De 500 " " a 1,000 20.00 |
| De 1,000 " " a 2,000 30.00 |
| De 2,000 " " a 3,000 40.00 |
| De 3,000 " " a 4,000 50.00 |
| De 4,000 o mayor cantidad 60.00 |

B. Sólo cuando el nombramiento se haga con el carácter de suplente, auxiliar, supernumerario o interino, se emplearán las estampillas que correspondan, siempre que el servicio a que se refiera el nombramiento, sea por tiempo indeterminado o deba exceder de dos meses.

C. En los despachos que se expidan concediendo grados a los militares, deben ponerse estampillas correspondientes al sueldo que disfruten por el empleo efectivo.

D. Los nombramientos de elección popular ... Exentos.

E. Los nombramientos de sirvientes, operarios o dependientes ocupados en obras públicas, así como los de los bogas, empleados en las embarcaciones del gobierno ... Exentos".

De manera que para todo despacho por empleo cuyo sueldo sea de \$500 a \$1,000 al año, deben ponerse estampillas por valor de 20 pesos.

Los despachos los extienden los Secretarios de Estado y son firmados por el Presidente de la República, con excepción de aquellos que correspondan a los Poderes Judicial y Legislativo que serán expedidos por cada uno de dichos poderes respectivamente.

Todo despacho está sujeto a ser presentado en diversas oficinas para que tomen razón de él, a lo cual se da el nombre de "requisitación" y debe acompañarse de una copia. La primera oficina a donde hay que llevar un despacho una vez firmado por el Presidente de la República o por otro de los Poderes, es la Secretaría de Relaciones en la Sección de Cancillería, en donde se le pone el Gran Sello de la Nación. Enseguida a la Contaduría Mayor de Hacienda, después a la Tesorería General de la Federación y, por último, a la Secretaría u oficina superior que lo expidió. En cada una de esas oficinas se le va poniendo una razón

y el sello respectivo, de modo que en las copias que se irán sacando se aumentarán las que haya hasta llegar a la última oficina que toma razón de él y, aún entonces, es muy conveniente al interesado sacar una copia más y que se le certifique, pues ésta, tiene un valor suficiente para reemplazar al despacho original en cualquier caso y, principalmente, en el de un extravío. En toda copia de un despacho, se pone con arreglo a la ley del timbre una estampilla de a diez centavos que se deja sin cancelar, pues esto corresponde a la oficina a quien se le presenta. Para que una copia pueda certificarse, no necesita más que una estampilla de igual precio, es decir: de a diez centavos.

Todo empleado puede tomar posesión de su destino con sólo la presentación del nombramiento, pues para proveerse del despacho dispone de un plazo de dos meses, pasados los cuales, no se le abonará sueldo si no ha obtenido aquella patente que le da la propiedad relativa de su colocación, y digo relativa, porque ha quedado ya destruida la propiedad en los empleos y actualmente es facultad del Primer Magistrado de la Nación el remover libremente a toda clase de empleados dependientes del Poder Ejecutivo, si bien se comprende que de esa facultad discrecional hace un uso prudente, y las más veces motivado por causa poderosa. De manera es que mientras la conducta e inteligencia de la persona nombrada para una oficina sean notoriamente buenas puede considerarse seguro en el cargo que se le haya confiado.

La toma de posesión de un empleo parece que debiera verificarse con cierta solemnidad, mucho más cuando para ella se requiere prestar hoy en día una protesta exigida por las reformas hechas a la Constitución Federal; pero no es así y esa formalidad se ha simplificado hasta el último extremo. Explicaré como se toma posesión de un empleo, en el orden inferior se entiende, pues para otros de responsabilidad se exigen requisitos de que hablaré oportunamente. Sea un Escribiente el

nombrado: con su comunicación en que se le avisa ese suceso, se presentará al jefe de la oficina en que va a servir. Allí se le tomará la protesta interrogándosele de palabra por dicho jefe en estos términos: *¿Protestáis sin reserva alguna guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de Febrero de 1857, sus adiciones y reformas decretadas el 25 de Septiembre de 1873 y promulgadas el 5 de octubre del mismo año y desempeñar fielmente nuestro empleo?* El interpelado contestará: *Sí protesto.* Entonces el jefe de la oficina le dirá: *"Si así lo hiciereis, la Nación os lo premie, y si no os lo demande".* Habiendo contestado afirmativa y categóricamente, se levantará una acta de la que firmará por lo menos tres ejemplares. A continuación se le hará pasar al Departamento en que debe trabajar y se le designará el oficial a cuyas inmediatas órdenes queda subordinado y que, desde ese momento, comenzará a utilizar sus servicios.

Capítulo IV **Horas de Trabajo. Labores**

Es una prevención general la de que las horas de trabajo serán siete en las oficinas del Gobierno federal y, con efecto, poco más o menos así están arregladas sus labores, a excepción de algunas en que se requiere a veces el uso de mayor tiempo para trabajos extraordinarios. En éstas generalmente los empleados se encuentran mejor remunerados, como una justa compensación de ese exceso de ocupaciones. Las labores ordinarias de las oficinas pueden clasificarse como sigue:

1. Las que originan simple trámite.
2. Las que requieren busca de antecedentes, estudio de ellos y que se produzca un informe para que se ilustre su resolución.

3. Las de expedientación, con el fin de tener siempre en buen arreglo los negocios y poderlos examinar fácilmente siempre que sea necesario.
4. En las de simple trámite no se requiere grande inteligencia.

Para las que motivan informe y que han menester estudiarse sí se exigen conocimientos especiales del ramo en que se sirve y de la Legislación general del país. Respecto de las de expedientación y buen orden se necesita también alguna práctica, y más que todo un claro y juicioso discernimiento. Procuraré dar una idea más completa de estas apreciaciones:

Conforme al orden que vengo estableciendo en esta obra y en el cual trato de seguir la tramitación más sencilla tendríamos que, habiendo tomado posesión el escribiente "N" del empleo para que fue nombrado, le toca, a él mismo, poner en limpio la comunicación en que se participa a la superioridad que en esa fecha ha entrado al ejercicio de sus funciones. El oficial de la sección en que se encuentra, le entrega el borrador de esa comunicación al cual se da el nombre de minuta. Este es un negocio de simple trámite, porque no origina más que una comunicación en la cual se da aviso de la toma de posesión de la persona nombrada. La superioridad al tener en su poder este aviso, acusa recibo de él; lo cual también es de simple trámite. He aquí ya varios documentos de los cuales quedan borradores en las oficinas que se los cambian o sean las minutias.

En la Secretaría de Hacienda, por ejemplo, el nombramiento de ese simple escribiente de aduana deja las constancias oficiales siguientes:

- I. Ocurso o solicitud original del que pretendió el empleo, pues sus certificados de buena conducta, etc., se le devuelven y las cartas de recomendación son contestadas en lo particular.
- II. Acuerdo, haciéndose el nombramiento.
- III. Minuta del nombramiento.
- IV. Aceptación del interesado, (original).
- V. Minuta de trascipción del nombramiento a la oficina para la que el empleado fue nombrado.
- VI. Comunicación de la oficina avisando que tomó posesión y acompañando un ejemplar del acta de protesta (original).
- VII. Minuta de recibo de las anteriores.

La reunión de todas estas constancias en un solo legajo y en el orden debido viene a constituir ya un expediente, al cual se pondrá una cubierta o carátula, y en ella un extracto del asunto a que se refiere para poderlo traer a la mano siempre que fuere indispensable. En efecto, el empleado puede solicitar más tarde una licencia, un anticipo de sueldo, que se le mejore de empleo, cualquiera otra cosa; o bien dar motivo para que se le separe de la oficina por mala conducta, ineptitud, etc., y todos los documentos oficiales que en esos diversos casos se cambien vendrán a engrosar el expediente de que se trata el cual servirá de base de consulta para todo lo que al empleado en cuestión pueda referirse en lo sucesivo. Es, pues, un expediente, la historia más o menos justa de un individuo, o de un negocio, y requiere por lo mismo ser arreglado convenientemente, y llegado el caso, estudiarse a la luz de las leyes, de la razón y de la justicia para sacar de ella conclusiones verídicas, fundadas, imparciales y justificadas.

Los negocios que demandan estudio y conocimientos especiales son, por ejemplo, éste: un comerciante ha importado del extranjero cierta

cantidad de galón de metal amarillo, sin dorar, hasta de 15 centímetros de ancho, cotizado con arreglo al arancel vigente a razón de \$1.50 cs. peso bruto por kilogramo. El vista al practicar la revisión considera dicho galón como de metal dorado y le aplica el cobro de \$2.50 cs. peso bruto por kilogramo. El comerciante no se conforma con esta clasificación y expone para ello sus razones. El vista insiste en su opinión y conforme a ella el comerciante ha suplantado en calidad la mercancía y debe por ello sufrir la pena de pagar dobles derechos. Se abre un juicio administrativo o civil en el que se declara culpable al comerciante y el expediente en cuestión es remitido original a la Secretaría de Hacienda para su revisión y aprobación, por solicitarlo así el interesado conforme al artículo 392 de la Ordenanza general de aduanas vigente. Se comprende desde luego que el oficial a quien se pase en la Secretaría de Hacienda el referido expediente para su revisión e informe, necesita estar muy versado en la tramitación de los juicios civiles-administrativos, conocer a fondo la legislación de aduanas y hacer uso de un recto criterio para emitir su juicio favorable o desfavorable a los procedimientos observados en la aduana que falló el asunto.

Iré tratando en capítulo especial esta diversa clase de labores y dando para su desempeño algunas reglas, que si no resuelven por completo toda dificultad, sí facilitan en gran parte el despacho de los negocios, aún de aquellos que a primera vista parecen algo intrincados.

Capítulo V
**Comunicación Simple. Idem con Inserción de otros Documentos.
Expediente. Informe**

Ya he dicho antes lo que es una comunicación u oficio. Se puede llamar una *comunicación simple* cuando el asunto de que en ella se trata lo es también. El nombramiento de un empleado, un acuse de recibo,

una orden sencilla pertenecen a ese género. Otras cosas deben distinguirse en las comunicaciones, a saber:

A quién se dirigen.

En qué forma deben redactarse y escribirse.

Las comunicaciones pueden dirigirse:

A un superior.

A un igual en categoría.

A un inferior.

La forma en que deben escribirse y redactarse varia consiguientemente, según es la persona a quien se dirigen. Cuando se trata de un superior ha de usarse de un lenguaje respetuoso; pero sin afectación ni humillante. Cuando se trata de un igual, el tono ha de ser cortés y sencillo, sin tocar a la llaneza. Cuando se dirige a un inferior no debe imprimirse el sello imperativo de mando sino el que se ajusta al carácter del gobierno que rige en la República y ante el cual todos somos ciudadanos.

La manera de escribir una comunicación sigue las mismas variantes. A un superior se le escribe en hoja entera de papel Ministro cuyo tamaño ya está indicado. En toda comunicación que se escriba debe dejarse un margen, que es como ya dije antes, una parte del pliego a la izquierda y en toda su longitud que se separa o distingue del resto por un doblez o una línea y que sirve para poner en él, el sello de la oficina, el número de la comunicación, el extracto de su contenido y al pie, la dirección de la persona u oficina a quien se envía. Tratándose de superiores, este margen debe tener poco más de la tercera parte de la anchura del pliego o sean unos 10 centímetros, como se indica en el modelo y su escritura y reacción se hará poco más o menos como en él se ve.

Cuando se trata de un igual en categoría, el margen será menor y puede suprimirse el extracto. Para un inferior, margen de unos seis centímetros y también sin extracto.

Muchas veces se hace necesario trascribir en una comunicación otros documentos. Sea por ejemplo una orden recibida del superior. Y que debe hacerse conocer a iguales o a inferiores.

Ya di antes idea de lo que constituye un expediente. Agregaré ahora que los documentos que en él se reúnen, deben numerarse progresivamente. El extracto debe ponerse de manera que reúna la claridad a la concisión.

Uno de los escollos con que se tropieza para la expedientación consiste en clasificar los negocios de manera que, en un sólo legajo puedan contenerse muchos expedientes que traten de asuntos idénticos, con lo que se hace más fácil su guarda y consulta. En el archivo de la Secretaría de Hacienda, verbigracia, se encuentran muchos sobre licencias concedidas a empleados de aduanas, de jefaturas de hacienda, de la Tesorería General, etc., etc. Es claro que bajo el rubro de "Licencias de empleados de aduanas" pueden caber todos los expedientes que se refieren a esos empleados y hasta si se quiere; bajo el de "Licencias" podrían encerrarse todos los que a "Licencias" pertenezcan. Pero hay ciertos negocios que no es tan fácil reunirlos bajo una frase o un nombre genérico y que, sin embargo, pueden tener tan íntima relación que sí deberían comprenderse bajo esa forma. Respecto a ellos es necesario que desde el momento en que se pone el extracto de cada uno en su carátula respectiva, éste contenga la idea del asunto con tanta verdad que sea fácil encontrar el enlace o analogía íntima que pueda

tener con otros negocios, a fin de que haya razón para reunirlos en un legajo y bajo una designación genérica.

Supóngase, por ejemplo, que en distintas épocas de un mismo año fiscal se consultan por diversas personas puntos dudosos respecto de la aplicación de la tarifa del arancel de aduanas, cuyas consultas originan aclaraciones distintas. Aunque cada uno de esos negocios parece ser independiente de por sí, como todos ellos se refieren a la aplicación de una sola ley y dan por resultado innovaciones a la misma, pueden indudablemente reunirse los expedientes que con ellos se han formado, bajo un sólo legajo cuyo extracto común sea el de: "Consultas y aclaraciones sobre aplicación dudosa de la tarifa de la Ordenanza de aduanas marítimas y fronterizas vigente. Año fiscal de 188... a 188..."; y así se facilita la busca de cualesquiera de esos asuntos, mejor que si hubiera de recurrirse al extracto o registro que aisladamente existiera de cada uno de ellos, y se tuviese que entresacar expediente por expediente de los armarios en que estén contenidos.

Ya he dicho antes cómo se forma un expediente de los más sencillos. Hay algunos sumamente voluminosos y que requieren a veces dividirse en otros varios o bien producen incidentes del asunto principal que exigen formarse por separado, aunque anotando en la carátula respectiva: "Incidente núm. 1 del expediente núm ..." y así sucesivamente.

Rendir un informe es trabajo ya encomendado a oficiales de una sección y, por lo mismo exige conocimientos superiores.

Las oficinas de importancia, como son las Secretarías de Estado, están divididas para su régimen interior en secciones, que tienen a

su cargo toda una serie de negocios; v. gr.: la Secretaría de Hacienda está repartida como sigue:

Secretaría
Oficialía Mayor
Sección 1^a De aduanas
Idem 2^a De Bienes Nacionalizados
Idem 3^a De Contribuciones
Idem 4^a De Contabilidad Directa del Ramo de Hacienda
Idem 5^a De Pagos Civiles Y Militares
Idem 6^a De Crédito Público
Idem 7^a De Catastro Y Estadística Fiscal
Idem 8^a De Archivo
Oficialía de Partes
Departamento de Compilación de Leyes Y Biblioteca
Defensoría Fiscal
Servicio.

La Sección 1^a, según se ve, tiene a su cargo todo lo relativo a aduanas, y como son tan diversos los negocios que se presentan y han de tratarse con relación a ellas, subdivide a su vez esas labores por mesas propiamente, y así encontraremos:

Mesa de ajustes
Mesa de nombramientos
Mesa de confronta
Mesa de multas, etc.

O lo que es lo mismo, encarga el jefe de preferencia a cada oficial de ciertos negocios con los que, familiarizándose de continuo llega a conocerlos perfectamente y a poder emitir sobre ellos dictámenes

acertados, así como a tramitarlos debidamente en todas sus partes. Es obligación también de los oficiales disponer el arreglo de expedientes y haciéndolo como es necesario, se facilita su consulta e informes, así como toda otra determinación.

Ya expuse antes que el *informe* es una pieza de estudio, pues viene a constituir la historia de un negocio, la opinión que acerca de él se forma el informante con arreglo a las leyes vigentes respecto a la materia de que trate y las conclusiones que juzga debidas en pro o en contra de lo promovido por el interesado o del fin por cuyo motivo se ha puesto en estudio el negocio. Para rendir un informe un oficial o jefe de oficina, debe en mi concepto, seguir un método siempre lógico. Si se adopta el *sintético*, que parece el más adecuado, y consiste como es sabido, en pasar de lo simple a lo compuesto, o bien en considerar primero las partes en sí mismas y luego en las relaciones que cada una tiene con las otras, debe procurarse no caer en la manía de componer sin los elementos suficientes y que por lo tanto se carezca de razones fundamentales. Si se pone en práctica el *analítico*, pasando de lo compuesto a lo simple, o tomando el conjunto y examinando las relaciones de las partes entre sí para llegar al fin al conocimiento perfecto de cada una de ellas, es preciso evitar el que a fuerza de examinar las partes por separado, se llegue a perder de vista sus relaciones con el todo.

En suma, en cualquier informe o negocio que requiera método, deben observarse las siguientes reglas aconsejadas en varias obras de lógica y la última que me sugiere mi práctica.

- 1^a Ir siempre de lo conocido a lo desconocido
- 2^a Concebir clara y distintamente el punto de la cuestión
- 3^a Apartar cuanto es inútil y ajeno al negocio de que se trate

- 4^a No admitir jamás por verdadero sino lo que se conoce que lo es patentemente
- 5^a Evitar toda precipitación y preocupación
- 6^a No comprender en los juicios nada más que lo que ellos presenten al espíritu
- 7^a Examinar si el juicio está fundado en el motivo exterior y propio que él supone
- 8^a Tomar por verdadero lo que evidentemente parece verdadero, por dudoso lo que es dudoso, y por verosímil lo que es verosímil.
- 9^a. Dividir la materia de que se trata en tantas partes, cuantas sean necesarias para aclararla y tratarla bien
- 10^a Hacer en todas partes tan completas enumeraciones, que pueda haber seguridad de no omitirse nada
- 11^a Aplicar las disposiciones administrativas o legislativas con la mayor exactitud posible al negocio que se estudia o trata de resolverse, y cuando haya de hacerse uso de esa aplicación por analogía proceder en ella lógicamente, es decir, con la mayor verdad y justificación posibles.

El estilo en que se redacte un informe deberá ser sencillo, claro, razonado y guardando las fórmulas del respeto debido a los superiores, a quienes se presenta, no como una cosa definitiva, sino quedando siempre sujeto a que lo aprueben si lo encuentran justo o lo rechacen si no se ha tratado la cuestión de una manera que se ajuste a los preceptos de la ley. Así como al que aprende las reglas de la aritmética le conviene ejercitarse en la resolución de problemas de todas clases, así al que pretende un empleo superior le será provechoso proponerse hacer informes sobre negocios que él mismo puede escoger, de entre los que se gestionen en la oficina en que se encuentre y luego compararlos con el que rinda el oficial o jefe a quien hayan correspondido, de cuya comparación se desprenderá para él la enseñanza de si estuvo

acertado en sus juicios, o incurrió en errores y de qué clase fueron éstos.

Debe también tratarse de resolver los negocios, por vía de ensayo bajo las varias fases que sea posible hacerlo, del mismo modo que el abogado estudia el pro y el contra de los asuntos que se le encomiendan para su defensa, tanto porque puede ser preciso sujetarse al tenor de un acuerdo que se reciba, como porque siempre es conveniente en cualquiera cuestión conocer los argumentos con que se pueda combatir la opinión emitida.

La prensa oficial publica con frecuencia expedientes enteros, con sus informes y resoluciones respectivas, que es bueno sean leídos por los empleados por vía de estudio, pues algo útil hallarán siempre en ellos.

Capítulo VI

Libros de Registro de Correspondencia. Idem de Inventarios de Expedientes. Libros de Partes

Los libros en que se lleva el registro de la correspondencia, tanto recibida como despachada, son del más alto interés en toda oficina, pues facilitan el conocimiento de los negocios que se han expeditado y dan acerca de ellos una idea general permitiendo que pueda encontrarse prontamente la fecha en que fue despachada o recibida tal o cual comunicación y saber su número correspondiente.

El libro de correspondencia despachada contiene, por lo general: la fecha, el número de la comunicación, la sección que la ha expeditado, la oficina a que se dirige y un extracto del negocio que en ella se trata. El libro de correspondencia recibida: la fecha en que llega la comunicación, su número, si lo tiene, la oficina que la remite, extracto del negocio a que se refiere y a mí me parece que debe tomarse

nota de la sección a que pasa y sólo del número del expediente al cual se agrega. El libro de inventarios de expedientes se lleva en las secciones de archivo y contiene comúnmente: fecha en que se recibe el expediente, sección u oficina de que procede, número de él, extracto del negocio sobre que versa, número o letra del legajo al cual se agrega y nota del extracto de éste, aunque lo último no es de todo punto indispensable. Se acompaña un modelo de estos libros que ofrece toda claridad.

En toda oficina de importancia existe generalmente un oficial de partes encargado única y exclusivamente de tomar nota de todo negocio que se recibe, del acuerdo que sobre él recae, de la sección a que pasa para su despacho, fecha en que esto tiene lugar, etc. El oficial de partes presta muy buenos servicios tanto a los empleados como al público, pues unos y otros recurriendo a él pueden tener noticia inmediata de sus asuntos y ocurrir a la sección que los tiene a su cargo o saber si ya han sido despachados y en qué sentido, pues de ello asienta constancia también en su libro correspondiente. A veces este empleado necesita ser uno de los que más bien conozcan el mecanismo interior de la oficina en que sirven, porque él mismo anota en los negocios antes de ir al acuerdo, la sección a que corresponden y algunos otros detalles.

Me parece oportuno llamar la atención, ya que dos veces he usado la palabra "acuerdo" sobre que todo negocio que se presenta en una oficina, no produce efecto alguno hasta tanto que es acordado como corresponde y que, este acuerdo conforme lo asenté, y según lo proviene el artículo 80 de la Constitución federal debe recaer forzosamente por escrito. Acuerdo en un negocio oficial es la resolución que a él se da ya sea en definitiva, o ya condicional para perfeccionar con algunos antecedentes o de otro modo su conocimiento y poderlo dictaminar

accediendo o negando lo que en él se promueve y pretende. Los acuerdos, que pueden ser varios en un mismo negocio, son puestos por los jefes superiores al margen de los escritos y comunicaciones, rubricándolos, y cuando se dictan sobre negocios de que no se tiene documento alguno a la mano, o que entrañan nuevas determinaciones sobre las que no hay antecedentes, se escriben en hojas sueltas de oficio.

Fácilmente se comprende, que para poder acordar con madurez y justificación los negocios y expeditarlos, se necesita poseer bastante práctica y sobre todo una percepción fácil y un conocimiento exacto de las leyes y disposiciones que hayan de aplicarse al caso; con tanta más razón, cuanto que para esos acuerdos los jefes de oficina no disponen las más veces de mucho tiempo, sino que se ven obligados a dictarlos inmediatamente y en un gran número de asuntos de todo punto distintos. Aunque el acuerdo no sea ya definitivo, el jefe no debe promover con él trabajos innecesarios, como hacer buscar antecedentes, o rendir informes en los casos en que no sea indispensable una y otra cosa. Esto es uno de los puntos en que resalta más la inconveniencia de encargar de una oficina a persona poco práctica o ignorante, puesto que, si lo primero sucede, incurrirá a cada momento en errores de trámite que harán duplicar el trabajo y traerán el embrollo en los negocios; y si lo segundo, le será preciso sólo tratándose de lo más sencillo, que se le despache todo por los subalternos, no siendo él jefe, más que de nombre, o si resuelve algo lo hará con tal torpeza, que produzca responsabilidad para la oficina que desempeñe o descrédito cuando menos.

La administración gubernativa, en obsequio de la claridad y precisión en los negocios, tiene arregladas sus labores de tal modo, que el más insignificante suceso produce cambio de varias comunicaciones y deja constancias numerosas en diversas oficinas. Esto

produce ya mayor trabajo del que en rigor debiera haber, mucho más cuando se sabe que ni en un simple oficio se puede tratar de dos asuntos diferentes de manera que, si además de esa profesión de documentos y de requisitos, se aumentan unos y otros innecesariamente, faltarán el orden, el método, la precisión y por consecuencia de todo esto vendrán un juicio equivoco y confuso y resoluciones desacertadas.

Capítulo VII
**Fianzas. Anticipos. Pagas de Marcha
Descuentos. Nominas**

Todo empleo de responsabilidad en el que se tiene el manejo de fondos, requiere que se otorgue una fianza, cuyo monto es por regla general, el duplo del sueldo que asigna a dicho empleo el presupuesto de egresos vigente. Cuando se nombra, por ejemplo un administrador de aduana, se le previene desde que se le extiende el nombramiento, que debe caucionar su manejo y casi siempre también se le concede un plazo que no excede de dos meses para llenar este requisito. También se otorgan fianzas, cuando se reciben pagas de marchas. El gobierno bastante previsor y generoso con los empleados que ocupa, comprende que para emprender un viaje no cuentan siempre con recursos y se los proporciona bajo la denominación indicada de *pagas de marcha*, exigiendo sólo a los interesados que den una responsiva por ellas, y que las vayan reintegrando por abonos mensuales de una tercera parte del sueldo. Las fianzas por empleo de responsabilidad se tienen que extender en escritura pública. Así se otorgan las que sirven para desempeñar la administración de una aduana, una oficina de correos, del timbre, etc.

Cada año fiscal que, como se sabe principia en julio y concluye en junio del año siguiente, es preciso presentar respecto de las fianzas anteriores unos documentos, que se otorgan también ante escribanos

público, y se llaman: *certificados de idoneidad y supervivencia*, los cuales tienen por objeto acreditar que los fiadores conservan bienes suficientes para garantizar al erario y que subsisten aún.

El gobierno hace algunos otros anticipos a sus empleados para gasto del despacho correspondiente y sólo préstamos por cuenta de sus vencimientos, sin exigirles fianza, sino librando únicamente órdenes para que las oficinas pagadoras les descuenten una parte del sueldo cada mes hasta amortizare el adeudo. El tipo general para esos descuentos es la tercera parte cuando el sueldo pasa de \$500 y la cuarta parte cuando es menor de esa suma. En las oficinas en que el personal de empleados es numeroso, se hace el pago firmando aquellos en un documento que se llama *nómina* y en el cual se asienta la quincena o mensualidad a que corresponde dicho pago, la categoría del empleado, y la suma que recibe firmando a continuación de conformidad.

El requisito de la fianza para empleos de responsabilidad es tan indispensable que, si dentro del plazo concedido no se llena cumplidamente, las oficina pagadoras no deben cubrir el sueldo y la superioridad quita del empleo al que carece de ese requisito. Las oficinas que abonan sueldo a esos empleados, sabiendo que no han otorgado la fianza correspondiente incurren en la responsabilidad de que no se les apruebe el pago y tengan que reintegrar su importe. Basta, sin embargo, proponer dentro del plazo designado, los fiadores, pues para cantidades mayores de \$2,000 se necesitan ya dos, para que se entienda llenado el requisito y se pueda esperar el tiempo necesario hasta que sean admitidos y se otorgue la escritura de caución. Si la superioridad los rechaza deben ser presentados otros inmediatamente. Casi siempre se prefiere como fiadores a los que poseen bienes raíces.

Pólizas. Comprobantes. Liquidaciones. Facturas de Correspondencia Oficial. Comunicaciones Remitiendo Correspondencia Oficial Certificada. Certificados de Entero

Se llama póliza a un documento que representa la copia de la partida asentada en el diario de una oficina pagadora y al pie de la cual firma el que recibe una cantidad por cualquier título, autorizándola además el oficial de la mesa en que se expide y uno de los jefes de la oficina, o los dos más caracterizados. Las pólizas van a veces acompañadas de comprobantes. Esta clase de documentos son los recibos, facturas, órdenes superiores u otros que dan origen y justifican el pago.

Toda cuenta fiscal tiene que ser comprobada y esa comprobación sigue las siguientes reglas: si se trata de pagos determinados en el presupuesto de egresos, como son los sueldos de empleados de alguna Oficina, constituye el comprobante la nómina respectiva, o los recibos parciales, y por duplicado, de los interesados, cuando por hallarse ausentes u otra causa no pueden firmar aquella. Si el pago es motivado por orden especial de una Secretaría, es el comprobante esa orden original o agregada en copia certificada a la póliza o recibo correspondiente. Los gastos menores de una oficina se comprueban con los recibos parciales que se juntan en un legajo al que se pone un extracto de ellos, para que a primera vista pueda saberse el monto total a que ascienden. Si se hace un entero por derechos causados a la importación de algunos efectos o por cualquiera otra causa, los comprobantes de esa partida son los documentos cuya liquidación motiva el entero. Hay gran diversidad de liquidaciones: liquidación de alcances, liquidación de comisos, de multas, etc.

Llámase *facturas de correspondencia* a los oficios con que se remite aquella a la Oficina de Correos. He tenido ocasión de ver una de esas facturas remitida por la Dirección General de Telégrafos y

me parece que reúne los requisitos indispensables. Certificados de entero son unos documentos que se entregan al que hace un pago en alguna oficina como recibo de la cantidad enterada. Constituyen una copia certificada del asiento puesto en el "libro" correspondiente.

Capítulo IX

Cortes de Caja de Primera Operación. Idem de Segunda Operación. Estados de Valores

Las oficinas en que se manejan caudales de la Federación, están obligadas a formar el día último de cada mes un corte de caja de primera operación. Tres días después de terminado un mes y cuando ya se remiten las balanzas de comprobación y otros documentos, se acompaña también un corte de caja de segunda operación que, más en detalle justifica y amplia el de primera.

Los estados de valores son unos documentos que comprenden el movimiento generalmente de un semestre y en los que se especifican los fondos que han entrado y salido. Para la formación de todos estos documentos es necesario tener nociones suficientes de contabilidad, pues que de otro modo no será posible arreglarlos de una manera exacta y pudiendo responder a cualquiera observación que sobre ellos se haga. La comprobación de estos documentos, que se observa en su resultado enteramente igual, no es obra de una operación mecánica en la que sea bastante copiar tales o cuales cantidades; es preciso saber de una manera cierta el origen del ingreso y del egreso, tener la convicción de que unas y otras partidas proceden de una fuente cierta y bien determinada y, por último, identificar los resultados escritos con la existencia de la "caja" para poder responder de la legalidad y exactitud de lo expuesto en ellos. Hay que agregar aquí las *balanzas de comprobación*, cuyos documentos ratifican la exactitud de los asientos hechos en los libros y manifiestan el resultado final de cada cuenta.

¿Todas estas operaciones pueden aprenderse mecánicamente, sin que medien las nociones de una contabilidad y la práctica de ella? No, a mi juicio; y por lo mismo el que quiera ascender en los puestos públicos y pueda llegar a ser jefe de una oficina importante debe saber la teneduría de libros a efecto de no verse en el caso de estampar su firma en documentos que no comprende y sobre los que no puede tener conciencia, de su exactitud y justificación. El reglamento de contabilidad dado por la Tesorería para las aduanas marítimas y fronterizas, es una obra buena de consulta.

Cuando se va a recibir un individuo de una aduana, necesita estar muy al tanto de la contabilidad para poder apreciar si los documentos que se forman para cerrar los libros se hallan bien arreglados, si el corte de caja extraordinario que en esos casos se practica semejante al que damos como modelo de primera operación, está de acuerdo con los saldos que arrojan la cuenta de caja y con la existencia en otros valores; si están también en regla los demás documentos que se exigen y para después hallarse al tanto de las operaciones todas que se asienten en los libros y que son ya de su responsabilidad.

Capítulo X **Consultas. Proyectos. Iniciativas**

Muchas veces se ofrece en una oficina consultar a la superioridad la aprobación de algún gasto, la compra de muebles, una aclaración acerca de punto dudoso de la ley, etc. La redacción de un documento de estos debe ser tan claro y comprobado que resalte desde luego la necesidad de lo que se pide, puesto que ello está basado sobre exigencias naturales y de una fuerza y verdad incontestables. Las consultas tienen la ventaja de que se refieren sólo a determinado punto cuyo conocimiento

es fácil y sobre el cual no es necesario mas que presentar los argumentos que motivan la conveniencia de que se apruebe tal o cual cosa, y en las que se basan en dudas y requieren, por lo mismo, aclaración, basta enunciar las razones que apoyan esa duda, que conviene hacer desaparecer.

La formación de *proyectos* puede ser extensísima y, por lo mismo comprende este trabajo desde aquellos sumamente fáciles hasta otros de gran entidad como son los proyectos de ley o los de reglamentos. Aunque unos y otros los expide casi siempre el Poder Legislativo, sin embargo, como la iniciación corresponde al Ejecutivo, es en sus oficinas o por comisiones nombradas *ad hoc* como se forman, y los empleados más prácticos en la materia prestan cuando menos a las últimas, sus luces acerca del particular. *Iniciativa* es una cosa semejante al proyecto, puesto que en ella se propone a la superioridad una o varias resoluciones que se consideran necesarias o convenientes y que deben ir apoyadas con los fundamentos más claros y poderosos, variando su importancia desde la más sencilla hasta la de más grande trascendencia. Estos trabajos son ya de categoría muy superior y pueden únicamente encomendarse a personas de inteligencia y que posean conocimientos profundos en los negocios a que deben referirse. Generalmente no son obra de una sola persona, sino de varias, quizá porque reuniendo mayor suma de raciocinios, puede alcanzarse también mayor y más importante número de previsiones.

La forma, y estilo esencialmente oficiales, varían poco y no son muy difíciles de obtener.

Capítulo XI
Circulares. Leyes. Decretos. Reglamentos

Se da el nombre de *circulares* a los documentos en que se consigna una disposición, que por tener que ser comunicada a muchas oficinas para su cumplimiento y en los mismos términos, se imprime con el objeto de disponer de un número crecido de ejemplares y poderlos distribuir profusamente, o bien se reproduce por escrito en varias copias. Las circulares dadas en aclaración de algún punto dudoso de una ley o reglamento, obligan a su observancia no sólo a los empleados del gobierno sino al público en general, y por lo mismo conviene a todos estar al tanto de ellas.

Ley, como es sabido, es el precepto o disposición que se expide por la Cámara de Diputados y que obliga en lo absoluto a todos los habitantes del país a cumplirla fielmente, bajo las penas establecidas contra de aquellos que no lo observen, se desatiendan de él o lo violen de algún modo. Las leyes requieren un estudio profundo de la materia sobre la que se dan y es muy difícil hallar alguna perfecta. La redacción de las leyes exige, más que ningún otro documento, una claridad, una concisión y una justicia completas, a efecto de que su tenor no se preste a interpretaciones erróneas ni a subterfugios. *Decreto* es una resolución, decisión o determinación que también se expide por el Poder Legislativo y que obliga en los mismos términos que las leyes. *Reglamento* es una colección ordenada de reglas o preceptos que se da para la mejor ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación u oficina. Los reglamentos de leyes o decretos forman parte integrante de unas y de otros y son también obligatorios.

Las circulares, las leyes, los decretos y reglamentos establecen la norma de los procedimientos oficiales y es indispensable para los empleados estar continuamente al tanto de ellas con el fin de no infringirlas y de estudiar su verdadero espíritu y significación. Cuando en el desempeño de cualquiera clase de funciones se ajusta uno

por completo a las disposiciones de ese género vigentes, se puede tener la certidumbre de marchar sobre bases sólidas, porque aunque hay muchas leyes absurdas en alguna de sus partes, no le toca al empleado calificarlas ni mucho menos evadirlas. Quizá sea mejor un exceso de celo respecto a las prescripciones de ley y no el olvido o desobediencia de ellas. En algunos casos es preciso aplicar por analogía las leyes, decretos y reglamentos y, a ese respecto por ejemplo, el arancel de aduanas marítimas y fronterizas, da sus reglas en el capítulo IV, sección 2^a, siendo necesario siempre que haya de recurrirse a la analogía proceder con grande discreción y prudencia para no extralimitarse o juzgar un asunto erróneamente.

Capítulo XII

Promoción a Otro Empleo. Permutas. Licencia con o sin Goce de Sueldo. Jubilaciones

Cuando un empleado, por ejemplo de la Tesorería general de la Federación, es nombrado vista de una aduana, se dice "que ha sido promovido para este último destino". No es raro que a muchas personas se les utilice de ese modo cuando menos lo esperan y sin pretenderlo acaso en manera alguna. Es que el gobierno no pierde de vista a sus buenos servidores y sabe escogerlos en determinados casos para que le secunden en su obra de organización y vigilancia.

Por lo general se necesita que el interesado pretenda tal o cual empleo con el fin de mejorar el que tenga, pues no sería posible que el gobierno estuviera pendiente de lo que a cada uno pudiera convenir. Las promociones a otro empleo tienen su verificativo por lo mismo casi siempre, por gestiones individuales.

Dos empleados en diversas oficinas pueden arreglar de común acuerdo cambiar sus empleos, a lo cual se da el nombre de *permuta*. Para que esta pueda tener verificativo se necesita que los que desean llevarla

a cabo hagan de consumo un ocreso a sus respectivos jefes, en el que expongan las razones que los inclinan a esa combinación. De manera que si el empleado "N" del Ministerio de Hacienda quiere permutar su empleo con el "H" en la Secretaría de Fomento, tendrán "N" y "H" que suscribir juntos dos ocursos, uno dirigido al Secretario de Hacienda y otro al de Fomento, y aprobada que sea la permuta por ambos funcionarios es cuando se lleva a efecto. Quedan obligados los permutantes a proveerse cada uno del nuevo despacho que les corresponde.

Las licencias pueden solicitarse con o sin goce de sueldo. Tiene derecho a lo primero el empleado que después de algún tiempo de servir en una oficina se enferma de modo que le sea indispensable suspender sus trabajos por algún tiempo. En este caso se hace un ocreso al cual se acompañan dos certificados de médicos distintos que acreditan la exactitud de la enfermedad. Cuando la licencia se desea para el arreglo de negocios particulares o por otra causa, se concede pero sin abonar sueldo. Las licencias, como toda otra gestión que hagan los empleados, tienen que pedirse por los conductos debidos. Si se trata de un celador de aduana, habrá de hacer su solicitud por conducto del comandante del resguardo, que la remitirá de oficio al administrador de la aduana informando si, en su concepto, debe concederse o no. El administrador la enviará a la Secretaría de Hacienda manifestando también si en su concepto es de accederse a ella. De este modo cuando del ocreso se recibe en la Secretaría de Hacienda puede ser resuelto de plano, mientras que si se le mandara salvando esos conductos, ni lo tomaría en consideración y lo devolvería exigiendo los informes del comandante del resguardo y administrador, perdiendo así mucho tiempo el solicitante y exponiéndose hasta a no ser atendido por faltar a lo que está ordenado.

En toda clase de negocios este orden trazado es indispensable para la buena expedición de ellos, y sólo se pueden salvar los conductos en casos muy urgentes y justificados.

Antiguamente la carrera del empleado tenía una conclusión indicada después de cierto tiempo de servicios. Esta era la jubilación. En la actualidad ya están derogadas todas las disposiciones que establecieron los montepíos y jubilaciones, y solamente ha lugar a pedir ante el Congreso una pensión vitalicia o temporal, en virtud de la facultad que tiene esa Cámara "para conceder premios o recompensas por servicios eminentes prestados a la patria, etc.", fracción XXVI del art. 72 de la Constitución federal. De manera que muy pocos son los que pueden merecer esa concesión, y nunca en vida, sino después de su muerte y a favor de sus familias. Cuando se quiere gestionar una de estas concesiones ante la Cámara de Diputados es necesario presentar un ocuso, y acompañar a él todas las constancias que acrediten los servicios del finado. Realmente hoy en día los empleados del gobierno no tienen más expectativa que la de vivir con dificultad mientras sirven en una oficina y perecer con sus familias cuando les falta su colocación. El empleado se habitúa fácilmente a las escaseces y apenas si gestiona su adelanto en la carrera administrativa cuando así se lo exige una imperiosa necesidad.

Si en nuestro país se tuviese por costumbre "pensar en el porvenir", los empleados no dormirían sobre sus laureles y tratarían de crearse un patrimonio, bien por medio del ahorro, o bien explotando alguna industria compatible con sus obligaciones oficiales y sobre todo, no desprendiéndose tan liberalmente de todo aquello que adquieran. La fundación de alguna sociedad de crédito, en pro de esta clase numerosa y distinguida del país, es en mi concepto una necesidad reclamada por las circunstancias. Un proyecto bastante extenso y conveniente está ya en estudio sobre el particular, y ojalá que él se acepte y produzca los resultados apetecidos.

Capítulo 6

PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL

PROYECTO ORIGINAL DE LA CARRERA DE PERITO EMPLEADO

En noviembre de 1880, antes de cerrar la década, se da un hecho de suma importancia. El 16 de ese mes, Ignacio Mariscal envía a la Cámara de diputados un Proyecto de Ley basado en las observaciones del director Alfredo Chavero que tanto insistía en formalizar la educación de la Escuela.¹ Por su importancia se transcribe:

"Siendo últimamente Ministro de Justicia e Instrucción pública el Sr. Lic. D. Ignacio Mariscal, esta Secretaría en 16 de noviembre de 1880, documento núm. 144, presentó iniciativa a esa Cámara, consultándole establecer en esta Escuela las tres carreras de Perito empleado, Perito empleado de Hacienda y Perito empleado de Relaciones.² Al presentar dicha iniciativa, se consultó a la vez el proyecto de ley reglamentaria de los estudios de las tres indicadas carreras; y a pesar de que el citado proyecto de estudios requiere cuatro nuevas clases: la de Derecho Constitucional, Derecho consular, Derecho de gentes, correspondencia y usos diplomáticos, y finalmente la de Historia general y particular de México; solamente la última produce un nuevo gasto de 1,000 pesos anuales, pues las tres primeras se distribuyen entre los profesores existentes en la Escuela, imponiéndoles la obligación de dar juntamente con la clase que les corresponde, alguna de las nuevas; habiéndoseles señalado para el

¹ Escuela Superior de Comercio y Administración, *Origen y desarrollo de la contaduría en México: 1845-200*, Instituto Politécnico Nacional, pp. 58-59.

² *Memoria que el Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presenta al Congreso de la Unión (enero 1º de 1778 - septiembre 15 de 1881. México, Tipografía Literaria de F. Mata, 1881. LXX-LXXI y 210-212*

efecto, aquella materia o materias que tienen estrecha relación con la que enseñan en la actualidad.

La exposición con que principia la expresada iniciativa, explica con claridad los provechosos fines que con ella deben alcanzarse; y por este motivo no insistiré aquí en demostrar su conveniencia; y si bien la Cámara no ha expedido aún la ley relativa a los estudios de las tres indicadas carreras, sí incluyó en el presupuesto del presente año fiscal, la clase de Historia general y de la particular de México, respecto de la cual insistió esta Secretaría al presentar su última iniciativa de presupuesto.

"Desde que se estableció la Escuela de Comercio, se tuvo la idea de aprovecharla para formar empleados útiles e instruidos. Esto se determinó de una manera clara por el Congreso, cuando se le dio también el carácter de Escuela de Administración, estableciendo en ella la clase de Derecho Administrativo. Los diversos gobiernos que han precedido al actual, en varias ocasiones han tomado de ese establecimiento a los jóvenes más adelantados, para encargarlos de empleos públicos y el C. Presidente más de una vez así lo ha dispuesto, viéndose por experiencia los buenos resultados de tan juiciosa medida. Si a esto agregamos la necesidad indiscutible que tiene un Gobierno de formar, en uno de sus planteles, jóvenes a propósito y con la instrucción necesaria para desempeñar las labores administrativas, se comprenderá lo interesante de la iniciativa que, por acuerdo del C. Presidente, tengo el honor de presentar ahora. Se trata de establecer la carrera de Perito Empleado, señalando los cursos que deben seguirse para obtener el título respectivo, a los cuales se agregan algunos otros estudios para los Peritos Especiales de Relaciones o de Hacienda. Ha sido necesario agregar algunas materias de estudios a las clases ya existentes, atendiendo así a la consideración de economía, pues de esta manera no será preciso aumentar de un modo notable el número

de profesores. Únicamente se hizo indispensable proponer el establecimiento de una nueva cátedra de Historia general y particular de México, la cual falta en dicha Escuela. El gasto que esto importa se halla compensado con las supresiones que para el Conservatorio se consulta en iniciativa separada de esta misma fecha.

"No necesito encarecer al Congreso la importancia de la iniciativa que le presento; esperando de su sabiduría que desde luego se sirva tomar en consideración el siguiente:

Proyecto de ley

Art 1º Se establecen en la Escuela de Comercio y Administración las carreras de Perito Empleado, Perito Empleado de Hacienda y Perito Empleado de Relaciones Exteriores.

Art. 2º Para la primera se cursarán las siguientes clases: Aritmética mercantil, Teneduría de libros, Geografía, Estadística, Derecho administrativo, Derecho constitucional, Historia general y de México, Francés.

Art. 3º Para la de Perito Empleado de Hacienda, además de las clases de que habla el artículo anterior, se cursarán las siguientes: Conocimiento de efectos, Historia del comercio, Contabilidad fiscal, Economía política, Derecho mercantil e Inglés.

Art. 4º Para la de Empleado de Relaciones Exteriores, además de las clases de que hablan los dos artículos anteriores (con excepción de Conocimiento de efectos), se cursarán las siguientes: Correspondencia mercantil, Derecho consular, Derecho de gentes, Correspondencia y usos diplomáticos.

Art. 5º Para obtener título de alguna de estas carreras, además de los exámenes comunes se sufrirá uno profesional, que durará lo menos hora y media.

Art. 6º Los peritos con el título de que habla esta ley serán preferidos a los que no lo tengan en los empleos para que estén titulados, siempre que en ellos concurren las cualidades de honradez, laboriosidad y demás indispensables en un empleado público.

Art. 7º El catedrático de Derecho administrativo dará en su curso la clase de Derecho constitucional; el catedrático de Derecho mercantil dará la de Derecho consular; y el de Economía política la de Derecho de gentes y Correspondencia y usos diplomáticos.

Art. 8º Se establece una cátedra de Historia general y de la particular de México, con el sueldo de \$1,000 al año.

"Libertad y Constitución. México, noviembre 16 de 1880. -Ignacio Mariscal. C.C. Secretarios de la Cámara de Diputados. - Presentes".

De suma importancia resulta este proyecto, ya que, en la historia de la Escuela, fue el primer intento serio y oficial por instituir carreras y aunque en otros tiempos -1854- a enseñanza se organizaba en un programa educativo secuencial y en 1871;³ habría que recordar que aunque don Bernardino del Raso propone a la junta de maestros de la Escuela que se creen las carreras de "Empleado Contador" y "Corredor Titulado" sin ningún éxito, hasta este momento, nunca antes se había

³ Escuela Superior de Comercio y Administración, *Origen y desarrollo de la contaduría en México: 1845-200*, Instituto Politécnico Nacional, pp. 58-59.

hablado de títulos con carreras específicas. Desafortunadamente, fracasó aunque las materias que se proponen se implantan pues hay nuevas partidas en el presupuesto. Pero la realidad es que el Congreso de la Unión no aprueba el proyecto "porque se creyó que el establecimiento, en forma, de la carrera administrativa podía coartar de alguna manera la facultad constitucional que tiene el Presidente de nombrar y remover libremente a los empleados de la Administración". En ese momento ésta fue una razón muy fuerte cuando apenas Porfirio Díaz va por su segunda reelección y era muy importante que mantuviera un férreo control administrativo político; años más tarde, al final del Porfiriato ya no es tan necesario este control, además, las condiciones variaron muchísimo para 1905, fecha en que se crearon las primeras carreras en la ESCA (ESCA, 2000: 58-59).

Sin embargo, ya se preparaba la transformación de la Escuela, pues Ezequiel A. Chávez dice, en un informe suyo, de 1907, que el "... señor Lic. don Joaquín D. Casasús, que siguió en sus labores al Sr. Chavero, comprendió que los estudios que se hacían en los establecimientos por materias aisladas, no producían los resultados que se deseaban por su falta de cohesión, ni compensaban los sacrificios del Estado, que necesita empleados aptos y útiles para desempeñar las múltiples funciones de la Administración Pública, e hizo, en 1904, el notable proyecto de reorganización de estudios, que fue inmediatamente elevado al rango de ley por la Secretaría de Instrucción Pública, y en el cual se establecen las carreras de Contador de Comercio y de Perito Empleado de la Administración Pública, que se hacen en tres años dejando un buen número de materias con el nombre de clases libres para aquellos alumnos que no puedan seguir su curso completo, y que tienen urgencia de ciertos conocimientos indispensables para entrar con ellos en la lucha por la vida".

CARRERA DE PERITO EMPLEADO DE LA ADMINISTRACIÓN

PÚBLICA

Los antecedentes que desde hace muchos años se venían dando en proyectos, memorias e informes, finalmente tuvieron resultados y fue a don Joaquín D. Casasús a quien le tocó la responsabilidad de presentar los últimos planteamientos y tener el honor de ser el primer director que estructura carreras profesionales en la ESCA, aunque habría que destacar que mucho de lo que logró don Joaquín lo debió al apoyo que siempre recibió de don Justo Sierra, hasta este momento Subsecretario de Instrucción Pública.⁴

La ley aparece publicada en el *Diario Oficial*, el 7 de enero de 1905, en la sección de la Secretaría de Estado de Justicia e Instrucción Pública, inserta en la sección de instrucción secundaria, preparatoria y profesional y es un decreto presidencial elevado a la categoría de ley por autorización del Congreso, concedido al Ejecutivo el 5 de diciembre de 1903 y se denominó Ley para la enseñanza comercial en el Distrito Federal. Por la importancia de esta ley se destacan, a continuación, los siguientes artículos, en referencia a los estudios que se llevarían en la ESCA:

Ley del 7 de enero sobre enseñanza comercial

Art. 1º La enseñanza comercial se divide en primaria y superior (Ley para la enseñanza comercial, 1905: 274-283).

Art. 3º La enseñanza superior comercial comprende los estudios que a continuación se expresan: Aritmética mercantil, Teneduría de libros,

⁴ Escuela Superior de Comercio y Administración, *Origen y desarrollo de la contaduría en México: 1845-200*, Instituto Politécnico Nacional, pp. 89-91.

Contabilidad fiscal, Álgebra, Operaciones financieras, Química aplicada al comercio. Conocimiento práctico de efectos, Lengua nacional, Francés e Inglés o Alemán, Geografía económica universal, Estadística, Economía política, Conferencias sobre historia del comercio, Conferencias sobre historia de México, Derecho constitucional, administrativo e internacional público, Derecho mercantil y Legislación fiscal.

Art. 7º En la Escuela Superior de Comercio y Administración se seguirán las carreras de Contador de Comercio y de Perito Empleado de la Administración Pública.

Art. 9º Los estudios para Perito Empleado de la Administración Pública, se distribuían así:

Primer año

Lengua nacional, cinco horas por semana
Aritmética mercantil, cinco horas por semana
Química aplicada al comercio, tres horas por semana
Geografía económica universal, tres horas por semana
1er. año de Inglés, cinco horas por semana.

Segundo año

1º de Teneduría de libros, cinco horas por semana
Conocimiento práctico de efectos, tres horas por semana
Conferencias sobre historia del comercio, una hora por semana
Academias de Aritmética, Documentación y correspondencia mercantil, tres horas por semana
Estadística [adicionada en noviembre 30 de 1905]
2º año de Inglés, cinco horas por semana

1er. año de Francés o de Alemán, cinco horas por semana Conferencias sobre historia de México, una hora por semana.

Tercer año:

Contabilidad fiscal, cinco horas por semana

Derecho constitucional, administrativo e internacional, tres horas por semana.

Legislación fiscal, del timbre, aduanera, de contribuciones directas, etc., tres horas por semana

Derecho mercantil, cinco horas por semana

Economía política, tres horas por semana

Tercer año de inglés [adicionada en noviembre 30 de 1905]

2º año de Francés o de Alemán, cinco horas por semana.

Art. 15º Tanto las escuelas primarias mercantiles, como la Escuela Superior de Comercio y Administración, organizarán de tal manera sus clases prácticas que simulen, tan adecuadamente como se pueda, todas las operaciones usuales de las clases de comercio y de banca, a cuyo efecto aun la instalación de dichas clases reproducir, en lo posible, las de casas comerciales modelo y de instituciones bancarias.

Art. 18º Los alumnos que sustenten, en la Escuela Superior de Comercio y Administración, sus generales recibirán el diploma de [Perito] Empleado de la Administración Pública o el de Contador de Comercio.

Art. 19º Los alumnos que hubieren obtenido el diploma de Contador podrán ocurrir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que, previa la comprobación de los requisitos que establecen las fracciones I a IV y VII del art. 21 del Reglamento de Corredores de 1º de noviembre de 1891, se les expida el título de Corredor.

Art. 20º Los alumnos que hubieren obtenido su diploma de Perito Empleado de la Administración Pública o de Contador y que hubieren merecido, en sus exámenes parciales, calificaciones superiores a la de "tres votos de muy bien", teniendo además conducta intachable, tendrán derecho a que la Dirección de la Escuela Superior de Comercio los recomiende a las diversas Secretarías de Estado o a las empresas particulares para procurar conseguirles algún empleo.

Art. 21º Los alumnos que hubieren obtenido su diploma de Perito Empleado de la Administración Pública o de Contador, que hubieren merecido, en todos sus exámenes parciales, calificaciones de tres votos de perfectamente bien y que además hayan tenido intachable conducta, tendrán derecho a una pensión por un año que disfrutarán en el extranjero para perfeccionar sus estudios".

Sobre esta ley hay varios comentarios importantes que hacer: primero, se establecieron dos niveles de enseñanza para el área comercial –con la primaria superior especializada ya se tenía un antecedente claro de lo que después sería la prevocacional y la vocacional– y, lo más trascendental en la historia, se fundaron las dos primeras carreras con tres años de estudio: Contador de Comercio y Perito Empleado de la Administración Pública (ESCA, 2000: 91).

Para estas carreras, se conformaron nuevas materias, algunas que se denominaron Academias, como la de Aritmética, Documentación y correspondencia mercantil; otras, Conferencias, como la de Historia del comercio; además se agregaron nuevas: Legislación fiscal, del timbre aduanero, y a otras se les hicieron modificaciones, por ejemplo, Economía política quedó sola y Derecho internacional, que se venía impartiendo con ésta durante mucho tiempo, se agregó a Derecho constitucional y administrativo. Entre los requisitos de ingreso se

señalaba uno nuevo, presentar el certificado correspondiente de la primaria comercial o de la primaria superior, consecuencia lógica de la misma ley.

Las clases libres continuaron en la misma forma en que siempre se habían impartido, señalando sólo como tales las del artículo 11. Algo digno de subrayar es lo que se menciona en el artículo 15 sobre la práctica de algunas materias, lo que implicaba un esfuerzo muy encomiable, para esos tiempos.

Respecto a la expedición de títulos, la ley no lo marca y aprueba sólo la extensión de diplomas; con el diploma de Contador se tenía el derecho de obtener, mediante "la comprobación de los requisitos" que marcaba el reglamento de corredores, la posibilidad de obtener el título de Corredor. Más tarde se verá que los diplomas que expide la Escuela entre 1907 y 1925 se cambiaron por títulos.

Un otorgamiento que por primera vez se da es la implantación de una especie de beca (señalada en el artículo 211 de febrero de 2010) para la superación profesional de los mejores alumnos, en el extranjero. La trascendencia de esta ley es innegable, pues marca un cambio sustancial en la existencia de la ESCA; se podría decir que es el parteaguas en su vida. Antes de 1905 fue una institución educativa encargada de capacitar profesionalmente a los encargados de las áreas comerciales y administrativas por medio de sus prestigiados Cursos libres; a partir de 1905 es un centro de educación programado para preparar profesionales en las diversas carreras de las mismas áreas: comercio y administración.

PROFESIÓN DE ASPIRANTE A LA CARRERA CONSULAR

[*Introducción*]

El 17 de julio, Casasús entrega la dirección a don Javier Arrangóiz.⁵ Deja la Escuela por su nombramiento como embajador en Estados Unidos, aunque parte a Washington hasta el 3 de noviembre. Sobre este cambio de dirección Alberto Ma. Carreño comenta, con primor, lo siguiente: "Partió el Lic. Casasús a representar a nuestra Patria en la de Washington y D. Javier Arrangoiz, el probo, Tesorero General de la Nación, recogió con entusiasmo aquella herencia". Y, aunque breve su estadía en el puesto, fue enorme el provecho. Conviene recordar que don Javier Arrangóiz fue alumno muy distinguido en la Preparatoria pues, entre 1868 y 1871, recibe varios premios (ESCA, 2000: 94).

Entre los aspectos dignos de destacar de esta gestión están, en primer lugar, la implantación de otra nueva profesión, la de Aspirante a la Carrera Consular, misma que aparece en el decreto presidencial que modifica la ley de Enseñanza Comercial del 23 de noviembre de 1905. Por ser este decreto el complemento sustancial de la ley de enero, se resumen aquí los artículos 3º, 7º, 8º, 9º, 16 y 18, que modifican la del 17 de enero de ese mismo año.

Aspirante a la Carrera

Art. 3º La enseñanza comercial comprenderá los estudios que a continuación se expresa: ... guía y prácticas consulares (Adiciones y modificaciones a la Ley para la enseñanza comercial en el Distrito Federal, 1905: 227-231).

⁵ Escuela Superior de Comercio y Administración, *Origen y desarrollo de la contaduría en México: 1845-200*, Instituto Politécnico Nacional, p. 94.

Art. 7º En la Escuela Superior de Comercio y Administración se seguirán las carreras de Contador de Comercio, de Perito Empleado de la Administración Pública y Aspirante a la Carrera Consular.

Art. 8º Hay cambios en el plan de estudios de la carrera de "Contador de Comercio", quitan Estadística en el primero y aumenta un tercer año de Inglés.

Art. 9ºbis. Los estudios para Aspirante a la Carrera Consular se distribuirán en dos años como a continuación se expresa:

PRIMER AÑO

Lengua nacional, cinco horas por semana

Primer año de dos lenguas vivas extranjeras que aún no haya cursado el alumno, cinco horas por semana para cada una de ellas

Derecho constitucional, administrativo e internacional, tres horas por semana.

Legislación fiscal, tres horas por semana

Economía política, tres horas por semana.

SEGUNDO AÑO

Contabilidad fiscal, cinco horas por semana

Estadística, tres horas por semana

Segundo año de las lenguas vivas que se hayan estudiado en el primer año. Para cada una de ellas, cinco horas por semana

Conocimiento práctico de mercancías, tres horas por semana

Derecho mercantil, tres horas por semana

Guía consular y Conocimiento de las prácticas seguidas por los cónsules de diversos países con el objeto de procurar el desarrollo de su comercio nacional, tres horas por semana.

Art. 18º Los alumnos que sustenten, en la Escuela Superior de Comercio y Administración, sus exámenes generales recibirán el diploma de [PERITO] Empleado de la Administración Pública, de Contador de Comercio o de Aspirante a la Carrera Consular.

Art. 21º bis Los alumnos que hubieren obtenido su diploma de Aspirantes a la Carrera Consular después de concluir satisfactoriamente todos los estudios parciales relativos, tendrán derecho a que el Ejecutivo los tenga presentes de un modo especial para cubrir los empleos vacantes de los diversos consulados mexicanos, prefiriéndolos al efecto en cuanto sea posible.

Además se aumentan: un artículo 10º bis donde se especifica que, para inscribirse en esta nueva carrera, era necesario aprobar un examen de admisión efectuado por un jurado de profesores de la ESCA, sobre todo, para que por medio de examen, se comprobara si el alumno dominaba "una lengua viva extranjera". Y otro 21º bis para que a los alumnos egresados de la nueva carrera se les promoviera especialmente a los consulados mexicanos "prefiriéndolos al efecto en cuanto sea posible" (Adiciones y modificaciones a la Ley para la enseñanza comercial en el Distrito Federal, 1905: 227-231).

La Carrera Consular

Alberto Ma. Carreño

En esta importante revista, don Alberto Ma. Carreño, entonces bibliotecario del establecimiento, además de exalumno, publica un artículo referente a la Carrera Consular que entonces se cursaba en nuestra Escuela (ESCA, 2000: 111-112).⁶

Transcribimos parte de este interesante trabajo:

"Hace dos años que los alumnos de la Escuela Superior de Comercio vieron con satisfacción que a las carreras ya establecidas se agregaba una nueva que los hacía aptos para ingresar al Servicio Consular".

"La Escuela Superior de Comercio realizó esta mejora, comprendiendo toda la importancia que para el comercio de nuestro país habría de significar el que nuestros futuros cónsules no sólo poseyeran los conocimientos superficiales por extremo que hoy tienen muchos de los actuales, puesto que jamás se les había exigido el aprendizaje de materias determinadas: habría bastado quizás algún mérito personal, haber prestado algún servicio al gobierno o contar con buenas referencias, y esto, en los tiempos modernos, en que el comercio es el vínculo más fuerte que estrecha a los pueblos y los une íntimamente, no podía ni debía perdurar".

"La Dirección de nuestra Escuela, formó un plan general de estudios al cual debieran sujetarse los aspirantes a la Carrera Consular, y

⁶ Escuela Superior de Comercio y Administración, *Origen y desarrollo de la contaduría en México: 1845-200*, Instituto Politécnico Nacional, pp. 111-112.

sin recargarlos de materias inútiles, quiso que tuvieran conocimiento de las principales operaciones del comercio y, aunque de una manera general, porque de otro modo no sería posible, del derecho internacional, base de las relaciones de los distintos pueblos de la tierra, y de nuestro derecho civil que impone a nuestros cónsules determinadas funciones. Este plan de estudios se llevó a la práctica, y su importancia se vio palpable desde luego por el empeño que demostraron los alumnos en inscribirse en esa carrera que les abría las puertas de un porvenir tal vez brillante".

"Sin embargo ... era necesario el apoyo directo del Gobierno Federal ... Este apoyo se ha obtenido ... mediante la Ley de 11 de noviembre del presente año (1910), que establece en su artículo noveno, como requisito para ser Agente Consular de Carrera, el presentar un diploma de aspirante a dicha carrera, expedido por nuestra Escuela, o ser aprobado por un jurado que nombrará la Secretaría de Relaciones, en las materias que forman el plan relativo de estudios en esta Escuela".

"De hoy en delante,... los jóvenes tienen asegurado un nuevo y vastísimo campo de acción, porque no solamente se les asegura otra carrera, sino que se les pone a cubierto de la competencia que pudiera hacerles el favor personal que en el futuro pudiera influir respecto de aquéllos que no se hubieran consagrado al estudio de las materias que se enseñan en esta Escuela".

BANCO DE EMPLEADOS
Ley de 15 de junio de 1883

Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público.
Sección 6^a (*Banco de Empleados*, 1883).⁷

El Presidente de la República se ha servido dirigirmee el siguiente decreto:

“Manuel González, Presidente constitucional de los Estados Unidos-Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

“Que el Congreso de la Unión ha tenido a bien dirigirmee el decreto que sigue:

“El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta:

“Artículo único. Se aprueba el Contrato celebrado el día 12 del actual entre el C. Jesús Fuentes y Muñiz, Secretario de Hacienda y Crédito Público, en representación del Ejecutivo federal, y el C. Francisco de P. Suárez Ibañez, para el establecimiento de un Banco de emisión, bajo la razón social de “Banco de Empleados”. J. Vigil, diputado presidente. J. Lailán, senador vice-presidente. Julio Zarate, diputado secretario. Francisco Cañedo, senador secretario.

“Por tanto mando se imprima, publique, circule y se le de el debido cumplimiento.

⁷ *Banco de Empleados*, sociedad anónima establecida en México con capital de quinientos mil pesos. Contrato de concesión, ley de aprobación y estatutos. México, Imprenta y Litografía de Ireneo Paz, 1883.

"Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, en México,
a 15 de Junio de 1883. Manuel González. Al Secretario de Estado y del
Despacho de Hacienda y Crédito público, Jesús Fuentes y Muñiz".

Y lo comunico a vd. para los efectos correspondientes.

Libertad en la Constitución. México, Junio 15 de 1883. Jesús
Fuentes y Muñiz.

BANCO DE EMPLEADOS

CONTRATO DE CONCESIÓN [Selección]

Celebrado entre el C. Jesús Fuentes y Muñiz, Secretario de Hacienda
y Crédito público, en representación del Ejecutivo federal, y el C.
Francisco de P. Suárez Ibañez, para el establecimiento de un banco
de emisión, bajo la razón social de "Banco de Empleados".

Art. 1º Se autoriza a D. Francisco de P. Suárez Ibañez para que por
sí o por medio de la Compañía que organice, establezca un banco en
esta Capital, que se denominará "Banco de Empleados".

Art. 2º Este Banco tendrá su radicación en la ciudad de México, quedando
autorizado en los términos de este Contrato para efectuar las
operaciones que se expresan en el Art. 14.

Art. 3º El capital social de este Banco no excederá de quinientos mil
pesos en efectivo; y para que pueda comenzar sus operaciones se requiere
que tenga en caja, procedente de acciones suscritas, la cantidad de
sesenta mil pesos. Los quinientos mil pesos fijados ahora como *máximo*,

podrán aumentarse a mayor cantidad en lo futuro, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda.

Art. 4º El capital del Banco se dividirá en acciones de a cien pesos, pagaderos en el acto de la suscripción, la cual deberá estar abierta durante treinta días en esta Capital.

Art. 5º Del capital social del Banco deberá reservarse el treinta por ciento, para que sea suscrito preferentemente por los funcionarios, empleados y pensionistas del Erario federal en el Distrito. Estos tendrán el privilegio de pagar el valor de las acciones que tomen en veinte pagos quincenales. En todo tiempo el Banco está obligado a admitir como aumento a su capital suscrito en virtud de las emisiones ordinarias de acciones que haya realizado conforme a sus Estatutos, el número de acciones que en los términos de pago que marca este Art., suscriban extraordinariamente los funcionarios, empleados ó pensionista del Erario federal; pero sin que el monto total de estas suscripciones extraordinarias exceda del cuarenta por ciento del capital suscrito del Banco en emisiones ordinarias.

Art. 6º Los empleados accionistas que cubran sus acciones conforme al derecho que les concede el art. 5º, no tendrán representación en la Junta de accionistas, sino cuando hayan concluido de pagar su acción; pero si dejaren de pagar dos o más de sus exhibiciones quincenales, no quedan sujetos a perder las que hubieren hecho, sino que tendrán derecho a que se les reembolse la parte cubierta, con el solo descuento de los gastos que ocasione la venta en pública subasta de la acción desierta.

La deserción se consuma por la falta de pago de tres cuotas sucesivas.

[...]

Art. 13º El Secretario de Hacienda tendrá derecho a presidir sin voto la Junta directiva y la general de accionistas del Banco.

Art. 14º El Banco tendrá derecho a verificar las operaciones siguientes:

- I. Hacer préstamos a los funcionarios, empleados y pensionistas de la Federación en el Distrito, bajo la garantía de sus sueldos.
- II. Comprar los créditos contra los funcionarios, empleados y pensionistas, con garantía de sus respectivos haberes; entendiéndose que el reembolso al Banco, deberá hacerse sin otra ventaja para éste, que el pago de los intereses en los términos mismos que se establecen para los préstamos que en dinero puede hacer.
- III. Hacer préstamos a los funcionarios, empleados y pensionistas, reembolsables con la parte libre de la quincena de sus haberes, de más próximo vencimiento, sin que el descuento exceda del por ciento.
- IV. Cobrar de la Tesorería general, y pagar a los funcionarios ó empleados civiles y a los pensionistas de la Federación, los sueldos y pensiones que les correspondan, bajo las bases de esta concesión y de los reglamentos que en su virtud se expidan.
- V. Otorgar fianzas en favor de los funcionarios, empleados y pensionistas de quienes el Banco fuere habilitado; por renta de casa, bajo las condiciones moderadas. que se determinarán en los Estatutos.

BANCO DE EMPLEADOS

ESTATUTOS

[Selección]

TITULO I

*De la Sociedad, su Constitución, Objeto, Duración
y Radicación*

Art. 1º EL Banco de Empleados es una sociedad anónima de responsabilidad limitada, establecida con arreglo al contrato de concesión de 12 de Junio del corriente año, aprobado por la ley de 16 del mismo, con objeto de ejercer los oficios que determina el citado contrato y estos Estatutos.

Art. 2º La Sociedad tiene su radicación y domicilio en la ciudad de México, y puede establecer sucursales en cualquier otro punto de la República, sometiéndose a las estipulaciones que pacte con las autoridades locales, conforme a la facultad que se reserva en el art. 33 de la concesión y con aprobación de la Secretaría de Hacienda.

Art. 3º La Sociedad durará treinta años contados desde que comience a funcionar el Banco, según lo establecido en el art. 27 de la ley de concesiones.

TITULO II.

Del Capital del Banco y de la Suscripción de Acciones.

Art. 4º El capital nominal del Banco se fija en quinientos mil pesos, y se divide en cinco mil acciones de a cien pesos cada una. El Consejo de Administración fijará el número de acciones de que ha de constar la primera emisión y las sucesivas, sin que la primera pueda ser menor de seiscientas acciones.

Art. 5º El importe de las acciones se pagará en el domicilio de la Sociedad, en moneda corriente de oro ó plata del cuño mexicano, y en el acto de la inscripción.

Art. 6º El treinta por ciento de toda cantidad de acciones que el Consejo de Administración pida, ó cuyo registro habrá, se reservará para que sea suscrita preferentemente por los funcionarios, empleados civiles y pensionistas del Erario federal en el Distrito, los cuales gozarán el privilegio que les acuerda el art. de la ley de concesión, en virtud del cual podrán pagar el valor de sus acciones en veinte abonos quincenales. En cada emisión de acciones reservará el Consejo el treinta por ciento que tendrán derecho a suscribir preferentemente los empleados.

Art. 7º Al abrirse la suscripción de acciones, se fijará un plazo de quince días dentro de los treinta que con ese objeto se señalen, para que los empleados hagan uso del derecho de preferencia que les acuerde la ley para suscribir las acciones que correspondan al treinta por ciento del capital pedido, y pasado ese plazo se dispondrá de los sobrantes de dicho treinta por ciento en los mismos términos que de las demás.

Art. 8º Sin embargo de lo dispuesto en el Art. anterior, la suscripción estará siempre y especialmente abierta para los empleados, bajo las mismas condiciones de pago establecidas en el art. 15º de la ley, hasta por el cuarenta por ciento del capital suscrito por acciones ordinarias, sin perjuicio de los que hayan suscrito en las emisiones ordinarias, usando del derecho de preferencia que les asegura la concesión.

Siempre que en los Estatutos se use la palabra "empleados", sin referirse a los de la compañía, se entenderá que se habla de los funcionarios, empleados civiles y pensionistas del Erario.

Tercera Parte
EL SIGLO DE LA REVOLUCIÓN

INTRODUCCIÓN

*1920: una Década en Pro del Servicio Civil
En la Senda del Servicio Civil
Evolución del Sistema de Botín
El Servicio Público en los siglos XX y XXI
Los Protagonistas, las Organizaciones
y la Legislación*

1920: UNA DÉCADA EN PRO DEL SERVICIO CIVIL

La Revolución de 1910 significó un cambio radical del país, que produjo transformaciones muy sensibles en el servicio público. Cuando los revolucionarios asumieron el poder y se abocaron a establecer las instituciones necesarias para el país, aún eran perceptibles las huellas del Perito Empleado de la Administración Pública, cuya experiencia culminada posiblemente en 1917, parece haber inspirado proyectos similares iniciados poco después. En contraste al porfirismo, renaciente al servicio civil, los primeros gobiernos de la Revolución, que estuvieron empapados de todo tipo de reivindicaciones, fueron receptivos al necesario advenimiento del servidor público profesionalizado. Particularmente la década de 1920 se caracterizó, entre otros aspectos, por el desarrollo de un proceso orientado a la profesionalización del servicio público representado por cuatro tendencias relacionadas entre sí: en primer lugar, la identificación del servicio civil como una “necesidad social sentida”, observada por un doctrinario; es decir, una personalidad capaz de sintetizar como idea las circunstancias y problemas de una época, convirtiéndolos en un conjunto de soluciones posibles. En segundo lugar, un proyecto encaminado a ese mismo fin encauzado por los empleados civiles mismos, a través de organizaciones que conjugaran una energía social en movimiento. En tercer lugar, el establecimiento de programas de

formación de funcionarios públicos dentro de instituciones académicas, que resolvieran el problema de la construcción, transmisión y divulgación del conocimiento administrativo, que sirviera de materia prima para los programas académicos. En fin, la voluntad del poder público para expedir una ley del servicio civil que coronara todas esas fuerzas sociales en juego.

Efectivamente, en esa década se desenvolvieron un conjunto de acciones y de instituciones favorables al desarrollo de la carrera administrativa. Por un lado, el Departamento de Contraloría dio pasos muy significativos en pro de la implantación del sistema de méritos para el ingreso, permanencia y promoción entre sus trabajadores administrativos, un hecho de enorme trascendencia; porque ello, como el *Ave Fénix*, hizo renacer la carrera administrativa desde su tumba. Luego de largos años de la extinción del el Montepío de Ministros, a mediados de la década de 1920 resurge un ente que lo hace recordar bajo la forma de la Dirección de Pensiones, cuya encomienda es precisamente administrar un nuevo sistema de retiro para los empleados civiles que mucho se habían empeñado en ello. Por el otro lado, los propios servidores públicos se organizaron en la Confederación Nacional de la Administración Pública y la Asociación de Empleados Oficiales, con el designio común de demandar al gobierno el establecimiento del servicio civil. Al mismo tiempo, agrupaciones profesionales cuyos miembros se desempeñaban en el gobierno, principalmente los contadores fiscales, promovieron la fundación de la Escuela Superior de Administración Pública e incluso se logró su incorporación a la Universidad Nacional de México. El objeto de la Escuela fue servir de plantel para la formación profesional de servidores públicos en los ámbitos contables, fiscales y mercantiles.

No sabemos completamente qué líderes revolucionarios estuvieron interesados en el servicio civil, ni cuántos de ellos se ocuparon en usar la pluma para dar forma a sus ideas sobre el tema. Pero uno de ellos destaca de un modo significativo: Salvador Alvarado, quien, como lo podremos atestiguar, entendió muy bien los problemas del personal público, y las soluciones pertinentes.

Tales son los testimonios aquí presentados para testificar que, ciertamente, la década mencionada fue durante el siglo pasado la época más importante del servicio civil mexicano.

Departamento de Contraloría: Restablecimiento del Servicio Civil

El desarrollo del servicio civil ha estado relacionado directamente con el sector hacendario de la administración pública. Esto lo corrobora plenamente el hecho de que el Departamento de Contraloría, un organismo del ramo, fue su impulsor más decidido durante los gobiernos de la Revolución. En su seno, en marzo 2 de 1925, fue expedido el acuerdo que puso en vigencia el Reglamento del Departamento de Contraloría, el cual contenía los elementos sustanciales de la carrera administrativa (Reglamento de la Contraloría, 1925: I; 1). Su origen hay que buscarlo en el problema nacido por la necesidad de restringir las plazas en el Departamento y reducir el número de sus empleados. La solución encontrada consistió en que los servidores públicos que permanecieron en activo, fueran sometidos a una evaluación para demostrar, mediante un examen, su aptitud para el puesto, así como tener una hoja de servicios destacada. Del mismo modo, el sistema de ingreso fue reformado totalmente con la introducción de un examen orientado a recuperar, en igualdad de circunstancias, a los empleados cesados cuyo retiro fuera por economía presupuestal. Asimismo, el

régimen promocional se fundó en el mérito, pues además del respeto escrupuloso al escalafón, en caso de igualdad de circunstancias se hizo valer la honorabilidad y el rendimiento. Un elemento sustancial consistió en el fortalecimiento de la estabilidad, más allá del escalafón, pues se estableció 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 determinado que el ceso sólo sería posible por condiciones específicas, como realizar actos contra el fisco, o en perjuicio de la seguridad o el prestigio de la Nación; así como la imposibilidad física para desempeñar el servicio, residir fuera de la ciudad donde está la oficina sin previo permiso, rehusar la prestación de servicios, y faltas graves de disciplina y moralidad.

El objeto de esa importante disposición fue establecer los "requisitos de admisión, de escalafón y de separación" de los empleados de la Contraloría. Esta disposición, encaminada a ofrecer a los funcionarios "garantías de estabilidad y conservación", sirvió para cimentar la carrera administrativa de los funcionarios y empleados de la institución. Al efecto, se integró una Comisión Revisora de Expedientes cuya tarea fue fijar las directrices de la selección de los candidatos a ingresar a la Controlaría, así como para determinar los ascensos de los servidores públicos en activo. Los exámenes que se previeron en ambos casos, fueron presentados ante profesores de la Escuela Superior de Comercio y Administración (Reglamento de la Contraloría, 1925: I; 1). Fue, pues, uno de los pasos más importantes en el proceso formativo del servicio civil en México.

Una nota editorial del diario *El Demócrata* recogió esta importante noticia, y en marzo 5 de 1925, destacó que "el Ejecutivo de la Unión, cuyos procedimientos radicalísimos para acabar de raíz con la endemia

mexicana que se llama empleomanía (...)", había dado un paso significativo con el nuevo acuerdo. Los derechos de los funcionarios, concluyó, van más allá del cobro semanal, decenal o mensual. En suma, se respetarían los derechos de los "que trabajan" (Reglamento de la Contraloría, 1925: I; 1). Dos años después, *El Globo* también se ocupó del acuerdo, apuntando en sus páginas que "acaba de ser dado el primer paso para establecer el servicio civil sobre bases justas y sólidas. Ya era tiempo de que se velara por los intereses del empleado público, poniéndolo al margen de las marejadas políticas". El editorialista era de la idea de que la situación laboral del funcionario seguiría siendo la peor de todos los trabajadores, hasta que se implantara en definitiva el servicio civil, cuyo primer paso ya se había dado.

En junio 25 de 1925, el contralor general Luis Montes de Oca, expidió el reglamento de exámenes que fijó la organización de los síndicos y el procedimiento de realización de los mismos. En octubre 15 del año siguiente se expidió un segundo reglamento, el cual, sin embargo, fue derogado y reemplazado por otro expedido en noviembre de 1926. Los exámenes tuvieron una triple modalidad: orales, escritos y prácticos, y se fijó un límite de tiempo para la duración de cada cual, no excediendo el total más de cinco horas. Una escala de valores determinó la calificación: hasta 20, mal; de 21 a 40, mediano; 41 a 60, bien; 61 a 80 muy bien; 81 a 100, perfectamente bien. La calificación mínima exigida fue de 41 puntos. El sistema de examen era aleatorio, se realizaba mediante fichas depositadas en una ánfora, de las cuales el sustentante escogía tres, que para el caso de prueba escrita servían para el desarrollo de los temas señalados en ellas. Los fallos del jurado, integrado por un presidente, secretario y vocal, eran inapelables. En caso de empate, se prefería al que fuera empleado de la Contraloría; si ambos eran funcionarios en servicio, al de mejor antecedente; si eran aspirantes externos, al más apto a juicio del contralor.

De lo anterior, sin embargo, puede decirse que el Departamento de Contraloría, por su juventud, estuvo en la mejor disposición para modificarse y mejorar sustancialmente sus procesos de trabajo, los cuales tienen su base y sustento en el servidor público. El hecho que fuera en él donde se concretara el restablecimiento del servicio civil es el mejor testimonio. En apoyo de otros progresos en su favor, la Contraloría General, con la colaboración de la Secretaría de Educación Pública, patrocinó la creación y desarrollo de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) cuyo perfil curricular correspondía principalmente a muchas de las tareas que se ejercitaban en su seno.

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

El Servicio Civil en San Luis Potosí

El servicio civil se implantó en San Luis Potosí bajo el concepto del trabajo administrativo desempeñado por los servidores en las oficinas públicas dependientes del Estado o de los municipios. Fuera del servicio se encontraban el secretario general de gobierno, oficial mayor, secretarios particulares, secretarios del tribunal, gerentes de los municipios y secretarios de los ayuntamientos, así como las personas que ejercitaban comisiones especiales. Para administrar la carrera administrativa se constituyó la Comisión del Servicio Civil, que fue integrada por los secretarios del Congreso, el oficial mayor

del gobierno del Estado, uno de los secretarios del Supremo Tribunal de Justicia y el secretario del ayuntamiento de la capital del Estado. Se confió a la Comisión reglamentar la Ley del Servicio Civil, normar las oposiciones y los exámenes para evaluar la idoneidad del personal, y cuidar de su marcha debida; nombrar a los jurados y celar de la conservación de los archivos del servicio civil. Su ámbito de competencias se extendía a los nombramientos, remociones, cambios y renuncias de los servidores públicos locales (Ley del Servicio Civil de San Luis Potosí, 1923).

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 oficina del caso para recibir su dictamen, luego de lo cual emitía el fallo correspondiente. Asimismo, preparaba la lista de las personas que juzgaba idóneas para ocupar plazas vacantes, o bien, no habiéndolos, efectuaba una convocatoria pública para el mismo efecto, sin que todo esto obviara el que un servidor público pudiera solicitar un examen antes de la fecha de los concursos para estar en disposición, habiéndolo aprobado, de ocupar la vacante. Para hacer efectivas estas disposiciones se mandó que los trabajadores del gobierno y los municipios fueran sometidos a examen dentro de un plazo límite de 12 meses.

Uno de los adelantos más significativos lo constituyó el alto grado de estabilidad de los servidores del Estado de San Luis Potosí. En primer lugar, fueron protegidos contra muerte o inhabilitación por medio de un seguro formado con el 3% de sus sueldos. Además, se instituyó un escrupuloso procedimiento de defensa del servidor público ante remociones arbitrarias, comenzando por la intervención de la Comisión del Servicio Civil con motivo de la apelación por parte de los afectados. Al mismo tiempo, se ordenó que ningún servidor del gobierno y los

municipios pudiera ser cesado, promovido, multado, modificado su sueldo, abatida su plaza, amenazado o alagado con promesas de ascenso, por motivos de pertenecer o no a partidos políticos; porque se manifestara o no a favor de personajes políticos, o de alguna medida, acto o gestión inherente a campañas políticas. Tampoco podía ser porque formara parte de asociaciones cuyo objeto fuera beneficio de ayuda mutua, o porque tuviera iniciativa individual o colectiva de dirigirse lícita, ordenada y respetuosamente a las autoridades para proponer mejoras en sus condiciones económicas, sociales y materiales para sí y sus familias. Asimismo, no lo sería por practicar algún culto religioso, ni por dar o no dar dinero para fines políticos o dádivas a los superiores. Finalmente, no lo sería por causa de supresión de la partida presupuestal que sustenta su plaza, o por fusionar dos puestos, en cuyo caso se elegirán a los funcionarios o empleados más eficientes. En caso de cesantía, cuando hubieron vacantes éstas se destinaron con preferencia a los que antes se desempeñaban en el servicio y, entre ellos, a los de mayor antigüedad. El servidor público podía pertenecer a cualquier partido de su preferencia, en su condición de ciudadano, pero como agente del gobierno estaba obligado a mantenerse al margen de manifestaciones políticas públicas y en este sentido su participación política se restringía a su condición de militante pasivo y de votante.

EN LA SENDA DEL SERVICIO CIVIL

Los logros de la década de 1920 se prolongaron en el decenio siguiente, principalmente porque sólo estaba pendiente la ley del servicio civil, uno de los grandes anhelos de los funcionarios y empleados civiles, que tuvo lugar durante el periodo presidencial de Abelardo Rodríguez.

Como vamos a observar en las páginas siguientes, en el decenio de 1930, si bien había menguado el impulso organizado de los empleados públicos en pro del servicio civil, su aspiración se mantenía con perseverante empeño. Tampoco persistía el experimento gubernamental del servicio civil en alguna dependencia administrativa, y ya había desfallecido el esfuerzo académico de los planteles para brindar sus aulas a los empleados públicos activos y del futuro. Sin embargo, nuevos brios afloraron y todos aquellos asociados en pro del servicio civil, junto a otros más recientemente afiliados, se pusieron en marcha a favor de su establecimiento. Esta vez fue el Presidente de la República, Abelardo Rodríguez, junto al Partido Nacional Revolucionario y su entidad pensante (Instituto de Estudios Sociales), donde destacó Lucio Mendieta y Núñez, quienes se dejaron ver como partícipes de esa cruzada cuya victoria no se ha logrado.

Precisamente ligado a la inminencia del servicio civil, finalmente fue levantado el primer censo moderno de servidores públicos. En ese documento se manifiesta la diferencia entre funcionario y empleado, según su título, y da una idea aproximada de la profesionalización alcanzada en la administración pública mexicana entonces. Hay que recalcar que se excluyó a militares, obreros y empleados de carácter accidental o transitorio. El censo evidenció los progresos materiales e intelectuales alcanzados por el país, que se comenzaban a visualizar en la gradual profesionalización de la administración pública, la cual había logrado ya un fuerte incremento en el número de servidores: 159,253, dentro de una población total de 16.5 millones. El 6.3% eran profesionistas (4.6% hombres y 1.7% mujeres), con el dato relevante de que, de esos profesionistas, 14,397 consistían en educadores. Desde entonces a la fecha, el servicio público ha tenido en aquellos servidores a la mayoría de sus trabajadores. La importancia del empleo público ya era evidente, pues el 1% de la población laboraba para el gobierno

y el 5% de los mexicanos era sostenido con los sueldos devengados por los servidores públicos (Dirección General de Estadística, 1930).

Uno de los signos destacables de la evolución del empleo público, además de los anotados, es el equilibrio entre las distintas esferas del gobierno organizado bajo el régimen federal. Aún a sabiendas de que no se consideró a los miembros de las fuerzas armadas que dependen del régimen federal, es de suyo significativo que del total de servidores públicos la mayoría fueran trabajadores municipales: 55,955, y que enseguida se contara a los servidores estatales: 50,295. Para la población referida y el total de servidores del país, unos cuantos miles de servidores es de suyo significativo. Por su parte, el gobierno federal sumaba 48,730 trabajadores. Dicho de otro modo, en 1930 existía un desarrollo equilibrado de los diversos gobiernos que integraban al régimen federal mexicano. Hay, asimismo, evidencias del desenvolvimiento en ciernes de un juvenil sector de entidades descentralizadas, de las cuales el censo sólo consigna tres, cuyo número total de trabajadores apenas suma 6,865.

El gobierno federal no fue menos generoso como fuente de trabajo, preferentemente el ofrecido a los profesionales egresados de las instituciones de enseñanza, según lo hace constar los datos siguientes: la profesionalización general de la administración pública, es decir, el sustento profesional que no se restringe a los administradores públicos de procedencia universitaria, deja verse con transparencia. Hay que anotar, sin embargo, que la profesionalización es compañera de un proceso más general consistente en la expansión del servicio público. También destacan las tendencias que imperarán hasta nuestros días, como el crecimiento más rápido y vigoroso en las nuevas dependencias de la administración pública federal, principalmente la Secretaría de Educación Pública y sus 6,342 servidores -que parecen

sólo agrupar a parte del profesorado-; y la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas con 2,737. De las dependencias antiguas, sólo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público manifestaba un fuerte contingente de trabajadores: 2,876. Hay que anotar que esta última fue creada en 1821, en tanto que la de Obras Públicas lo fue a finales del siglo XIX y la de Educación Pública en 1921. Nótese, igualmente, que la administración del Distrito Federal anunciaba un crecimiento notable con sus 14,859 servidores. El equilibrio mantenido en 1930 entre los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal, estaba por romperse.

Aquí interesa destacar el grado de profesionalización alcanzado y un buen indicio es el nivel escolar de los servidores públicos. Las cifras son elocuentes: para beneficio del servicio público, el 80% de sus miembros cuentan con primaria concluida y sólo el 10.03 es analfabeto. La profesionalización, sin embargo, no alcanza a cubrir muchas labores que una sociedad en proceso de crecimiento reclama como tareas de especialistas, pues únicamente el 11% de los trabajadores cuenta con carrera profesional. No sabemos, sin embargo, cuáles son estas profesiones, pues no constan en el censo, de modo que sólo podemos inferir a profesiones probables según el ramo administrativo de desempeño. Por ejemplo, en la añeja Secretaría de Hacienda -paradójicamente una de las menos profesionalizadas- seguramente sus 163 profesionistas eran mayoritariamente contadores públicos. La ancestral Escuela Superior de Comercio y Administración había estado sustentando preferentemente con sus profesionales sus filas. En contraste, la Secretaría de Agricultura y Fomento -fundada en 1853- tenía menos servidores: 1,229, pero más profesionales en términos absolutos y relativos: 257. Y de éstos, muy probablemente muchos eran ingenieros de diversas especialidades. Lo mismo puede decirse de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, tampoco muy

profesionalizada, y que del total de sus 2,737 servidores, 191 eran profesionales, probablemente también en su mayoría.

No sabemos, por no haber cifras al respecto, cuál fue el grado de incorporación de las nuevas profesiones en el principio del siglo y cuál fue el ingreso de carreras especializadas en administración pública, particularmente las profesiones de Perito Empleado de la Administración Pública (1905-1919) y Aspirante a la Carrera Consular emanadas de la ESCA; así como la de Contador Fiscal establecida en la ESAP (1925). Los Peritos Empleados, así como los Contadores Fiscales, tenían su horizonte laboral en la Secretaría de Hacienda, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y el Departamento de Contraloría, así como en todas las oficinas contables de la administración pública. Desconocemos cuántos de estos profesionales contables de la administración pública ingresaron al servicio público y cuál fue su influjo en la profesionalización cualitativa del gobierno federal; pero su existencia evidencia progresos que no se deben desconocer.

Finalmente, debemos examinar la herencia del porfirismo a la Revolución, que lo derrocó en 1910. Hay que anotar que la Universidad Nacional de México fue fundada en ese mismo año, pero desde antes las escuelas que la formaron estaban agrupadas en la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, bajo la autoridad de Justo Sierra, progenitor de la misma; el propio Sierra había diseñado su organización desde 1903. De modo que no debemos sorprendernos de que muchos servidores públicos provengan de épocas anteriores a la fecha mencionada. La Revolución comenzó en 1910 y se consolidó dentro del proyecto de formación nacional, en la Constitución de 1917. En abril de este último año se expidió la primera disposición que dio arreglo a la administración pública federal. En el periodo de 1917-1930 la gran mayoría de los

servidores públicos fueron reclutados con antelación a la integración de las dependencias federales revolucionarias. Había 5,168 servidores de genero masculino y 1,392 de genero femenino que tenían entre 20 y 30 años de labores en el gobierno, y 60 varones y 8 damas con más de 50 años; es decir, que se remontan a tiempos anteriores al porfirismo. Si consideramos la fecha de hechura del censo (1930), todos los empleados con menos de 20 años de servicio en su mayoría no son una herencia porfiriana, sino reclutas de la Revolución. Siendo así, es explicable el incentivo para sustituir a la desaparecida carrera de Perito Empleado, por la de Contador Fiscal establecida en la ESAP -que asimismo competía con la de Contador Público que ofrecía la ESCA-, para sentar bases al servicio civil y profesionalizar con carreras universitarias especializadas a una administración pública en expansión.

Como sabemos, fue muy benéfica la tendencia hacia la profesionalización del empleo público y su virtual requerimiento de formación dentro de la Universidad Nacional de México, pues la Escuela Superior de Administración Pública se había incorporado a la misma en 1925, ocupando el lugar dejado por la Escuela Superior de Comercio y Administración, que fue supeditada a la Secretaría de Educación Pública. Sin embargo, ese beneficio quedó en suspenso en 1929, cuando esta última retornó a la Universidad, fusionándose con la ESAP. Esta fusión clausuró el proceso de profesionalización, junto con la fugaz vigencia del Acuerdo presidencial sobre el servicio civil de 1934. En lugar de esa saludable vía de desarrollo del servicio público, que significa la articulación entre la enseñanza universitaria y la formación profesional, prosiguió la tradición favorable al ingreso libre a los cargos públicos por medio de criterios clientelares. Fue un triunfo más del sistema de botín.

Hay que anotar, asimismo, que los proyectos en favor del servicio civil fueron estimulados por gran zozobra sufrida por los empleados públicos, por motivo de las frecuentes mudas de gobierno que provocaban desplazamientos de sus puestos, "a veces en masa". De modo que frente al movimiento obrero caracterizado por la defensa de los derechos del trabajo ante al capital y la expedición de leyes protectoras de la clase asalariada, el empleado civil estaba en absoluto desamparo a pesar de la similitud de sus condiciones existenciales. Efectivamente, como lo apunta un autor, el servidor del gobierno es "en cierto modo" un asalariado (Mendieta y Núñez, 1942: 150-151). Paralelamente, la gran divulgación de los estudios y las discusiones que se desarrollaron en Europa sobre las relaciones entre el Estado y sus servidores, propiciaron un movimiento intelectual en favor del empleado público, que en México culminó durante el gobierno de Abelardo Rodríguez con el Acuerdo mencionado.

Dentro de su limitado concepto, esa experiencia fue provechosa para que, una vez entrado en funciones, el nuevo gobierno encabezado por Lázaro Cárdenas expidiera una disposición que organizara al servicio público. Se trató del Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, expedida en 1938. Esta disposición distinguió a los trabajadores de base y los de confianza, dándose protección de empleo a los primeros mediante procedimiento de estabilidad. La categoría de servidor público de confianza se extendió a funcionarios administrativos de las Cámaras de Diputados y Senadores, y a los empleados directos de la Presidencia de la República, entre ellos el intendente del Castillo de Chapultepec, así como a una diversidad de secretarios que se desempeñaban en el Poder Judicial. La exclusión también comprendió a los miembros del cuerpo diplomático y del cuerpo consular, y de las misiones de reclamaciones y comisiones

internacionales de cualquier género (Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, 1938: IV; 247-266).

En sus páginas se desechó la terminología entonces en uso, es decir, ya no se refirió al "servicio civil", aunque ciertamente fue un paso hacia su delante dentro de los estrechos márgenes en que revivió. El Estatuto define al trabajador del Estado, sea en el Ejecutivo, Legislativo o Judicial, y separa a los trabajadores de confianza de los de base, dando su protección sólo a los últimos. El servidor de base conquista el derecho de permanencia, seguridad en el empleo y sistemas de promoción. Se reconoce a los trabajadores el derecho a la sindicalización -que queda controlado por el Estado-, e incluso el derecho a huelga bajo ciertas condiciones y requisitos. Uno de los beneficios fue la incorporación de los cargos de jefe de oficina y servicio dentro del servicio, aumentando un rango dentro del escalafón de los trabajadores de base.

La nueva disposición fue controversial, como se percibe en la opinión de Lucio Mendieta y Núñez, quien comentó lo siguiente: "durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas se expidió el 'Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión', ordenamiento muy defectuoso desde el punto de vista técnico, contrario a la doctrina jurídica y a los intereses de la Patria. Es la expresión de un momento político en el que se advierte el dominio de doctrinas extremistas mal digeridas y de líderes obreros" (Mendieta y Núñez, 1942: 151-169). Asimismo, el Estatuto tuvo alcances sumamente cortos, sobre todo si se le compara con la propuesta presentada en 1935 por el Partido Nacional Revolucionario, de la que trataremos más adelante.

En la década de 1930 culminó la etapa del renacimiento del servicio civil, cuyos logros se resumen en la Ley de pensiones de 1924 y el

Estatuto de los trabajadores del Estado de 1938. Los servidores públicos, despojados un siglo antes de la "propiedad" de empleo, por fin recuperaron la estabilidad laboral asegurando su presente, y su futuro, una vez que llegara la hora de la jubilación. Pero se trató de los empleados ligados a la operación cotidiana de la administración pública, no de aquellos ligados a su dirección, que permanecieron jurídicamente indefensos. Quedó pendiente, asimismo, un tema central del servicio civil: su organización como sistema de carrera, cuya base es el conocimiento y el saber administrativo, así como un plantel de formación y perfeccionamientos.

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

En este punto dejamos el tema de la estabilidad de empleo del servidor público de base, así como las pensiones, para ceñirnos al sistema de carrera administrativa en sus conjunto.

EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE BOTÍN

La imposibilidad del servicio civil en la década de 1930, produjo la consolidación del sistema de botín a lo largo de las décadas siguientes. Hasta donde sabemos, dejaron de aparecer nuevos proyectos y cruzadas como las que se desenvolvieron en los decenios precedentes. Sí bien, no faltaron personajes que escribieron trabajos sobre el tema, cuyas luces no brillaron demasiado en las oscuridades propiciadas por el patronazgo. Obviamente, los desarreglos inherentes al sistema de botín en ese tiempo dejaron honda huella en el servicio público. En contraste con la carrera administrativa, el reclutamiento del servicio público en el sistema de botín suele realizarse por vías patrimoniales. El resultado observable ha sido la confusa organización de ese servicio, plagado de imprecisiones y confundido en el caos de una abundante legislación, muchas veces superpuesta y contradictoria. La ausencia de la carrera administrativa es causa directa de la desarticulación del servicio público, y su confusa situación es un óbice para el reclutamiento profesional en administración pública por una diversidad de causas que enseguida trataremos.

En una “Selva Semántica y Jurídica”

El creciente desconcierto provocado por la supresión del servicio civil durante el siglo XIX, que implicó su destrucción como una carrera que fungió como su plataforma de organización y operación, produjo un caos que Miguel Duhalt Krauss definió acertadamente como la “selva semántica y jurídica” de la administración del servicio público (Duhalt Kraus, 1977). Se trata del *habitat* del sistema de botín, cuyo carácter consiste en “imprecisiones semánticas” implícitas en el enredo de categorías relativas al empleo, como “supernumerario” y “de confianza”; y la indefinición de nociones como “plaza”, “puesto” y “cargo”, frecuentemente confundidas. Asimismo, existen “complicaciones jurídicas” visibles en el hecho de que hay dependencias de la

administración pública central regidas por disposiciones diversas y particulares, como la Secretaría de Gobernación, donde sus trabajadores se regulan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en tanto que la Secretaría de Relaciones Exteriores lo ha hecho por medio de un reglamento exclusivo. Hay entidades del llamado sector "paraestatal" que, igual que las anteriores, funcionan bajo disposiciones laborales diversas, como Petróleos Mexicanos con la Ley Federal del Trabajo y el Banco de México con un reglamento propio.

La "selva semántica y jurídica" dificulta la configuración de un servicio público general y uniforme, tanto en el nivel macroadministrativo, como en el plano microadministrativo en el interior de la administración pública. Incluso en la misma dependencia pueden estar vigentes tres disposiciones laborales diversas, de conformidad con las categorías de los trabajadores públicos. Dentro de estos compartimientos-estancos que subsisten como rémoras producidas y perpetuadas por el sistema de botín, la disposición legal más genérica es la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado.

Catálogo de Empleos de la Federación

En la época en que se publicó el libro precitado, el corazón de la "selva semántica y jurídica" se hallaba el Catálogo de Empleos de la Federación -actualizado anualmente-, del cual se ha dicho que es rígido como estructura ocupacional e incongruente con respecto a la organización interna de las dependencias de la administración pública. El catálogo evidenciaba deficiencias observables en el enredo existente entre unidad de trabajo y trabajador, cuando, como lo exigen los cánones del servicio público, debe ser su base para ofrecer clasificaciones unívocas y claras para la selección, contratación, capacitación y desarrollo de los servidores públicos. Una de sus deficiencias más

notorias consistió en la ausencia de definiciones básicas como "puesto" y "plaza", que frecuentemente se confunden y sobreponen. Pero esta deficiencia es inherente al catálogo mismo porque ha estado formulado como parte del Presupuesto de Egresos de la Federación, cuyas finalidades se orientan por los rumbos de los asuntos presupuestales, no por los temas inherentes al servicio público. Su propósito es agrupar funciones afines para hacerlas conciliables con los lineamientos de remuneración; es decir, sirve para la evaluación de puestos. Si el objeto del catálogo ha sido clasificar empleos, según reza su título, la manera que lo hace ha sido parcial y confusa, cuando un catálogo más bien debe edificar una agrupación piramidal de empleos que, de la base a la cima, forme capas sucesivas en degradación de aquéllos en favor de la abstracción. La capa fundamental ha sido la "categoría", a la que siguen ascendentemente la "clase", el "subgrupo" y el "grupo".

Clasificación de los Servidores Públicos

Una de sus clasificaciones más oscuras es, sin embargo, la que existe entre servidores públicos de confianza y de base, aún vigente. Los primeros se caracterizan porque su nombramiento o ejercicio emana de la aprobación presidencial; por la naturaleza de sus funciones, y por el órgano de adscripción. Los segundos, en contraste, simplemente son aquéllos que no reúnen las características de los de confianza. Otra de las tipologías se refiere a servidores públicos inamovibles y amovibles. Los primeros corresponden a los de base, pero los segundos, que tienden a identificarse con los de confianza, también ataúnen a una subcategoría de los servidores de base: son los que permanecen seis meses antes de adquirir esta categoría con la ocupación de una plaza definitiva. La doble clasificación, en la que se resumen pragmáticamente las grandes líneas de la administración de personal federal, han tendido a dividir a dos tipos de servidores públicos de

base e inamovibles, que son aquellos que tienen permanencia, seguridad y estabilidad de empleo; y los de confianza y amovibles, que carecen de aquello. Los empleados de base siguen una especie de *cursos honorem*, son usufructuarios de un "servicio civil" extraordinariamente modesto en jerarquía y estrecho en posibilidades de desarrollo profesional. De modo que la inamovilidad de empleo se compensa con sueldos bajos, ascensos breves y horizontes laborales cercanos. En contraste, los de confianza, cuya amovilidad es riesgo perpetuo, tienen como gratificación la flexibilidad de ascensos y promociones merced a sus relaciones políticas y, sobre todo, a la amplitud de discreción del titular del Ejecutivo para nombrar a sus colaboradores, desde jefe de Departamento hasta secretario de Estado.

La distinción entre servidores públicos de base y de confianza ha servido también, dentro de prácticas establecidas, más que a marcos legales, para distinguir entre servidores públicos con autoridad y sin autoridad. Como se destaca en una *Memoria gubernamental* preparada a mediados de 1960, en paralelo a la tendencia formativa de una carrera administrativa para los empleados de base, se formó un grupo de trabajadores de confianza que sustento el cuadro de supervisores, directores y ejecutivos de la administración pública (CAP, 1977). Esta memoria fue, pues, una declaratoria sintética de las líneas concretas seguidas por el servicio público que ha funcionado con base en otra distinción, no menos consuetudinaria y convencional, que separa a los "empleados" y los "funcionarios", pero que en la legislación están identificados. La doctrina administrativa mexicana señala para los segundos los siguientes rasgos: función determinada por ley; poderes inherentes a la función ejecutada; voluntad de acción que trasciende como voluntad superior de Estado, dentro de los límites de sus facultades; participación en la formación de la voluntad política; y representatividad ante el pueblo. En contraste, los "empleados"

cumplen tareas asignadas por su jefe inmediato o por los manuales internos; no tienen poderes inherentes a su función; no participan en la formación de la voluntad política, y no tienen representatividad ante el pueblo (Duhalt Kraus, 1977: 82-83).

Dentro del marco social inherente a la selva semántica y jurídica, impera una empleomanía fundada en clientelas nutridas por la improvisación y el amateurismo, y sustentadas por prácticas administrativas ancestralmente ajena a la profesionalización. La comisión citada también alude una tendencia hacia la ampliación del servicio civil, que sin embargo no prosperó. Fue otra oportunidad perdida porque su informe consistió en un ejercicio de autocritica sin paralelo, juicioso, imparcial y cierto, que no se aprovechó cabalmente.

Sin soslayar cualquier mejoría con respecto al servicio público, no deja de verse, sin embargo, que el problema consiste en el *modus vivendi* de un sistema de empleo público muy rezagado. Incluso, la actualización anual del catálogo de puestos no ha sido garantía de su mejoramiento porque su función básica, como lo advertimos, es de tipo presupuestal, no orientada a la organización del servicio público; pero parece que aquella función tampoco estaba efectuando satisfactoriamente. De modo que la opción fue su conversión en el Catálogo de Puestos General y Catálogo de Puestos Institucionales, a partir de 1982, para viabilizar escalafones intercomunicados y posibilitar la formación del servicio civil de carrera. Esta labor ha consistido en la homologación y compactación de 200 mil puestos en catálogos clasificados en grupos, ramas y puestos, con base en un modelo escalafonario. Fue un progreso clasificatorio que mejoró la definición de los puestos por medio de la descripción de sus funciones, responsabilidades, requisitos de ocupación y valuación por puntos

(Yáñez y Yáñez, 1986: 62-74). Aunque las finalidades siguen siendo presupuestales, no debemos soslayar una mejoría en la administración de personal.

Una idea más precisa de esa innovación radica en el Catálogo Institucional de Puestos del Departamento del Distrito Federal, vigente en 1990, un instrumento de trabajo que consiste en un documento cuyo formato configura cuadros que contienen cuatro encabezados: denominación, código de puesto, nivel salarial y tabulador. La denominación se refiere a "abogado", "proyectista", "psicólogo" y "microfilmador", además de "administrador", "administrador de mercados públicos", entre otros administradores (Dirección Desarrollo Personal, 1990). En ese entonces era incierto si esta vía gradual y pausada podría ofrecer la posibilidad de la carrera administrativa. Sin embargo, en esas fechas se había establecido una dependencia dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dedicada al servicio civil (Haro Bélchez, 1990: 67-91).

Ese proyecto estaba anclado en el antiguo patrón conocido como "sistema de empleo", es decir, la noción de "puesto de trabajo" como una unidad aislada e individual para cuya ocupación la persona designada debe estar dotada con una formación previa en la función que entraña el puesto, pues no es otra la noción de los catálogos mencionados. Se trata del desempeño de un cargo en concreto, aislado, no de una carrera. Este método de organización del servicio público ha sido exitoso en países desarrollados que cuentan con un mercado laboral donde es susceptible el intercambio de profesionales entre los sectores público y privado. México no ha contado con condiciones laborales de este género y sin embargo el sistema de empleo ha sido el patrón administrativo que ha regido al personal de confianza, aunque su aplicación tampoco ha sido plena.

Dicho proyecto, asimismo, estableció arterias comunicantes entre los sistemas escalafonarios, para suscitar el tránsito entre los diversos puestos contemplados en los catálogos. En este caso, como advertimos, el patrón de puesto continúa ubicado dentro del sistema de empleo. Así, aunque el personal de base esté situado dentro de la estrategia de una carrera administrativa precaria e incipiente, su fundamento es el sistema de empleo, propio de aquellos otros trabajadores conocidos como de confianza. Sin embargo, tampoco se siguen las líneas básicas del sistema de empleo para el personal de confianza, cuyas características más señaladas son el requerimiento de la experiencia previa y la aprobación de un examen de ingreso. En su lugar se ha desarrollado un amplio criterio discrecional para el ingreso de aspirantes bajo el régimen de confianza que, partiendo de la facultad presidencial de nombramiento y remoción libres, se ha reproducido como una potestad compartida con cada titular de dependencia para nombrar a sus colaboradores directos, desde los secretarios de Estado hasta los directores generales. Así, aquella facultad presidencial indelegable nacida en 1855, se ha convertido en los hechos, en una potestad compartida.

Obviamente, la confusión semántica antes examinada impide identificar unívocamente al trabajador de la administración pública, al que indistintamente se le conoce como "empleado", "administrador público", "funcionario" y "servidor público". Más recientemente se agregó la denominación conjunta de "recursos humanos".

En suma: el servicio público en México ha reflejado un horizonte laboral intrascendente para los empleados de base, cuyo proyecto de desarrollo futuro se basa en un sistema promocional estrecho, mientras que el personal de confianza labora con fundamento en un mecanismo

de empleo defectuoso y parcial. Por tal motivo, ha sido idea recurrente de antiguo la realización de una reforma de fondo que viabilice una carrera administrativa profesional con elevadas miras, junto con un sistema de empleo para funcionarios de confianza que exija la experiencia y los conocimientos indispensables que reclama la compleja gestión pública de la administración del Estado, que el personal en funciones hasta hoy ha estado lejos de satisfacer.

EL SERVICIO PÚBLICO EN LOS SIGLOS XX Y XXI

Otra peculiaridad del servicio público en México radica en que, hasta hace poco, no se había contemplado una carrera administrativa general. Un problema más reside en que esa carencia es añeja, produciendo como secuela una deficiencia acumulada. A lo dicho se debe añadir que nuestro país fue el laboratorio del desmantelamiento de una carrera administrativa ancestral, hecho perseverantemente por liberales y conservadores, por progresistas y reaccionarios, por republicanos y monarquistas, por centralistas y federalistas, y por nacionalistas y "vendepatrias". En fin: por mexicanos que pensando en forma radicalmente distinta sobre los grandes problemas nacionales, sí concordaron completamente en el propósito de aniquilar al servicio civil. En México, la carrera administrativa fue desterrada y luego proscrita por muchas décadas. En ausencia de una carrera administrativa general, ha prevalecido el reclutamiento por vías patrimoniales, la carencia de racionalización del ingreso al servicio público y otros rasgos similares que son propios del sistema de botín.

En el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (*PROMAP*) se planteó un subprograma destinado a la profesionalización del servicio público, cuyo diagnóstico es aleccionador. En particular, en sus páginas se destaca la ausencia

de dignidad de cargo para quien se desempeña como servidor público, debido a la falta de mecanismos efectivos de reconocimiento y estímulos para hacer que el desempeño sea honrado, leal, esforzado y creativo. Por otra parte, se menciona que la Ley de premios, estímulos y recompensas civiles se limita a los trabajadores de base, así como a quienes laboran bajo el cobijo del apartado B del artículo 123 constitucional. Asimismo, la Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos solamente representa un código de conducta escueta, que es insuficiente para estimular y normar el comportamiento moral de los servidores públicos. Otro problema observado es, que a pesar de que las dependencias del Ejecutivo federal realizan funciones muy diversas, merced a la variedad de perfiles profesionales requeridos al respecto, se siguen aplicando criterios uniformes por cuanto a remuneraciones, horarios de trabajo, organización laboral y escalafones (Programa de modernización administración pública 1995-2000).

El saldo es un deficitario de profesionalización aunado a la inseguridad de empleo, insatisfacción personal del servidor público y ausencia de flexibilidad para la elevación de su desempeño. Todo ello es aplicable tanto a los servidores públicos de base, como a los que no lo están, puesto que como lo observamos, los primeros tienen estabilidad de empleo, pero un horizonte promocional limitado; en tanto que los segundos, que detentan cargos de alta responsabilidad, cuentan con salarios elevados, pero inseguridad de empleo. Como consecuencia, es observable el predominio de la tasa de cambio sobre la tasa de permanencia en el servicio público, con el resultado negativo de pérdida de memoria institucional tan necesaria para la continuidad de los negocios públicos. Tampoco existe un programa general de capacitación, sino un conjunto de cursos aislados y frecuentemente sólo aplicados inmediatamente al cargo que se ocupa. Obviamente, se carece de la evaluación de rendimiento, así como saber qué tipo de conocimientos

y habilidades se requieren para desempeñarse en puestos específicos. Hay que resaltar que los únicos avances observados ocurrieron allí donde existen carreras administrativas de especialistas, es decir, el servicio exterior, el servicio profesional electoral, la carrera magisterial y el servicio profesional agrario, además de la experiencia del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Naturalmente, el PROMAP propuso establecer el "servicio profesional de carrera en la administración pública", es decir, una carrera administrativa general para garantizar la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro del servidor público. Desafortunadamente no se dieron los pasos decisivos para establecerla, que a partir de 1997 ya abría evaluado las aptitudes necesarias para el servicio público, e iniciado una selección rigurosa a través de cursos obligatorios y exámenes. Previamente se habrían establecido cursos de capacitación para desarrollar habilidades administrativas y técnicas para el desempeño de los puestos ocupados, así como la aplicación de evaluaciones periódicas para garantizar un adecuado desempeño del servidor público. En fin, se habría cubierto las plazas vacantes atendiendo la igualdad de oportunidades, y aplicando los criterios del perfil deseable, de mérito y de capacidad.

Tal era el escenario cuando se expidió Ley del servicio público de carrera de la administración pública del Distrito Federal, y la Ley del servicio profesional de carrera de la administración pública federal. Fenecía el siglo XX y nacía el XXI.

Ciertamente, en el último año del siglo pasado, fue expedida la Ley del servicio público de carrera de la administración pública del Distrito Federal, destinada al establecimiento del servicio civil en la ciudad. El hecho data de junio 13 de 2000. Sin embargo, luego de

ser aprobada por la Asamblea de Representantes, inmediata e inexplicablemente fue suspendida. Se trata de una disposición expresamente preparada para establecer y normar al servicio público de carrera de la administración pública del Distrito Federal. La Ley sería de aplicación para la administración pública central y desconcentrada de la Ciudad de México, en tanto que las entidades paraestatales tendrían sistemas propios de servicio público de carrera (Ley del servicio público de carrera de la administración pública del Distrito Federal, 2000). Tres años después, el gobierno federal expidió la Ley del servicio profesional de carrera, cuya vocación existencial esperada era revertir la situación, luego de más de siglo y medio de vida ininterrumpida.

LOS PROTAGONISTAS, LAS ORGANIZACIONES Y LA LEGISLACIÓN

Salvador Alvarado

El servicio civil tuvo fuertes simpatizantes entre los revolucionarios, pero fue principalmente Salvador Alvarado, persona perspicaz, quién se ocupó de un modo sistemático de los problemas del país, entre otros, los del servicio civil. Ácido en sus observaciones, encuentra que no puede haber mayor desorganización administrativa en el país, principalmente porque los empleos públicos, "desde ministro hasta barrendero", son ocupados sin más requisito que la adhesión ilimitada al Presidente de la República, obien, a sus favoritos. Tampoco se exigen conocimientos, aptitudes, ni honradez (Alvarado, 1920). De aquí sus propuestas a favor de la profesionalización de los servidores públicos y la creación de una escuela especializada para tal efecto. Obviamente, como la "ciencia de la administración" es desconocida, en lugar de abordar los asuntos con la expedición y rapidez adoptadas en los negocios modernos, las oficinas públicas conservan los antiguos

principios de rutina que se remontan a Colonia. Por lo tanto, es preciso establecer cursos especiales sobre administración pública, carrera administrativa y servicio civil, con sus juntas de evaluación, exámenes, premios y castigos; así como seguros de vida y contra enfermedades y accidentes, que nos recuerdan a las pensiones. Sólo de este modo se puede evitar ascender sin las comprobaciones de una actitud adecuada para desempeñar el puesto pretendido (Alvarado, 1919).

Dentro de su texto, Alvarado menciona que en Alemania existe una plantel de enseñanza con una carrera formal en las actividades administrativas, que debería servir de modelo para México. En realidad, en la década de 1920 había más de una, pues entonces estaban operando planteles de formación administrativa en Berlín, Breslau, Dresden, Düsseldorf, Hanover, Königsberg, Leizig, Munich, Münster y Weimar (Friedrich, 1930: 448-453). Por ejemplo, en Berlín se enseñaba económica política, finanzas, contabilidad y presupuesto, además de los derechos civil, administrativo, comercial y laboral. Los estudios se extendían a temas municipales y autogobierno, política social, caminos y servicio postal. Asimismo, aparte de las lecciones en aula, existían ejercicios prácticos de economía y estudio de casos en finanzas.

Alvarado es coautor del proyecto sobre el servicio civil en la Federación, presentado al Congreso y preparado con Norberto Domínguez, Ezequiel A. Chávez, Maximiliano Chabert, Pedro Solís Cámara y Modesto C. Rolland, que éste último publicó por separado rindiendo los debidos créditos. La elaboración del proyecto no sólo era sabida, sino esperada, pero nunca vio la luz, sino como anexo del libro publicado por Rolland que enseguida examinaremos.

Modesto C. Rolland

Modesto C. Rolland tiene el mérito, pues, de publicar ese documento principal que contiene la idea primigenia del servicio civil en México, dentro de un libro referente a la vida municipal en México, quizá el primero. Destaca en sus páginas el "Proyecto de ley del servicio civil para las ciudades mexicanas", por motivo de testificar que el Congreso de la Unión tuvo en sus manos ese documento antes de 1921 -cuando Rolland lo publicó-, y que en sus páginas el lector puede aquilatar su indudable valor (Rolland, 1921: 145-167).

Las partes interesantes del proyecto están al principio, esencialmente porque reflejan algunos rasgos céntricos de la idea original, que trataremos de develar. Se define al servicio civil como el trabajo desempeñado en las oficinas públicas, así como por los funcionarios y empleados civiles que se nombren en el futuro de acuerdo con la ley. La idea es original, pues se refiere tanto a los actores del trabajo administrativo, como al trabajo en sí. Se define y distingue al funcionario y al empleado, señalando que el primero es quien se desempeña como jefe de departamento de la administración, mientras que los segundos "dependan directa o indirectamente de los funcionarios".

Destaca de un modo muy singular el proyecto de establecer "escuelas administrativas", para la impartición de los cursos necesarios para el desempeño de los cargos del servicio civil. Correspondiendo a la Comisión del Servicio Civil determinar los programas, los exámenes y la veracidad de los certificados expedidos por los planteles.

Como lo indica el folleto de divulgación de la primera agremiación de funcionarios y empleados públicos en pro del servicio civil, fue muy vigorosa la acción social de la *Confederación Nacional de la Administración Pública* (CNAP), fundada en junio 5 de 1922. El folleto es a la vez una convocatoria de afiliación a todos los funcionarios públicos. En un recuadro puesto al calce de cada una de las 15 páginas del texto, aparece la siguiente leyenda "ayúdenos: haga que quienes no lo conozcan, lean este folleto". Convocan Antonio Caso, Gilberto Valenzuela, Gregorio Cristiani, jr., José D. Álvarez, Salvador Seoane, Ulises Contreras y Manuel E. Ramírez, todos ellos altos funcionarios del gobierno federal ("La Vigorosa acción de la CNAP", 1922).

Como programa general, la CNAP se fijó la integración de treinta asociaciones locales a ella afiliadas, así como una Sociedad Económica de Previsión con las siguientes finalidades: creación de una Asociación de Consumo encaminada a facilitar a los miembros de la CNAP los artículos del mercado; organización de una asociación de construcción dedicada a facilitar medios para el pago de alquiler y edificación de multifamiliares; y establecimiento de una Caja de Ahorros y Préstamos encargada de constituir un "seguro oficial" y prevenir emergencias del trabajo, ancianidad y muerte. Junto a estas instituciones se formaría una Agrupación de Prevención Social "destinada a la reglamentación del servicio civil", a fomentar el establecimiento de sociedades mutualistas y desarrollo intelectual y físico de los asociados. Para ello se crearía el Comité de Prevención Social, círculos de estudio, casas de salud, gimnasios, parques deportivos y una liga de excursiones. Contó, asimismo, con una revista, *CNAP MAGAZINE*, una ventana de sus acciones y su doctrina, principalmente orientadas al establecimiento del servicio civil.

Oficiales

Dos años después del establecimiento de la CNAP, fue creada otra agremiación. En mayo 12 de 1924 se organizó la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales (AMEO), motivada por la penosa situación vivida por los trabajadores públicos debido a la suspensión de sueldos ocurrida entonces. Su organización era diversa a la CNAP, pues no confederaba cuerpos locales de las entidades federativas, sino delegaciones situadas en las dependencias de la administración pública federal, de modo que hacia 1926 contaba con 56 delegaciones. Sin embargo, como la CENAP, su objeto era la creación del servicio civil mediante la expedición de una ley correspondiente (AMEO, 1925: 1, 2 y 3; 1926: 8).

La Asociación no tuvo en su principio un carácter permanente, ni tampoco tendencias gremiales, sino hasta el momento que el "empleado oficial" se vio privado de sus haberes durante un período relativamente largo. Entonces sintió el deseo de unirse, constituyendo una organización con la finalidad de hallar un remedio a su crítica situación. Después de "hondas sacudidas y de crisis violentas", la Asociación delineó el sendero por el cual superar su existencia ocasional, y mudar en una entidad con vida perenne dispuesta a ingresar al campo societario por cuanto "el empleado oficial es tan proletario como el obrero o el campesino"; y está dispuesto a ejercitar la cooperación en el seno de la clase a que pertenece. Dentro del campo social, la Asociación se propuso la moralización del empleado oficial tanto de categoría alta, como menor. Asimismo, "propugna enérgicamente por la implantación del servicio civil", sin obviar de ningún modo las grandes dificultades que lleva consigo. La fundación de la AMEO fue impulsada por la expedición del acuerdo que puso en vigor un reglamento que rige en el Departamento de la Contraloría General de

la Nación, "que puede considerarse como el primer paso para la implantación del servicio civil en nuestro país".

La Escuela Superior de Administración Pública

Sin tener antecedente alguno en la Escuela de Comercio y Administración (ECA), a finales de 1920 comenzó a configurarse un plantel diverso para la formación profesional de administradores públicos especialistas, aunque también sobre la línea hacendística. Teniendo como origen breves cursos de contabilidad fiscal, los promotores de la nueva institución crearon la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) con el objeto de formar, amplia y científicamente, a los empleados de la administración pública que se desempeñaban en el ramo hacendario. Para fortalecer tales esfuerzos, sus promotores organizaron el Comité de Estudios de Contabilidad Pública, de cuyos esfuerzos en octubre 22 de 1920 fue fundado el plantel (SEP, *El esfuerzo educativo de México: 1924-1928*, 1928: 617-626).

En su inicio, la Escuela tuvo un carácter experimental y su finalidad principal consistió en el fomento de la especialización de la contabilidad fiscal, de modo que sus cursos se caracterizaron por ser enfáticamente técnicos. Por lo tanto, entre su año de fundación y diciembre de 1924, la ESAP dependió de la Dirección Técnica Industrial de la Secretaría de Educación Pública (Contraloría de la Nación, 1925: I; 22-25). Pero una vez que se fue consolidando sobre su patrón de origen, en enero de 1925 sus promotores solicitaron su incorporación a la Universidad Nacional de México, toda vez que en el seno de la ESCA destacaba la Carrera de Contador Público centrada en la contabilidad comercial, entanto que la ESAP se encaminaba a la formación de servidores públicos para la contabilidad fiscal. Una vez consolidado, el plantel pasó su fase experimental y en su seno de

constituyó una academia de profesores, a la cual en 1924 se encomendó la configuración de un currícula formal para el establecimiento de la nueva carrera profesional de Contador Público Fiscal. Su incorporación a la Universidad coincidió con el proyecto del Departamento de Contraloría General de la Nación para la implantación del servicio civil, toda vez que entre los promotores de la ESAP los más entusiastas eran a la vez servidores públicos de ese Departamento. La Escuela, pues, dependió académicamente de la Universidad, y económicamente del Departamento de Contraloría, a partir de 1925.

La Escuela fue constituida para sustraer a los servidores públicos de los laberintos burocráticos gestados por los trámites, para educarlo e instruirlo no sólo para desempeñarse en un puesto actual, sino en otro futuro. Fue un plantel de formación, más que de perfeccionamiento, toda vez que le imbuía un sentido de honorabilidad del cargo público, deber y responsabilidad. Asimismo, sirvió para regularizar a todos aquellos que ejercitaban la contabilidad fiscal sin el título correspondiente o simplemente sin el título.

Ley General de Pensiones Civiles de Retiro

La esperada ley del servicio civil no llegó, pero sí la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, de agosto de 1925. Luego del largo tiempo transcurrido desde diciembre de 1855, cuando fue extinto el Montepío de Ministros y Oficinas, nuevamente los servidores públicos gozan del derecho de pensión. Los funcionarios y empleados de la Federación, así como del Distrito y Territorios Federales, comenzaron a disfrutar el derecho a las pensiones aplicables a los 60 años de edad o al quedar inhabilitados para el servicio. También sus familias serían beneficiadas, pues las pensiones pasarán a sus deudos cuando fallezca (Ley Pensiones Civiles, 1925: III; 239-254). Los beneficiarios

son los siguientes: todos los encargados de un servicio público que no sea militar, que incluye a los de carácter docente, cuyos cargos y remuneraciones estén enumerados en las leyes orgánicas del respectivo servicio; o en el presupuesto de egresos, o bien, que en virtud de disposición legal sean pagados con cargo al erario federal o al del Distrito o Territorio respectivo. Pero no lo serán los senadores, quienes sirven mediante contrato, y aquellos otros que tengan como remuneración honorarios o comisión proporcionales al trabajo desempeñado. Dato muy importante es que en esta ley no se hace distinción entre funcionarios y empleados, pues ambos quedan equiparados y comprendidos, incluso los profesores, en las disposiciones relativas.

El fondo de pensiones fue formado con descuento forzoso sobre los sueldos de los funcionarios durante todo el tiempo de sus servicios; con el 10% del sueldo de los primeros treinta días, de los funcionarios que entran al servicio o que vuelvan a él después de haber estado separado por más de seis meses; y con la diferencia de sueldo correspondiente a 30 días, en cada ascenso definitivo, entre otras fuentes más. Sin embargo, si ocurriera que el Fondo no bastara por sí solo para cubrir las pensiones y los auxilios, el déficit será cubierto por el gobierno federal, así como por el distrito y los territorios. Destaca el artículo 49, donde se establece que el gobierno federal reconoce su obligación moral de contribuir a la formación del fondo de pensiones, y asegurar que no se suspenda el pago de los servicios y auxilios por falta de fondos. Por tal motivo, otorga una subvención de \$3,000.00 mensuales durante los tres primeros años de la vigencia de esta ley.

La Ley dejó insatisfecha a la AMEO, como lo manifestó el 27 agosto de 1925. La inconformidad radicaba especialmente en el artículo 49, referente al financiamiento de los fondos para las pensiones. Sabemos del sentido de su planteamiento merced a una referencia sobre el asunto

formulada por Miguel Osorio Ramírez, a saber: "la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales se opuso a las ideas que informaban el artículo 49 del proyecto arguyendo que, según este precepto, el gobierno reconoce su obligación moral de contribuir a la formación del fondo de pensiones, porque siendo él quien recibe los beneficios de los servicios de los empleados, no habría razón para hacer recaer sobre los funcionarios la obligación casi exclusiva de sostener las pensiones; y por tanto resultaba inexplicable a su juicio la actitud del Estado que, identificado con las nuevas orientaciones sociales, eludía sin embargo el cumplimiento de su deber, concediendo solamente un pequeño subsidio para el fondo y, opinaba, admitida la desproporción a este respecto, no tenía razón el poder público de apropiarse la administración de los fondos ni de llamar de 'Pensiones Civiles de Retiro' a la Ley relativa" (Osorio Ramírez, 1935: 49-50).

**Dirección General de Pensiones Civiles
De Retiro**

La Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro significó una especie de renacimiento, no sólo del tema principal de las pensiones, sino de la idea de que un organismo estatal que se responsabilizara de la encomienda, como antaño ocurrió con el Montepío de Ministros y Oficinas, que se soslayó durante largo tiempo. Un hecho tan significativo no pasó desapercibido para todos aquellos interesados en la administración pública, como José Mijares Palencia, que le dedicó algunas páginas al nuevo organismo cuya perpetuación en el tiempo, y bajo la metamorfosis en el ISSSTE, sobrevive hasta nuestros días (Mijares Palencia, 1936: 235-238). La responsabilidad pública de las pensiones es, en efecto, un deber histórico del México de siempre.

Acuerdo sobre la Organización Y Funcionamiento del Servicio Civil

En la década de 1930 se prolongó el empeño a favor de la profesionalización del servicio público, destacando el Acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil (de abril de 1934). Después de transcurridos tres cuartos de siglo de la extinción de la carrera administrativa, los servidores públicos federales obtuvieron los beneficios inherentes a la carrera administrativa, aunque con grandes limitaciones y por brevísimo tiempo. El Acuerdo define al servicio civil, crea comisiones para su administración, establece los mecanismos de ingreso al servicio público, y señala los procedimientos para las vacaciones, licencias, permisos, recompensas, ascensos, sanciones y despidos (Acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil, 1934: IV; 77-88). Efectivamente, el restablecimiento del servicio civil ocurrió merced al replanteamiento de la potestad presidencial para nombrar y remover libremente a los servidores públicos federales, establecida a finales de 1855.

Su implantación respondió, asimismo, a demandas provenientes de los empleados públicos que expresaban la preocupación por su inestabilidad y amenazas de despido. Por este motivo, su diseño privilegió la estabilidad, más que ingreso y la promoción con base en el sistema de méritos. El servicio civil comprendió a todas las personas que desempeñaban empleos, cargos e incluso comisiones dentro del Poder Ejecutivo de la Unión, de cualquier clase que fueran, salvo las de carácter militar y las referentes a los puestos de secretario del despacho, jefes de departamentos administrativos, procurador general de la República, procurador de justicia del Distrito y Territorios Federales, funcionarios que por mandato de ley debieran sustituirlos entre otros más.

**Partido Nacional Revolucionario:
Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación**

También en el decenio arriba mencionado descuella el proyecto de ley del servicio civil, elaborado en el Partido Nacional Revolucionario (PNR) cuando corría el año de 1935, por Andrés Serra Rojas, Enrique Landa Berriozábal, Francisco H. Matar, Luis Bobadilla y Ernesto P. Uruchurtu; así como Lucio Mendieta y Núñez, a la sazón director del Instituto de Estudios Sociales del PNR; donde se fraguó directamente el documento (Proyecto de ley del servicio civil de la Federación, 1935: I; 4, 10-7).

Desde la época de Emilio Portes Gil, una comisión de miembros del Partido Nacional Revolucionario había estado estudiando la reimplantación del servicio civil (Mendieta y Núñez, 1942: 151). A la comisión se le confió diseñar un proyecto de ley del servicio civil, dentro de los trabajos del mencionado Instituto. Dicho proyecto fue enriquecido con aportaciones de algunas instituciones y personas, además de servidores públicos. La idea central era la formulación de una ley donde se fijaran las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, que comprendiera a la mayor parte de los servidores públicos. Se incluyó a los trabajadores interinos y supernumerarios, aunque sin ofrecimiento de garantía de empleo.

Una pieza maestra del proyecto es un plantel para la formación profesional de los servidores públicos. Se trata del Instituto de Administración Pública (IAP), diseñado para funcionar con independencia de las comisiones del servicio civil, cuyas tareas serían estudiar los problemas de la burocracia y proponer al Ejecutivo federal las reformas convenientes; establecer el perfil de las carreras

administrativas e integrar sus planes de estudio; organizar y dirigir las academias de administración pública para la impartición de cursos de especialización no incluidos en la Universidad Nacional ni en entidades docentes oficiales; y controlar la tramitación burocrática con relación al público. En fin, el sería una escuela destinada a formar y perfeccionar a los servidores públicos.

Lucio Mendieta Y Núñez

A Lucio Mendieta y Núñez se debe el primer estudio sobre el servicio civil mexicano, hasta donde sabemos. En sus páginas es patente que, dentro del ambiente mundial de mediados de la década de 1930, el movimiento obrero abrazó la definición de empleado público como trabajador del Estado, y se llegó también a la acertada conclusión de que es un asalariado. Desde entonces, el meollo del problema radica en su condición de trabajador del Estado y en sus relaciones con el Estado. De modo que se debe considerar que la relación entre el empleado público y el Estado es de suyo distinta a la que existe entre el obrero y el capitalista, en la cual media la ganancia del segundo y el abatimiento de los costos de la mano de obra. El Estado, en sus funciones meramente de administración pública, organiza los servicios públicos de la comunidad para atender problemas generales, motivo por el cual las relaciones con sus empleados son diferentes a las de la empresa privada con los suyos. El Estado no pretende obtener ganancia (Mendieta y Núñez, 1942: 271).

Mendieta y Núñez observa con severidad los "resultados lamentables" dejados por las comisiones reorganizadoras de la administración pública, por estar integradas por personas ignorantes del organismo a reformar. Por tal motivo, opta por que sea creado un organismo no gubernamental desligado de las rutinas de oficina, un

Instituto de Administración Pública que tenga además "ciertas facultades de supervisión moral sobre el funcionamiento de todas las oficinas", según lo había propuesto en 1935.¹ El Instituto, a diferencia de la CNAP o la AMEO, no sería un organismo gremial ni profesional, sino una entidad académica integrada por representantes de las diferentes secretarías de Estado, elegidos por los empleados de cada una. Entre los diversos requisitos de lo que llamó la "organización científica de la burocracia mexicana", sugirió que el Instituto no plegara sus actividades a las labores de arreglo y mejoramiento de la organización de la administración pública, ni al trabajo de los servidores públicos (jornadas laborales, situación higiénica, etc.), sino a los aspectos académicos, como las asignaturas a cursar relativas a las carreras administrativas, así como aquellas otras de índole práctica para empleados ocasionales y aún otras más que permitieran al servidor público, en su caso, abandonar el servicio y dedicarse a otras actividades (Mendieta y Núñez, 1942: 232-3).

Los notables proyectos sobre la ley del servicio civil y el Instituto de Administración Pública, cuya adopción habría contribuido al mejoramiento del servicio público pasaron a formar parte del panteón mexicano de la carrera administrativa, cuyas tumbas tardarían mucho en ser exhumadas para brindar un ejemplo constructivo para las experiencias contemporáneas.

Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal

¹ Mendieta y Núñez tiene la paternidad del proyecto del Instituto, ofreciendo como prueba un artículo publicado en *El Universal*, que data de diciembre 23 de 1935 (Mendieta y Núñez, 1942: 208).

Hasta donde sabemos, después del proyecto de ley del servicio civil de 1935, campeó un largo silencio sobre el punto, interrumpido hasta finales de la centuria. En efecto, la Ley del servicio público de carrera de la administración Pública del distrito federal fue la última disposición en la materia en el siglo XX, y como los proyectos previos, no se llegó a aplicar.

En sus páginas disposición se define al servicio público de carrera como un “instrumento” para la profesionalización de los servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal. En realidad, un servicio civil no es un instrumento para profesionalizar, sino el cuerpo profesional en sí. Aquél servicio estaría sustentado en el mérito, la igualdad de oportunidades y el desarrollo permanente, para de este modo, hacer que la administración pública cumpla sus programas con base en la actuación de personal calificado que preste servicios de calidad, con imparcialidad y libre de prejuicios, así como con lealtad a la institución. En suma, el servicio público de carrera de la administración pública del Distrito Federal se sustentaría en los principios del mérito, igualdad de oportunidades, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalización y eficacia.

Por su parte, se define a los servidores públicos de carrera como aquellos que, siendo en su momento personal de confianza, y una vez cumplido con el proceso de ingreso previsto en la ley, ocupen alguna plaza de los puestos siguientes: director de área y homólogos, subdirector de área y homólogos, jefe de unidad departamental y homólogos, y personal de enlace y líder coordinador de proyecto. Se exceptuarían los directores de área y homólogos que desarrollan actividades de carácter político, considerados como cargos de libre designación de conformidad con una lista de puestos que establecería

el reglamento de esta misma ley. La Ley precisa al detalle la organización del servicio público de carrera, cuya configuración está plasmada por definiciones precisas, como "catálogo", que se refiere a los perfiles, niveles y puntuación de los puestos; así como "tabulador", un instrumento técnico mediante el cual se fijan y ordenan las remuneraciones para los puestos por el nivel salarial. No debemos olvidar que la selva semántica y jurídica hunde sus raíces en el catálogo, y que precisar su naturaleza contribuye no sólo a su mejor comprensión, sino a un arreglo adecuado de la administración de personal.

La Ley se refiere a la profesionalización de los servidores públicos de carrera, cuyo objeto consiste en "fomentar su formación" en pro de sus aptitudes, conocimientos, habilidades y destrezas, para desempeñar su cargo con calidad y eficiencia. Pero no se puede dejar de notar la ausencia de consideración de un plantel de formación dentro del servicio público de carrera, sobre todo cuando se evidencia el cuidado que se otorgó al sistema de enseñanza en sus páginas desarrollado. Ahora ya existe el plantel, y habida cuenta de una necesaria revisión de la mencionada ley, será necesario reformar toda esa parte, considerando como su principio a la Escuela de Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal (Ley orgánica de la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, 2009).

La Ciudad de México pudo ser punto de referencia en la innovación del servicio civil en todo el país. Tiene una ley aceptable si se reforma y se considera como fundamental la Escuela de Administración Pública. Y si el plantel es elevado a la categoría no sólo del pivote de la carrera administrativa, sino sede como del sistema de ingreso y promoción, cuyos exámenes y concursos se harían mejor en sus aulas, que en cualquier otra institución.

Dictamen Senatorial sobre la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera

Como lo hemos podido observar, en el México posrevolucionario se formulan proyectos de ley en pro del establecimiento del servicio civil. Pero todos ellos no pasaron de esa condición: ser un ideario o un diseño legislativo. Tampoco faltaron movimientos en pro del servicio civil y cruzadas bien equipadas socialmente con esa misma intención. Pero no cuajaron. Fue hasta abril 2 del 2003 que fue reimplantada la carrera administrativa, luego de 150 años de ausencia. La Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera tiene su origen mediato en la iniciativa de proyecto de ley del mismo nombre, presentado en una sesión celebrada en octubre 24 de 2000 por el Senador Carlos Rojas Gutiérrez, en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Y turnada inmediatamente a la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, que a su vez la remitió a las Comisiones de Gobernación y de Estudios Legislativos. Tiempo después, en abril 30 de 2002, el Senador César Jáuregui Robles, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó una segunda iniciativa con proyecto de decreto de Ley Federal del Servicio Público Profesional y de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, iniciativa sometida al mismo trámite que la precedente.

Ambas comisiones analizaron conjuntamente las dos propuestas, emitiendo las siguientes consideraciones: en primer lugar, que las iniciativas tienen como objeto sentar las bases legales para impulsar un servicio público renovado, profesional y eficiente, que ofrezca cabal respuesta a las demandas de la ciudadanía. En segundo lugar, que la actuación eficiente y eficaz del gobierno para atender las

necesidades de la sociedad es exigida por los usuarios de los bienes y servicios públicos, lo cual será posible a través de la creación de un "sistema de servicio civil" en el seno de la administración pública federal centralizada, que se llamaría servicio profesional de carrera. En fin, que el concepto seminal de dicho servicio emana de la noción de "servicio civil" formulado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Dicho sea de paso, tal concepto, ya clásico, lo define como el cuerpo apolítico y permanente de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración pública nacional; cuyos elementos medulares son una ley básica de administración de personal de servicio civil y un organismo responsable de su aplicación (ONU, 1962: 41-42). A estos elementos hay que añadir el sistema de méritos, la estabilidad de cargo y la formación continua. En ese importante documento de la ONU se acredita al servicio civil ser el elemento esencial de la administración moderna, por estar basado en el mérito y la idoneidad. Es notorio que en la exposición de motivos se parte de la tradición británica de carrera administrativa, es decir, del concepto muy arraigado de *servicio civil*, entendido como tal en contraste con el *servicio militar*, sin que debamos soslayar que ese concepto se ha usado en México de antiguo. Esto no obstante, sin embargo, para que posteriormente se introdujera la noción francesa de *función pública* para nominar a la dependencia que administra dicho servicio.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

La Ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal, es la única disposición que ha establecido la carrera administrativa en México en forma general. Sus autores optaron por dar el nombre de "servicio profesional de carrera" al conjunto de funcionarios que nutren sus filas. Al efecto adoptaron la noción

“servicio”, propia del servicio civil británico, la voz “carrera” inherente a la carrera administrativa, y añadieron la índole “profesional” que evoca las cualidades de la pericia, la experticia. En un documento preparado en mayo del 2006, que enseguida reseñaremos, se añade que dicho servicio se diferencia del servicio civil por contener en su configuración “capacidades gerenciales”, no definidas, sino vagamente enunciadas en el reglamento del servicio como: los conocimientos, habilidades o actitudes inherentes al nivel de responsabilidad del caso, que deben tener los servidores públicos de carrera para desempeñar sus funciones (Reglamento del servicio profesional de carrera, 2004; 52, II).

La Ley del servicio profesional de carrera implica de suyo una transformación del orden jurídico y del régimen administrativo. En primer lugar, impacta en el concepto “servidor público”, que de conformidad con la tradición mexicana posrevolucionaria, se ha desenvuelto dentro de las disposiciones laborales. La nueva Ley lo está considerando en otro de ámbito constitucional, pues los integrantes del servicio público desempeñan funciones públicas y su estatuto debe situarse dentro del derecho administrativo de manera principal, salvo aquellos trabajadores del Estado dedicados a labores de producción y prestación de servicios mercantiles y similares. Esto no significa, empero, que se deba obviar las implicaciones laborales inherentes al servicio profesional de carrera, pues también está compuesto por trabajadores, es decir, trabajadores del Estado.

Finalmente debemos considerar que el artículo 74 de la ley dispone lo siguiente: “en sustitución del oficial mayor participará el superior jerárquico inmediato del área en que se haya registrado la necesidad institucional o la vacante, quien tendrá derecho a voto y a oponer su voto razonado a la selección aprobada por los demás miembros”. Es

decir, una persona dotada de mando, esto es, un jefe -que puede ser incluso un funcionario de confianza- dotado con la facultad de vetar el resultado de todo el proceso de selección de un candidato. A pesar de que se juzgue que ese voto es "razonado", la única causal observable es que "jerarquía mata razón". En otras palabras, habida cuenta de que el oficial mayor o el jefe inmediatamente superior pueden ejercer un voto, y que ello podría no ser una excepción, sino una regla consagrada y repetida las veces que se quiera, hace que el año sistema de botín se sobreponga al servicio civil.

El Informe Gerencial sobre el Servicio Profesional de Carrera

A mediados de 2004 fue preparado un documento sobre el servicio profesional de carrera, de enorme valor. Se trata de un informe preparado por las Secretarías de la Función Pública, y de Hacienda y Crédito Público, cuya destinataria es la Cámara de Diputados. Su contenido esencial determina, sin reservas, la imposibilidad de implantar la "cultura gerencial" en el seno de la administración pública federal. Tácitamente, se declara que el proyecto central del régimen de entonces, que se encaminaba a reemplazar los modos clásicos de administrar, por las formas "modernas" de "gerenciar", se frustró por motivo de un modo arraigado en el servicio público refractario a esa cultura (Secretaría Función Pública y Secretaría Hacienda, 2004).

El origen del Informe fue un mandato congresional que demandó al Jefe del ejecutivo reelaborar la plantilla del alto funcionariado dependiente de su cargo, en vez de emprender un cese generalizado de servidores públicos de mediana y baja jerarquía, como lo había propuesto originalmente. Hay que destacar que el documento entraña un diagnóstico que "tiene como objetivo proporcionar los elementos para definir el

nuevo marco normativo y las acciones de la reingeniería del servicio público en los puestos de nivel de mando medio y superior, en términos de lo previsto por la Ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal" (Ley servicio profesional de carrera, 2003). Asimismo, el documento refleja una situación que refrenda de un modo nítido el imperio del sistema de botín, y las limitaciones que ha enfrentado un servicio profesional de carrera apartado de las tradiciones del servicio civil; y apegado más bien a la óptica gerencial. La "selva semántica" es más tupida y extensa que antaño, porque los propios autores del Informe hablan de falta de proporción entre lo que llaman "puestos administrativos" y "puestos sustantivos", sin ofrecer las definiciones respectivas. A pesar de lo dicho, en el Informe se apunta que "la evolución reciente de las políticas en materia de recursos humanos permite contar con una base adecuada para la instrumentación del servicio profesional de carrera para los servidores de los niveles de mando de la APC". Más bien era de esperarse, que después de la crudeza con que el documento relata el caos dominante en la administración de personal, se consideraran inadecuadas las condiciones existentes para la implantación del servicio profesional de carrera.

A través del Informe se han hecho públicas, por pluma de sus actores, las grandes deficiencias de la administración pública mexicana por todos sabidas, de algún modo condensadas en el servicio profesional de carrera.

Capítulo 1
Salvador Alvarado
UN IDEARIO DEL SERVICIO CIVIL

LA DESORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

No puede ser mayor la desorganización administrativa de mi país. Cubiertos los empleos, desde ministro hasta barrendero, sin más requisito que la adhesión ilimitada al Presidente o a sus favoritos, para nada hacen falta conocimientos, aptitudes, ni honradez.¹

Los empleos se obtienen y conservan por recomendaciones, por compromisos políticos, por amistad, por casualidad, y en muchas ocasiones mediante bajezas e indignidades o gracias a intrigas y chismes. Ni hay exámenes, ni escalafón, ni estímulos, ni ascensos, premios ni castigos. El hombre que ha obtenido un empleo sabe que todos sus conocimientos, todas sus aptitudes, toda su honradez, todos sus desvelos, no sirven de nada para conservar su puesto ni para ascender; tal vez mañana mismo sea lanzado a la calle para ser substituido por un favorecido o recomendado de la señora X o del señor H. Un empleado que no tiene ninguna seguridad de conservar su empleo y que de nada le sirven sus cualidades, necesariamente tiene que aprovechar de la mejor manera posible el tiempo para prevenirse contra un porvenir incierto, y de allí la corrupción administrativa. ¿Cómo exigirle ni eficiencia ni honradez a un empleado que sabe que de un momento a otro le arrojan a la calle a morir de hambre? Naturalmente, esta situación hace que el empleado no sea honrado y antes necesite ser astuto, intrigante y servil para prosperar dentro de ese funesto sistema.

¹ Alvarado, Salvador (1920), *El problema de México*, San Antonio, Texas, sin datos editoriales, pp. 15-19.

La ciencia de la administración es desconocida en México. En vez de tratar los asuntos con la expedición y rapidez adoptadas en los negocios modernos, las oficinas públicas observan los mismos principios heredados de la complicada rutina oficial de la Colonia, o impuestos por el capricho de Presidentes, Ministros y Gobernadores, el antojo de los otros o las autoridades administrativas de orden inferior que se han ido sucediendo en el curso del tiempo. El resultado es una demora infinita, una confusión espantosa, un formulismo interminable, una serie inacabable de tremendas dificultades que estorban el despacho de los negocios más insignificantes. El asunto más trivial necesita un expediente en forma, y si se hubieran conservado los archivos de la República, no habría ya espacio en el territorio nacional para guardarlos.

En un país como México en que el gobierno interviene minuciosamente en todos los actos del individuo, desde la cuna hasta la sepultura, que nada puede hacerse, ningún paso darse tropezar a cada momento y en una forma u otra con autoridades u oficinas públicas de todas y de todos los órdenes, ya puede imaginarse el infranqueable obstáculo que semejante sistema de administración opone al libre desarrollo de la actividad en la agricultura, en la industria, en el comercio, en los negocios en general. El mañana de los mexicanos no nace del corazón del pueblo; procede de la ignorancia y del desacuerdo de sus gobernantes; ese fatídico mañana, que se eleva como un fatal escollo en el profundo y dilatado océano de memorial de sellos y contrasellos, de legalizaciones, firmas, rúbricas, tomas de razón, registros, autos, acuerdos, pedimentos, informes, en una palabra, en el bárbaro colosal expediente que forma la base del régimen administrativo en México.

Es, pues, preciso poner coto a este mal en los cursos especiales, la carrera administrativa y el servicio civil con juntas calificadoras,

su escalafón, sus exámenes, premios, castigos y seguros de vida y contra enfermedades y accidentes, cuidando de no ascender sino a los que comprueban su actitud para desempeñar el puesto que pretendan. No debe premiarse la antigüedad con ascensos. Ningún mérito hay en no morirse durante muchos años. El pasivo, perezoso, indolente y rutinario de permanecer en su puesto del barrendero aún que lo desempeñe toda su vida. Los ascensos deben concederse al ambicioso, al enérgico, al hombre de acción, de carácter, de iniciativa, de espíritu de empresa, porque a esa clase de hombres debe exclusivamente progresos el mundo.

Una prueba innegable de que el pueblo mexicano es un empleado apto y honorable con otro sistema, la tenemos en el hecho de que durante la administración del General Díaz nuestro servicio de correos y telégrafos era muy bueno y tenía un personal inteligente y muy apegado y muy leal a sus deberes, y casi nunca se supo de robos ni de corrupción. Esto se debía únicamente a que los ascensos se hacían por escalafón. Todos los empleados tenían que entrar de meritorios y lenta, pero seguramente, ir ascendiendo; y a pesar de que el sistema no era perfecto y no tenía casi ningún estímulo, produjo excelentes resultados.

Y sobre todo para qué se quiere mayor prueba de que el mexicano es un elemento de primer orden si se tiene en cuenta que a pesar de la horrible situación en que se encuentran hay empleados íntegros y competentes en la administración.

EL MUNDO BUROCRÁTICO

En íntima relación con las cabezas del cuerpo administrativo, está el mundo burocrático del cual vamos a ocuparnos. Quien haya tenido

la desgracia de tratar algún asunto en las oficinas del Gobierno, sean las que fueren, desde los Ministerios hasta el Juzgado de Paz del villorio más modesto, nos concederá que no pecamos de exagerados en la narración que, tomada de la verdad, vamos a hacer de ese "mundo aparte" de la burocracia. Los empleados del Gobierno se singularizan: I. Por su crasa ignorancia e incompetencia. II. Por su morosidad, holgazanería y abulia. III. Por su altanería para tratar al público. IV. Por su servilismo para con sus superiores jerárquicos.²

Van a dar, por desgracia, a la empleomanía:

Los estudiantes destripados.

Los gomosos que no hallan acomodo en otra parte.

Los inútiles que, fuera de la oficina del Gobierno, se morirían de hambre antes que conseguir trabajo en el comercio, en la industria, en los Bancos, en los ferrocarriles, en donde quiera que se necesite trabajar de verdad y dar un rendimiento.

Es así como van a dar a la empleomanía:

Los médicos sin clientela;

Los abogados sin bufete;

Los ingenieros sin ciencia ni energía;

Los profesionistas, en suma, que han fracasado en el ejercicio de su profesión.

Y todos, absolutamente todos, a base de una influencia, de una recomendación, de una suplica, que son siempre atendidas por

² Alvarado, Salvador (1919), *La reconstrucción de México*, México, J. Ballesca y Cía, tres tomos. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, tomo III. Edición facsímil, pp. 150-157.

consideraciones de orden político, por complacencias, por compadrazgos, por nepotismo, por compromisos del momento; sin tomar para nada en consideración las aptitudes del pretendiente a empleado, ya sea que se trate de un consulado en Cochinchina o de la Pagaduría de un Cuerpo o del Departamento Consultivo de una Secretaría de Estado. El reclutamiento que se hace de empleados de la administración pública en México, nos recuerda aquel saladísimo cuento del Obispo y del violinista:

Sucedío que una vez, el violinista del coro de cierta Catedral, tuvo a bien morirse de viejo. Al tratar de llenar esa vacante, el Señor Obispo recibió la solicitud de un su muy amigo, para que diera la plaza a un hombre de magníficos antecedentes.

- Pero ¿toca el violín? —preguntó Su Ilustrísima.
- No, Monseñor, —contestó el padrino— pero es tan bueno el pobre y tiene tanta familia, que merece que se le ayude.

No se crea que esta falta de competencia, esta carencia de preparación para administrar los intereses públicos, es exclusiva de los empleados secundarios, de los oficiales mayores de los Ministerios abajo: es un mal general que abarca a todos los funcionarios públicos, en los tres ramos en que se divide el poder.

Uno de nuestros brillantes escritores políticos, el Licenciado Don Carlos Trejo y Lerdo de Tejada, hace esta atinada observación en su libro titulado *La Revolución y el Nacionalismo*:

“Si a un comerciante, comisionista, pintor, etc., les pidieran en un momento dado que tocaran el piano o la guitarra o que ejecutaran algún acto de prestidigitación, cualquiera, estoy seguro, que no vacilarían ni un momento en contestar que no podían

hacerlo, por no tener los conocimientos necesarios para ello. Pero si a estas mismas personas se les llama para ocupar el cargo de Secretario de Hacienda o de Gobernación, Director General de Instrucción Pública, Senador, Diputado, etc., no vacilaría un solo instante en aceptar, declarando, con este sólo hecho, que, a su juicio, los numerosos problemas científicos y políticos que cada una de esas funciones gubernativas envuelve, no requieren estudio ni preparación alguna, y están al alcance de todo el mundo (...) La razón de todo lo expuesto es bien sencilla: es cuestión de ignorancia y nada más.

“La mayoría de las personas que figuran en mi ejemplo, saben lo que es un piano, una guitarra y cómo se tocan más o menos esos instrumentos. Comprenden instinctivamente las dificultades que hay que vencer para ello; pero no tienen la más remota idea de las funciones técnicas y complejas que caben en un Estado, de lo que significa el gobierno, como arte de aplicación de las ciencias sociales y políticas”.

Consecuencia natural de esta falta de idoneidad de parte de los empleados de la administración, es que ésta se resienta de una infinita lentitud y complicada tramitación en todos los asuntos en que tiene, por desgracia, que intervenir.

Las iniciativas más importantes, los proyectos más benéficos, las proposiciones más ventajosas, las mejor elaboradas, duermen el eterno y propicio sueño en todas las dependencias del Gobierno. Lo que no es rutinario, trivial; lo que requiere un esfuerzo mental, un trabajo, un sacudimiento de la haraganería reinante, eso está destinado a morir en los archivos oficiales. Desde el momento en que un empleado público tiene que resolver un asunto que presenta alguna dificultad,

acude a los precedentes; y por el sistema de los precedentes, resuelve de una plumada todo asunto, sin tomar en cuenta que los negocios administrativos distan mucho de los negocios judiciales, en los que se "ha sentado jurisprudencia", casi siempre extraída de las siete partidas o de algún otro monumento arqueológico de la llamada justicia legal.

Nos consta que, en esta época de reconstrucción nacional, en que cada oficina del Gobierno debería ser una colmena en la que todo el mundo trabajara y sólo las figuras decorativas llenasen el degradante papel de "zánganos", son los zánganos los que abundan de manera lastimosa; y las abejas, las laboriosas, las incansables, han emprendido un largo viaje, nadie sabe a qué regiones. Y es justamente en esta época de reconstrucción nacional, cuando más falta hace que los hombres del nuevo régimen, con una gran competencia y con una gran asiduidad en el trabajo, resuelvan todos los problemas que se quedarán indefinidamente pendientes de resolución.

Yo no creo que las deficiencias en la administración y la corrupción que en ella ha existido y que persiste, sean un signo de inferioridad, de incapacidad o de degeneración de nuestro pueblo. Estoy firmemente convencido de que, cambiando nuestras condiciones económicas y organizando la administración pública en forma científica, con alicientes y responsabilidades para sus servidores, podremos remediar los males que hoy señalamos. Hemos conocido a muchos hombres enérgicos e inteligentes que al ocupar algún empleo tratan de iniciar reformas, de mejorar el servicio. Hacen proyectos, tratan de hacerse oír, de sobresalir, pero todo es inútil; se les obstruye el camino, se les hace política y se les aisla por haber cometido el sacrilegio de querer cambiar lo establecido, lo consagrado por la costumbre, por la rutina y esos caracteres que podían llegar a manifestarse en toda su fuerza

y en toda su belleza, son atrofiados y nulificados generalmente; alguna vez logran sobreponerse a la masa gris, gelatinosa, sin forma definida, sin olor y sin sabor que constituye la burocracia y van a otros caminos más propicios a buscar el campo que su temperamento enérgico les exige. Sabemos de hombres de bien y capaces de hacer muchas cosas buenas, por el carácter y la inteligencia que poseen, y allí están, maniatados, obscurecidos, fosilizándose en las Secretarías de Industria y Comercio, en la de Fomento, en Comunicaciones, en casi todas, sin poder desplegar sus alas, perdidos para ellos y para el país; están entre el montón; nadie sabe de ellos.

Yo no creo ni puedo creer que una ley, un decreto, que ordenase que todos fuéramos buenos y honrados, tuviera el poder mágico de transformar una burocracia ignorante, viciada, rutinaria y corrompida, en un magnífico organismo cuya eficiencia y pureza viniese a ser la norma de todos sus actos. Pero sí creo que las ciencias económicas y políticas han adelantado lo suficiente para crear un sistema que sólo permita sobrevivir a los fuertes, a los aptos, a los agresivos y a los hombres de bien. Es imposible organizar una buena administración, eficiente y poco costosa, sin un sistema que permita educar al personal, especializándolo para cada ramo en que deba prestar sus servicios. Es imposible crear un personal apto y honrado con la política de los despojos y la del carro completo, que preconizan el usufructo de los puestos públicos como exclusivo de los miembros de un partido triunfante. Es necio pedir buenos servidores de la administración, sin exigirles una preparación, un entrenamiento y conocimientos especiales; sin un escalafón y un sistema que permita apreciar las cualidades del empleado y estimularlas con ascensos justificados. Es absurdo pedir que sea laborioso y capaz, estudioso y dedicado, un empleado que no tiene aliciente alguno para serlo; que no recibe el

empleo, ni lo conserva ni mejora su posición, por aptitudes y merecimientos, sino por obra del favor y de la casualidad.

Es imposible que existan empleados honrados cuando saben que no tienen seguro el pan para el día siguiente; que de nada les sirve cifrar su mejoramiento en su conducta, en sus esfuerzos, en su rectitud, cuando quedan expuestos al capricho de quien les hizo la merced de darles el empleo, quitándoselo quizás a otro más apto. Cuando saben que un cambio político los arrojará a la calle tal vez mañana mismo, sin nada que los ponga a cubierto de los embates de nuestra cambiante política: sin escalafón, sin ley de ascensos, sin ley de retiros ni de seguro social para un mañana incierto; sin estímulos ni recompensas ni castigos.

Así, nuestro empleado público tiene que ser por la fuerza incontrastable del medio y del sistema, uno de los más deficientes que puede haber. Y así, nuestra administración pública viene a ser el obstáculo más serio y menos allanable que, para su progreso, encuentra en su camino el pueblo mexicano. Ese obstáculo infranqueable, inamovible y siempre aplastante, es su propio gobierno. Lo cual no impide que la prensa gobiernista, pagada con dinero del pueblo, nos regale a diario con el estribillo de que, si gozamos de la luz del sol y respiramos el confortante oxígeno de la atmósfera, todo lo debemos a la magnanimidad, sabiduría, generosidad, prudencia, longaminidad [firmeza de ánimo], sindérisis [capacidad racional natural para ejercer un juicio correcto sobre una materia], tacto y patriotismo del señor Presidente de la República y de cada uno de los gobernadores de los Estados.

EL SERVICIO CIVIL

Desde el momento en que, como hemos preconizado, la administración y el gobierno de una ciudad, deben hacerse como si se tratara de una gran negociación mercantil, con todos sus procedimientos de eficiencia, contabilidad moderna, sistema de oficinas a la altura de las mejores instituciones bancarias e industriales, claro resulta que no cualquier ciudadano puede desempeñar esas funciones, sino que será necesario utilizar a los que tengan los conocimientos y aptitudes necesarias para desempeñar con acierto su trabajo.³ Una negociación mercantil no acepta un empleado por consideraciones políticas ni sentimentales. Un banco no entrega su contabilidad a un linotipista que ignore la teneduría de libros. Un almacenista no envía a comprar géneros en los mercados extranjeros a un relojero que podrá ser muy hábil, pero que no conozca nada de lencería, paños y confecciones. ¿Cómo pues, el ayuntamiento ha de emplear para las delicadas funciones administrativas de una ciudad, el primer ahijado del primer politicastro, que con un empleo premia los servicios políticos que le haya prestado el aspirante a burócrata? Así como existen una escuela de comercio y cien academias mercantiles particulares, donde se instruye a los jóvenes que aspiran a dedicarse a la carrera mercantil, así debe de haber una escuela de administración, donde se dé amplia instrucción a quienes pretendan dedicarse a administrar ciudades.

Existe en Alemania una universidad en donde se hace una formal carrera de todas las actividades administrativas. Debemos fundarla en México, aquí donde tanto se ha abusado de la empleomanía, como lo dejamos anotado en otra parte de este libro. De esa Escuela especializadora en asuntos administrativos saldrían todos los

³ Alvarado, Salvador (1919) *La reconstrucción de México*, México, J. Ballesca y Cía, tres tomos. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, tomo III. Edición facsímil, pp. 228-23,

aspirantes a empleados, con una enseñanza teórico-práctica, que les permitiese entrar sabiendo, al desempeño de su trabajo. Entre las funciones que hemos asignado al Alcalde de la ciudad, hemos mencionado la de controlar el servicio civil. Dos veces por año, el alcalde designaría una Comisión compuesta de tres personas competentes, para que examinaran a los aspirantes a empleados del Municipio. Acreditada la competencia del aspirante a determinado puesto, así como certificada su buena conducta y antecedentes, entraría al servicio de la ciudad; y dentro de su ramo iría ascendiendo por méritos y por escalafón, sin quedar expuesto a que, una renovación en el personal edilicio le dejara sin empleo, por favorecer a otro ahijado. La misma escuela de administración deberá ser implantada por los estados para surtir de buenos empleados sus oficinas; y otro tanto deberá hacer la federación. Que el hecho de servir al Estado sea una carrera, una profesión, en todos sus aspectos: diplomáticos, contadores, legisladores, detectives, toda la gama de empleos que hoy se confían a empíricos, y que deben ser desempeñados por especialistas.

Un registro minucioso de todos los empleados: una hoja de servicios bien llevada; una clasificación de aptitudes y conocimientos, dará por resultado que el servicio civil este bien desempeñado y sus componentes bien retribuidos. La influencia política y el compadrazgo para la consecución de empleos, jugarán en último lugar en la selección que el Ayuntamiento, el Estado y la Federación, hagan de los inmediatos servidores del pueblo, en todas sus oficinas y departamentos. Serán las hojas de servicios las que hablen de las aptitudes del empleado, y le abonen a ascender por merecimientos propios. Volviendo al servicio municipal exclusivamente, diremos que, en algunas ciudades norteamericanas donde está instituido el gobierno por comisión se da una importancia tal a que los puestos públicos sean cubiertos

exclusivamente por hombres aptos que, relacionada con el servicio civil hay una prevención que establece:

"Queda terminantemente prohibido ofrecer como recompensa de servicios políticos, un empleo en la administración o una retribución semejante. Cada empleado de elección popular tiene la obligación de entregar al Secretario del Consejo, dentro de los treinta días siguientes a aquél en que tome posesión de su empleo, una declaración juramentada de los gastos que le ocasionó su elección, con especificación de quién o quiénes le proporcionaron esos fondos. Esta declaración deberá ser publicada cuando menos una vez en alguno de los periódicos de mayor circulación. La violación de estos preceptos se considerará como una falta y dará lugar a la destitución del cargo".

Modesto C. Rolland
PROYECTO DE LEY DEL SERVICIO CIVIL
PARA LAS CIUDADES MEXICANAS

Este estudio conserva la mayor parte de las ideas que campean en el proyecto sobre el Servicio Civil en la Federación, presentado

al Congreso y formado por los Sres. Gral. Salvador Alvarado, Ing. Norberto Domínguez, Lic. Ezequiel A. Chávez, Maximiliano Chabert, Lic. Pedro Solís Cámaras e Ing. Modesto C. Rolland.⁴

CAPÍTULO I DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

Art. 1º Se entiende por Servicio Civil, para los efectos de esta ley, el trabajo desempeñado en las oficinas dependientes de los Consejos de las ciudades, por los funcionarios y empleados civiles que se nombran, de acuerdo con las prevenciones de esta misma ley.

Art. 2º No se consideran sujetos a esta ley: Los miembros del Consejo electos popularmente, y los gerentes de las ciudades, nombrados por dichos consejos.

Art. 3º Se consideran como funcionarios, para los efectos de esta ley, los Jefes de Departamento de las Administraciones Municipales. Son empleados los que dependan directa o indirectamente de los funcionarios.

Art. 4º El Servicio Civil a que esta ley se refiere, comprenderá las siguientes categorías:

- I. Obreros, peones o empleados comunes;
- II. Escribientes y taquígrafos;
- III. Dibujantes;
- IV. Encargados de archivos;
- V. Oficiales de servicios administrativos;

⁴ Rolland, Modesto C. (1921), *El desastre municipal en la República Mexicana*, México, Librería "Cultura", pp. 145-167.

- VI. Directores, sub-directores, secretarios de oficinas y otros jefes de ellas;
- VII. Empleados técnicos y asesores;
- VIII. Personal docente de los establecimientos federales de educación pública;
- IX. Empleados con manejo de caudales;
- X. Interventores e inspectores.

Art. 5º Las únicas personas que no se sujetarán al Servicio Civil en el gobierno de las ciudades, serán los secretarios particulares de los consejeros en el caso de que los haya, así como las comisiones especiales para estudios de puntos técnicos o legales, que exigen conocimientos especiales.

CAPÍTULO II DE LA COMISIÓN DEL SERVICIO CIVIL

Art. 6º Se establecerá una Comisión de Servicio Civil en cada Estado de la República y en el Distrito Federal y Territorios, que tendrán a su cargo la aplicación de esta ley y que vigilarán su observancia. Esta comisión se formará de tres personas electas popularmente, que durarán en el poder seis años, renovándose un miembro de ella cada dos años. Estos puestos podrán ser reelegibles, debiendo tener sueldos que serán suministrados por el erario de la distintas entidades federativas, de la manera más amplia, a fin de que estos puestos sean ocupados por personas eminentemente responsables.

Art. 7º Los miembros de la comisión del Servicio Civil, estarán sujetos al poder de "revocación", por parte de 20% de los votantes y siempre que falte alguno de ellos por renuncia o por licencia, se convocará a elección de nuevo miembro.

Art. 8º Las personas que formen la Comisión del Servicio Civil no podrán desempeñar ningún otro cargo de los municipios o del Estado respectivo, ni hacer política militante en ningún partido.

Art. 9º La Comisión del Servicio Civil tendrá un Secretario y el personal que requieran sus labores, nombrados directamente por ella, con sujeción a esta ley.

Art. 10 Las Comisiones del Servicio Civil tendrán las siguientes obligaciones :

- I. Formular el reglamento de esta ley de manera que entre en vigor a los tres meses contados desde la promulgación de la misma;
- II. Hacer, de conformidad con el reglamento, dentro del mismo plazo de tres meses, las reglas especiales que se necesiten para las oposiciones y los exámenes, por medio de los cuales se compruebe la idoneidad de quienes aspiran a formar parte integrante del Servicio Civil fundado en el mérito;
- III. Hacer los cuestionarios de los exámenes y de las oposiciones;
- IV. Nombrar a quienes deban calificar las pruebas de los exámenes y las oposiciones;
- V. Cuidar de que se realicen del modo más satisfactorio las oposiciones y los exámenes;
- VI. Hacer que se conserven debidamente ordenados los archivos del Servicio Civil;
- VII. Llevar un registro general de funcionarios y empleados con la hoja de servicios de cada uno y con los datos que el reglamento respectivo requiera;

- VIII. Presentar un informe anual al Gobernador del Estado y a los Consejos de las ciudades y exponer en dicho informe las sugerencias de perfeccionamiento del sistema que le parezcan justificadas;
- IX. Hacer encuestas en los distintos departamentos gubernamentales de las ciudades, con el objeto de averiguar cuáles son las condiciones en que trabajan los servidores de dichas ciudades y, cuando menos, informar cada año al consejo de las ciudades, proponiendo lo que a su juicio convenga para mejorar las administraciones a fin de asegurar la mayor eficiencia posible en los servicios públicos.

Art. 11 Las oposiciones o exámenes a que deben someterse los individuos del personal docente se organizarán por las respectivas autoridades del mismo, previa aprobación de la Comisión del Servicio Civil, a la que darán noticias de los resultados de los exámenes y oposiciones que se efectúen tomando la Comisión las precauciones necesarias para garantizar los fines de estas ley.

Art. 12 La Comisión del Servicio Civil, previa consulta a los respectivos Jefes de los diversos Departamentos:

- I. Designará los lugares en donde deban efectuarse exámenes u oposiciones para dar cumplimiento a esta ley y a las reglas derivadas de la misma;
- II. Nombrará jurados compuestos de tres personas que estén al servicio del municipio, que residan en el lugar en que hayan de efectuarse dichos exámenes u oposiciones, y que formen parte del personal del departamento u oficina para el servicio de los cuales se lleven a cabo las mencionadas oposiciones o exámenes, y

III. Substituirá por otra persona que esté en el mismo servicio, a cualquiera de las que como jurados designe.

Art. 13 Para facilitar el cumplimiento de esta ley, la Comisión del Servicio Civil queda autorizada para delegar sus facultades en subcomisionados que se establezcan en los lugares que sea conveniente.

Art. 14 La Comisión del Servicio Civil designará el personal médico que sea necesario para comprobar los casos de enfermedad de los funcionarios, empleados y familiares de los mismos, para los efectos de los artículos relativos de esta ley. Estos médicos deberán atender al enfermo gratuitamente cuando éste lo solicite.

Art. 15 Por lo que se refiere al cumplimiento de esta ley, la Comisión queda facultada para hacer investigaciones concernientes a los nombramientos, remociones, cambios, renuncias y personal del servicio en las distintas ciudades de las Entidades Federativas. Todas ellas le proporcionarán, al efecto, cuantos datos pida la Comisión, la que podrá presentar informes e iniciativas a cualquiera de las autoridades locales en todo lo que se relacione con el cumplimiento de esta ley y de las disposiciones que de la misma emanen. Todos estos datos se harán constar en la hoja de servicios, que se llevará con el sistema de puntos detallado en el reglamento respectivo y conforme al cual todas las oficinas públicas llevarán los registros de personal.
Art. 16 Las distintas comisiones del Servicio Civil de la nación, estarán en contacto para cambiar datos sobre organización y eficiencia de los servicios.

Para hacer la anotación correspondiente en el registro de que habla el inciso VII del artículo 10°, los ayuntamientos o consejos de ciudad quedan obligados a comunicar a la Comisión del Servicio Civil

los acuerdos y disposiciones que dicten y los datos sobre las aptitudes, progreso, iniciativa, puntualidad y demás que sean necesarios respecto de los empleados públicos.

CAPÍTULO III. DE LOS REQUISITOS PARA INGRESAR AL SERVICIO CIVIL

Art. 17 Los puestos de la Administración Municipal deberán desempeñarse por mexicanos en el ejercicio de sus derechos civiles y políticos. Sin embargo, quedan autorizadas las autoridades municipales para nombrar extranjeros, en caso de que sean expertos reconocidos para el puesto que vayan a desempeñar. Estos nombramientos se harán de acuerdo con la Comisión del Servicio Civil. En todo caso, los nombrados deberán comprobar previamente su aptitud en los términos de esta ley y de las disposiciones reglamentarias de la misma. Los extranjeros que se utilicen no se considerarán nunca, ni como funcionarios, ni como empleados, sino sólo como comisionados transitorios.

Los extranjeros naturalizados se considerarán como mexicanos para todos los efectos de esta ley.

Art. 18 Para poder ser Jefe de cualquiera de los Departamentos Administrativos de los Ayuntamientos, es indispensable tener conocimientos notorios del ramo de que se trate.

Art. 19 Los Municipios de cada Estado participarán a la Comisión del Servicio Civil correspondiente, qué aptitudes deben comprobarse para ser nombrado el personal que a cada uno de ellos corresponde.

Art. 20 La Comisión del Servicio Civil, de acuerdo con las respectivas autoridades de las que deban depender los empleados, establecerá en

los reglamentos qué aptitudes han de comprobar éstos para que se les nombre.

Art. 21 La Comisión del Servicio Civil designará los jurados para examinar a los aspirantes a empleo y a los que pretendan ascender. Los resultados de esos exámenes no serán calificados por los jurados, que se limitarán a levantar el acta correspondiente y a enviarla, junto con los trabajos presentados, en su caso, a la Comisión del Servicio Civil.

Art. 22 La Comisión del Servicio Civil turnará las actas y los trabajos a que se refiere el artículo anterior al Departamento Calificador que, en vista del resultado del examen, emitirá su fallo, contra el que podrá apelar ante la Comisión del Servicio Civil el examinado, siendo definitiva la resolución de ésta.

Art. 23 Con objeto de que haya siempre personas disponibles cuyas aptitudes se hayan aquilatado para cubrir las vacantes, no se esperará a que éstas ocurran para efectuar oposiciones y exámenes, sino que en los puntos en que residan los jurados, se organizarán éstos y aquéllas, cuando menos cada seis meses.

Art. 24 La Comisión del Servicio Civil dará a conocer a los municipios, las listas de los candidatos idóneos para cubrir las vacantes ; incluirá en estas listas los nombres de quienes en los respectivos exámenes u oposiciones hayan tenido calificaciones superiores al mínimo de aprobación que con anterioridad hubiere sido fijado por la propia Comisión; de conformidad con los registros que lleve, indicará en sus listas cuales hayan sido las calificaciones de los individuos que en ellas aparezcan y las fechas de los actos en que tales calificaciones se hubieren obtenido.

Art. 25 Cuando después de haber pedido cualquier municipio, a la Comisión del Servicio Civil, nombres de individuos examinados para el puesto de que se trate, suceda que no haya ninguna persona en la lista, se solicitarán, por la prensa, individuos que quieran ser candidatos, procediéndose a su examen inmediatamente que ellos lo soliciten. En el caso de no encontrar candidatos en el Estado de que se trate, se podrán pedir a cualquier otro Estado por conducto de la respectiva Comisión del Servicio Civil del mismo.

Art. 26 No se exigirán desde luego exámenes especiales ni oposiciones como requisito para que sigan desempeñando sus servicios los actuales empleados y funcionarios de los municipios; pero deberán sujetarse a exámenes u oposiciones en los términos de esta ley, un año después de que entre en vigor.

Art. 27 La autoridad judicial impondrá la pena de doscientos a dos mil pesos, la de prisión de diez a un año, o ambas a cualquiera de los miembros de la Comisión del Servicio Civil, a los dependientes de la misma, a quienes intervengan como jurados en las oposiciones o exámenes a que esta ley se refiere y, en general, a los funcionarios, empleados o servidores de la Administración Pública, siempre que por sí solos o en unión de otras personas cometan cualquiera de los siguientes delitos:

- I. Falsa o dolosamente o sin autorización, calificar actos de exámenes o de oposiciones, señalar el lugar que en las listas toque a los candidatos, o rendir informes en cuanto a disposiciones, exámenes o calificación y graduación de cantidades;

II. Proporcionar informaciones especiales o secretas con el fin de mejorar o perjudicar las probabilidades de éxito de cualquiera persona que intente presentar oposición o examen, o los haya sustentado ya con el objeto de obtener un nombramiento o un ascenso.

Art. 28 Los que sean condenados por cualquier delito serán destituidos y quedarán inhabilitados para ser empleados de los ayuntamientos y para gozar de los beneficios de esta ley hasta por el término de diez años, contados desde la fecha en que cumplan su condena, en los términos que disponga el Reglamento.

Art. 29 Los empleados que estén obligados a caucionar su manejo, no podrán tomar posesión de su cargo hasta que no hayan cumplido con este requisito.

Los ayuntamientos de las ciudades fijarán el importe de las cauciones que deban prestar los empleados por manejo de fondos, depósitos y valores u otras responsabilidades pecuniarias, cualquiera que sea el ramo de la Administración Pública en que preste sus servicios.

Art. 30 En igualdad de condiciones, de aptitud bien comprobada, de carácter a propósito para desempeñar un puesto y demás requisitos exigidos para el mismo, se preferirá para cubrir las respectivas vacantes, a quienes ya hubieren servido de modo satisfactorio el mismo puesto u otro equivalente y hayan dejado de prestar servicios por motivos que en nada afecten a su buena reputación como empleados.

Art. 31 El empleado nombrado tomará posesión de su puesto dentro de los quince días, contados desde la fecha en que haya recibido su nombramiento, y si no lo hace, se considerará vacante el empleo, salvo

el caso de fuerza mayor, que calificará la oficina que expida el mismo nombramiento.

Art. 32 Todos los nombramientos que, de conformidad con esta ley, se confieran, se extenderán con el carácter de provisionales por un período de prueba, definido por los municipios conforme a reglas generales. Después de él podrán conferirse con el carácter de definitivo, si la prueba ha sido satisfactoria. En ningún caso dicho período será mayor de un año.

Art. 33 Nadie podrá desempeñar más empleos de los municipios que los que sean compatibles entre sí.

Son incompatibles, legalmente:

- I. Los empleos y cargos de los Municipios y del Estado;
- II. Los empleos y cargos de los Municipios y de la Federación.

Art. 34 Sólo se considerarán legalmente compatibles entre sí:

- I. Uno o dos empleos en la enseñanza pública, local o federal;
- II. Un empleo de carácter técnico, docente o administrativo, con el de médico de hospital;
- III. Las comisiones honoríficas con cualquier empleo.

Art. 35 Ni los puestos, respecto de los que no haya incompatibilidad legal, en los términos de los artículos precedentes, podrán desempeñarse por un sólo individuo, si reglamentariamente tuviere que servirse a las mismas horas y si hubiese entre ellos cualquiera otra incompatibilidad de hecho, reconocida por la Comisión del Servicio Civil.

CAPÍTULO IV
DEL TIEMPO DEDICADO AL TRABAJO DE LAS OFICINAS
Y DEPENDENCIAS DE LOS MUNICIPIOS

Art. 36 En las oficinas públicas de los municipios se trabajará durante 39 horas y media a la semana : Siete cada día y cuatro y media las sábados en la mañana. En ningún caso se trabajará los domingos ni los días declarados festivos por leyes federales.

Se exceptúan de esta disposición los empleos cuyo trabajo en bien del servicio público requiera ser continuo; pero las autoridades respectivas señalarán un día de descanso por cada seis de trabajo, a sus correspondientes empleados, de acuerdo con las necesidades especiales de la labor que tengan a su cargo, y sin perjuicio de los días declarados festivos por leyes federales, que serán también de descanso para éstos empleados. Queda también excluido de esta disposición, el personal de los establecimientos de enseñanza o de investigación científica, que se regirá de acuerdo con reglamentos especiales.

Art. 37 Siempre que en una oficina haya labores que, a juicio del jefe de ella, requieran para su desempeño horas extraordinarias, los empleados que se designen están obligados a prestar sus servicios, si no excede su trabajo de diez horas en el día, por la remuneración que fije el reglamento.

Art. 38 Ningún obrero que esté al servicio de los municipios trabajará en labores de los mismos, más de ocho horas diarias, sino cuando haya extraordinaria urgencia, cuando esto sea indispensable para salvar vidas o propiedades que, de otro modo, peligrarían, o cuando la excepcional importancia del caso, lo justifique. En este caso, se pagará

el trabajo extraordinario a los obreros en la forma que determine el reglamento.

Todo contratista o empleado de los Municipios que, violando este precepto, obligue a trabajar a sus obreros, será castigado con la pena que establezca el Código Penal vigente, para la violación de garantías constitucionales.

CAPÍTULO V DE LAS LICENCIAS

Art. 39 Todo funcionario o empleado en cuya casa se presente una enfermedad contagiosa o epidémica, deberá ponerlo en conocimiento del superior de quien dependa, para que éste, previo dictamen facultativo, resuelva si el funcionario o empleado debe dejar de concurrir a la oficina y por cuánto tiempo. En este caso, se le concederá licencia con goce de sueldo.

Art. 40 Todo funcionario o empleado que se enferme de un mal contagioso o que lo imposibilite para asistir a la oficina, dejará de concurrir desde luego a ésta, y dará aviso inmediato a su superior, quien, previo el dictamen médico, resolverá si el empleado puede continuar asistiendo a la oficina sin peligro para la salud de los demás empleados o por cuánto tiempo debe concedérsele licencia con goce de sueldo. Si la enfermedad contagiosa fuere incurable, o su curación empleara más de tres meses, se considerará el caso como comprendido en las leyes especiales que se dicten para el retiro de empleados.

Art. 41 La infracción de cualquiera de los artículos anteriores, se castigará con suspensión de empleo o destitución del mismo, según la gravedad del perjuicio que la falta ocasione.

Art. 42 Los que estén obligados a solicitar licencia por enfermedad contraída en el ejercicio de su empleo y como consecuencia de sus funciones, o por un acto de abnegación en bien del interés público o de alguno de los servicios oficiales, recibirán, además de su sueldo, un 25 por ciento de aumento, en calidad de auxilio, mientras dure su curación. Tanto en este caso, como en el de accidentes en el trabajo, los empleados públicos tendrán derecho a cualquier beneficio que otorgue a los trabajadores privados la Ley Reglamentaria del Artículo 123 de la Constitución Federal.

Art. 43 Las licencias que se concedan a los empleados, no son renunciables y comenzarán a disfrutarlas a los tres días, cuando más, de haber sido acordadas. Transcurrido ese plazo sin comenzar a hacer uso de ellas, se considerará nulo el otorgamiento.

Art. 44 En caso de ausencia hasta por un mes, queda autorizado el jefe de la oficina para substituir al empleado que falte, aprovechando, al efecto, los servicios del resto del personal. El mismo procedimiento se seguirá mientras se cubren las vacantes.

Art. 45 Se concederá licencia, sin goce de sueldo, por todo el tiempo que sea necesario a los funcionarios y empleados de los municipios que se designen para desempeñar comisiones especiales en el país o en el extranjero.

Art. 46 Sin perjuicio de lo que dispone el artículo anterior, las licencias sin goce de sueldo sólo podrán concederse por cuatro meses, cuando no sufran con ello perjuicio los servicios públicos, y no se otorgarán más de una vez cada año. No podrán concederse a quienes hayan incurrido en diez faltas de asistencia injustificadas, durante los dos meses precedentes.

Art. 47 Los funcionarios y empleados que fueren designados para desempeñar un cargo de elección popular, cesarán en su empleo, quedando en disponibilidad.

Art. 48 Los jefes de las oficinas concederán a cada uno de sus respectivos subordinados, quince días de vacaciones, con sueldo cada año; pero lo harán de tal suerte, que estas concesiones no perjudiquen al servicio. Esta prescripción no regirá en cuanto al personal docente de las instituciones educativas oficiales respecto de las cuales prevalecerán las reglas que la autoridad escolar decrete. De los quince días de vacaciones antes dichos, sólo se descontarán los días en que los empleados no concurren injustificadamente a sus trabajos durante el año.

CAPÍTULO VI DE LOS SEGUROS DE EMPLEADOS

Art. 49 Los empleados serán protegidos contra muerte o inhabilitación perpetua por seguro obligatorio, cuyo fondo se formará deduciendo el tres por ciento del sueldo de cada empleado o funcionario.

El Gobernador del Estado o del Distrito Federal y Territorios Federales, quedan autorizados para contratar, con una compañía de seguros nacional, el seguro de los empleados, bajo la base de que a cada empleado corresponde póliza por un año de salario, o podrá constituir una institución de Estado que se encargue de prestar este servicio social. Si el pago de las primas o de las pólizas produjere pérdidas, éstas serán a cuenta del gobierno nacional.

Se procurará que los empleados que se separen del servicio, conserven el beneficio de su póliza, pagando ellos las cuotas que les

correspondieren, o rescindiendo éstas y percibiendo en efectivo la cantidad que corresponda, con arreglo a las tablas auxiliares en estos casos, salvo que hubieran estado empleados más de veinte años, en cuyo caso quedarán saldadas como ordinarias de vida.

Art. 50 El Estado se considerará, con respecto a los funcionarios y empleados, como patrono, y en consecuencia responde por los accidentes que en el trabajo sufran sus obreros, empleados y funcionarios, conforme lo disponga la ley relativa.

Art. 51 Las familias de los empleados que fallezcan en el extranjero durante el desempeño de sus funciones, tendrán derecho a que el Gobierno pague sus gastos de regreso hasta el lugar donde antes residían.

Las mismas familias podrán introducir en el país, libres de derechos aduanales, su menaje de casa, ropa y demás objetos que hayan adquirido durante su ausencia, justificándose esto con las facturas de compra y sujetándose a los requisitos que exige el Reglamento de esta Ley.

CAPÍTULO VII **JUBILACIONES, PENSIONES Y ORGANIZACIÓN DE AHORROS**

Art. 52 Los funcionarios y empleados públicos tienen derecho a ser jubilados :

- I. Cuando tengan más de quince años de servicios y estén imposibilitados permanentemente para continuar en el ejercicio de su cargo, por avanzada edad o por enfermedad física o intelectual que no provenga de hábitos viciosos o de accidentes ajenos al trabajo;

II. Cuando hayan desempeñado servicios durante veinte años; cuando los empleados comprendidos en los incisos I y II no soliciten jubilación, podrá acordarse su retiro forzoso si lo exige el mejor servicio público.

Art. 53 Las jubilaciones no podrán exceder de seis mil pesos anuales, y su monto definitivo, para cada uno de los casos a que se refiere el artículo anterior, lo fijará el Reglamento de esta ley.

Art. 54 Los funcionarios o empleados que cesen en sus empleos por supresión de la plaza o por ser separados de sus funciones, por alguna razón legal, no imputable al separado, gozarán durante tres meses de su sueldo íntegro, siempre que no acepten un nuevo cargo o comisión remunerada del Ejecutivo o no opten por su jubilación si a ella tienen derecho.

Art. 55 La esposa, los hijos y nietos, y los ascendientes que hayan dependido para su subsistencia de algún funcionario o empleado público que fallezca y que tuviere derecho a ser jubilado, gozarán de una pensión que será siempre igual a la mitad del monto de la misma jubilación, por el término de cinco años.

Art. 56 Los Gobernadores y los Alcaldes, o gerentes de las ciudades, fomentarán la creación y sostenimiento de sociedades cooperativas, de ahorro, de beneficencia y de otro género que tengan por objeto mejorar las condiciones sociales y pecuniarias de los empleados y de sus familias.

CAPÍTULO VIII

**DE LOS ASCENSOS, REMOCIONES, PERMUTAS, REDUCCIÓN O SUPRESIÓN DE
EMPLEADOS EN LAS OFICINAS Y CAMBIOS DE EMPLEOS**

Art. 57 Todo ascenso requerirá que el agraciado con él haya comprobado previamente que llena los requisitos necesarios para el puesto al cual se le asciende y que haya obtenido en la oposición o exámenes que para el caso corresponden, las calificaciones que al efecto se exijan. Los servicios en el puesto de que se asciende, sólo se tendrán en cuenta para preferir a quienes desde otros puntos de vista estén en igualdad de condiciones.

Art. 58 Nadie será removido de un puesto del servicio civil, ni se le reducirá su sueldo ni de otro modo se le perjudicará, sino para mejorar el servicio y por razones que se hagan constar por escrito, comunicándoselas en tiempo oportuno al interesado, y dándole copia de ellas, para que pueda presentar observaciones, con sus correspondientes pruebas, al superior que trate de decretar la remoción. Si a pesar de esto, dicho superior insistiere, ocurriera a la Comisión del Servicio Civil en queja, la que resolverá conforme a justicia, teniendo en cuenta lo que resulte de los documentos e informes que para el caso obtenga y estudie, y la hoja de servicios del quejoso. De los documentos que se refieren a las medidas de que este artículo trata, se extenderán copias a la persona o personas a cuyo respecto se dicten, así como a la Comisión del Servicio Civil, sin que sea requisito que ellas las soliciten.

Art. 59 No podrán las autoridades remover a ningún empleado del Servicio Civil, ascenderlo, multarlo, disminuir o aumentar sus sueldos, reducir la categoría del puesto que desempeñe, amenazar a dicho empleado, halagarlo con promesas o cambiar el lugar en que preste sus servicios:

- I. Porque pertenezca o no pertenezca a cualquier partido político;

- II. Porque haya o no haya efectuado actos en favor o en contra de personajes políticos, o en favor o en contra de determinadas medidas, actuaciones, gestiones, pretensiones o campañas de carácter político;
- III. Porque forme parte de una sociedad o asociación de cualquier naturaleza que sea y cuyo fin sea la ayuda mutua de sus miembros y la realización de actos lícitos para el mejoramiento de sus condiciones materiales, sociales o económicas o el de sus familias;
- IV. Porque efectúe actos lícitos, ordenados y respetuosos, ya sea individual o colectivamente con otros empleados del Servicio Civil, dirigiéndose al Poder Legislativo o autoridades del Poder Ejecutivo superiores a aquella de la que inmediatamente dependa, para procurar el mejoramiento de sus condiciones materiales, sociales o económicas, o las de su familia, o para presentar informes relativos a las expresadas condiciones;
- V. Por tener o no tener determinadas creencias religiosas o por practicar o no practicar actos de cualquier culto;
- VI. Por dar o dejar de dar sumas de dinero para fines políticos.

Art. 60. Cuando por motivos de economía o de reorganización de servicios se supriman oficialmente o se refunden varias plazas en una sola, se considerarán en las que queden a los funcionarios y empleados más eficientes. Los restantes quedarán en disponibilidad, pagándoles el tiempo que estén sin empleo, siempre que no exceda de tres meses. En igualdad de condiciones de eficiencia, se preferirá para conservarlos, a los que más largo tiempo hayan servido en los puestos que dependan de la Federación.

Art. 61 Los empleados que queden cesantes, según el artículo anterior, serán preferidos para ocupar las vacantes que se presenten o que ocurran

en lo futuro, si dichas vacantes son de la misma categoría y de la misma clase de ocupación que la del puesto que desempeñaban, no exigiéndoseles en este caso examen, oposición u otro requisito para ser nombrados, siempre que el nombramiento se haga dentro del término de un año.

Art. 62 Cuando el servicio lo requiera las autoridades municipales podrán cambiar de empleo, aún dependiendo de diversas oficinas, a los empleados públicos, sin modificar su categoría ni su sueldo, siempre que éstos consentan en esto último y oyéndolos previamente, lo mismo que al superior de quienes dependan y a aquél a cuyas órdenes vayan a trabajar.

Art. 63 En el caso del artículo anterior, si por el cambio del cargo se tienen que trasladar los empleados a otra localidad, las autoridades administrativas correspondientes suministrarán los fondos necesarios para el traslado.

Art. 64 Por las mismas causas mencionadas en el artículo anterior, los jefes de Departamento, dentro de sus respectivas jurisdicciones, podrán hacer cambios entre sus empleados, observando los requisitos que expresa el mismo artículo.

Art. 65 Las permutas solicitadas por los empleados sólo podrán efectuarse cuando los jefes de quienes dependan expresen su conformidad, y sin perjuicio de cumplir con los requisitos que exige esta ley y su Reglamento.

Art. 66 En caso de permuta entre dos empleados, éstos conservarán su antigüedad contada desde que hayan ingresado a la Administración Pública.

Art. 67 Los empleados que permutan voluntariamente, no disfrutarán de sueldo o remuneración alguna en el transcurso del tiempo que medie entre la separación de su antiguo empleo y la reanudación de sus labores en el nuevo.

Art. 68 El tiempo que dure la separación temporal que como pena se imponga a un empleado, se descontará al culpable para los efectos de su jubilación.

La separación definitiva por culpa del cesado y la inhabilitación privan, al que las hubiese sufrido, del derecho de obtener jubilación.

Art. 69 Los empleados que por interrupción del orden constitucional abandonaren sus puestos o sean suspendidos en sus funciones por el Gobierno usurpador, serán reinstalados en sus puestos inmediatamente que se establezca el Gobierno legal, siempre que no hayan sido separados por la comisión de alguna falta grave debidamente comprobada en los términos de esta ley.

Art. 70 Para los ascensos se tomará en cuenta la competencia en los términos del artículo 57. En igualdad de circunstancias se preferirá a los más antiguos.

Art. 71 Los empleados tienen derecho a renunciar a sus cargos en cualquier tiempo, expresando la causa de ello, pero no podrán abandonar sus labores hasta que hagan entrega de las mismas en un plazo de treinta días como *maximun*.

[No existe capítulo 72]

CAPÍTULO IX
PREVENCIONES ESPECIALES PARA ASEGURAR LA INDEPENDENCIA
ENTRE LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN

Art. 73 Ninguna persona que esté al servicio de los Municipios tomará participación en actuaciones políticas y que se ejecuten activa y públicamente, y sólo tendrá derecho para inscribirse en los padrones municipales y para votar en las elecciones populares.

Las autoridades de las que dependan los servidores de la Administración, no podrán exigir de éstos últimos, actos de carácter político ni contribuciones de ninguna especie.

Art. 74 Ninguna autoridad ni empleado de ninguna categoría darán, prestarán, recibirán o solicitarán, directa o indirectamente de funcionarios o empleados del servicio público, o de personas ocupadas en el mismo, fondos destinados a fines políticos ni a hacer presentes o manifestaciones de ningún género en honor de funcionarios o empleados de la Administración o de quienes aspiren a serlo. No podrán intervenir tampoco en los actos por los que se recaben, reciban o entreguen dichos fondos, no organizarán actos de adhesión en favor de ninguna persona, ni sirviéndose de la autoridad que tengan incitarán a sus subordinados para que asuman determinada actitud política o para que figuren en actuaciones políticas de cualquier especie que sea.

Art. 75 Nadie podrá, en lugar alguno destinado al servicio público o en el que se efectúen actos del propio servicio, dar, entregar, prestar, solicitar ni recibir sumas o valores de cualquier especie, que tengan por objeto fines políticos ; organizar manifestaciones en honor o en descrédito de autoridad o de personas que pretendan llegar a serlo, ni ofrecerles presentes de cualquier naturaleza que sean.

Art. 76 En caso de violación de cualquiera de los tres artículos anteriores, se castigará a quienes lo cometan con destitución e inhabilitación por cinco años para servir en los municipios. La Comisión del Servicio Civil vigilará especialmente el cumplimiento de este precepto.

CAPÍTULO X DEL DEPARTAMENTO DE EFICIENCIA

Art. 77 Tan pronto como sea posible, la Comisión del Servicio Civil creará y organizará un Departamento de Eficiencia que tendrá por objeto aquilatar, conforme al sistema de puntos, los servicios de los funcionarios y empleados de los Municipios. A este efecto se organizarán en cada oficina registros del trabajo de sus respectivos funcionarios o empleados, y siguiendo el mismo sistema, se definirá cual sea la proporción de eficiencia mínima que se requiera para conservar cada empleo; cual y por qué tiempo debe mantenerse la que se necesite para ser ascendido, y cual la que autorice a los superiores para tomar medidas disciplinarias especiales respecto de los subordinados.

Art. 78 Cada año el Departamento de Eficiencia rendirá a la Comisión del Servicio Civil un informe en sus labores y propondrá cada vez que lo estime conveniente, las medidas necesarias para el perfeccionamiento del servicio. Dicho informe se incluirá en el que rinda la mencionada Comisión a los Gobernadores y a los Consejos de los Municipios.

CAPÍTULO XI DE LAS ESCUELAS DE ADMINISTRACIÓN

Art. 79 Dentro de los seis meses siguientes a que esta ley entre en vigor, la Comisión del Servicio Civil publicará el programa de las escuelas administrativas, estableciendo los cursos necesarios para

el desempeño de los distintos cargos del Servicio Civil; y dentro de los tres meses siguientes quedarán abiertas y organizadas las escuelas. En todo caso será la Comisión del Servicio Civil la que fije los programas y quien de alguna manera intervenga en los exámenes para cerciorarse de la veracidad de los certificados que allí se expidan.

Art. 80 Los que no hayan estudiado en las escuelas oficiales administrativas podrán, sin embargo, aspirar a cualquier puesto del Servicio Civil sustentando, a título de suficiencia, el examen que disponga el Reglamento.

CAPÍTULO XII DE LA RESERVA DEL SERVICIO CIVIL

Art. 81 Forman la reserva del Servicio Civil:

- I. Los empleados y funcionarios que por separación temporal o por encontrarse en los casos de los artículos 47, 60 y 61 no estén desempeñando ningún cargo público;

- II. Los aspirantes que habiendo sido aprobados en los exámenes correspondientes no hayan sido todavía nombrados para ningún cargo.

Art. 82 Siempre que cualquier oficina pública de los Municipios necesite algún empleado, lo solicitará por oficio, de la Comisión del Servicio Civil, la que cubrirá la vacante con el que llene los requisitos necesarios para el cargo, prefiriendo a los del primer grupo del artículo anterior.

CAPÍTULO XIII DE LOS PREMIOS Y RECOMPENSAS

Art. 83 Cada año la Comisión del Servicio Civil establecerá premios para estimular la mayor eficiencia en el servicio y para distribuir a los que no se limiten al desempeño pasivo de su cargo, sino que demuestren de un modo efectivo su deseo de mejorar el servicio que están desempeñando: ya distinguiéndose por su probidad, ya ejecutando actos o labores que den por resultado economías para el Erario Público o para salvar caudales pertenecientes a éste; ya presentando iniciativas, estadísticas o estudios, formados fuera de las horas de oficina, que la Comisión declare de utilidad para el mejoramiento de los servicios públicos o ya efectuando cualquier otro acto meritorio, a juicio de la Comisión del Servicio Civil.

Art 84 Los premios consistirán:

- a) En viajes dentro del territorio nacional que no excedan de treinta días.
- b) En viajes del territorio nacional que no excedan de sesenta días.
- c) En viajes a Norte o Sudamérica que no podrán exceder de noventa días.
- d) En viajes a Europa o Asia que no excederán de ciento veinte días.

Art. 85 El número de premios de las distintas categorías serán fijados por las diferentes Comisiones del Servicio Civil.

Art. 86 Todos los gastos de viaje serán pagados por los gobiernos respectivos, según los presupuestos que para cada clase establezca la Comisión del Servicio Civil.

Art. 87 La Comisión del Servicio Civil declarará, con arreglo al artículo 83, quienes son los agraciados con los premios que establece el artículo

84, y publicará por cuenta del Erario del Estado o Entidad Federativa correspondiente, los proyectos, iniciativas o estadísticas que hayan merecido los premios.

Art. 88 Los premiados que, aprovechando sus viajes, hagan estudios que interesen, en cualquier forma, a la Administración Pública tendrán derecho, si la Comisión lo aprueba, a que se publiquen por cuenta del Erario y se les tengan en cuenta en sus hojas de servicios.

CAPÍTULO XIV CASAS PARA EMPLEADOS

Art. 89 Dentro de los seis meses siguientes a la publicación de esta ley, la Comisión del Servicio Civil contratará, con las compañías nacionales que presten mayores ventajas y garantías, la construcción de casas para empleados bajo las bases siguientes:

- a) La casa será pagada en abonos mensuales que incluyan precio, intereses y renta.
- b) Habrá distintos tipos de casas y con distintas mensualidades, para que cada empleado pueda escoger el tipo y la forma de pago que le convenga.
- c) Una vez que el empleado contrate con la compañía en la forma que prevenga el Reglamento formado por la Comisión, la mensualidad será descontada del sueldo del empleado por la oficina pagadora, y entregada a la compañía contratista, la que deberá cobrarla mensualmente en dicha oficina.
- d) Si un empleado dejare de serlo, podrá, si lo deseare, continuar pagando las mensualidades en las mismas condiciones de su contrato.

- e) Si en el caso del inciso anterior, el empleado no quiere continuar el pago de sus mensualidades, tendrá derecho a que se le devuelva la suma señalada en el contrato para este caso.
- f) Si en el caso del inciso anterior, (para cuyo efecto deberá dar aviso la compañía a la Comisión del Servicio Civil), algún otro empleado quisiere subrogarse en los derechos del saliente, podrá hacerlo en el plazo de 30 días, pagando a éste la cantidad que él hubiere abonado a la compañía en los términos del inciso anterior.
- g) Si, en el caso del inciso anterior, ningún empleado quisiere subrogarse en los derechos del saliente, y éste tuviere a quien hacer la subrogación, podrá hacerlo libremente.
- h) En todos los contratos se estipulará que el empleado que dejare de serlo podrá, por una sola vez y en cualquier tiempo durante la vigencia del contrato, gozar de una espera de seis meses. Si en este caso y después de vencido este término rescindiere el contrato con arreglo al inciso (e), se le descontará de lo que debiere recibir el interés de estas seis mensualidades sobre el importe del capital invertido en la casa. Esto deberá precisarse en el contrato respectivo.
- i) Se estipulará en los contratos que se celebren, que la Comisión del Servicio Civil tendrá la ingerencia que establezca el Reglamento para proteger debidamente los intereses de los empleados.

Art. 90 La Comisión, para celebrar el o los contratos que establece el artículo anterior, abrirá subasta pública en distintas ciudades de la república, a efecto de contratar sin preferencia de ninguna clase, con quienes otorguen mayores ventajas y garantías.

Art. 91 La Comisión del Servicio Civil podrá, en vez de celebrar los contratos a que se refiere el artículo anterior, organizar una institución de Estado con el capital necesario para prestar este servicio social.

CAPÍTULO XV **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS**

Art. 92 Las dependencias Administrativas de las ciudades expedirán un Reglamento general para su régimen interior, que el alcalde someterá a la aprobación del consejo respectivo, previo dictamen de la Comisión del Servicio Civil.

Art. 93 Todos los funcionarios y empleados de las ciudades están obligados a facilitar a la Comisión del Servicio Civil o a sus delegados, los medios para el cumplimiento de las prescripciones de esta ley y de su Reglamento.

Art. 94 Los jefes de las oficinas, cuyas labores en todo o en parte sean de carácter técnico, celebrarán juntas trimestrales, que convocará la Comisión del Servicio Civil, para darse a conocer los trabajos que hayan ejecutado o tengan en proyecto, a fin de que cada una de estas oficinas aproveche las labores de las otras sin necesidad de repetir el trabajo.

Art. 95 En una misma oficina no podrán ser empleados los que se hallen emparentados, hasta el segundo grado inclusive, con alguno de los jefes inmediatos, salvo los de carácter docente y los técnicos que autorice en cada caso la Comisión del Servicio Civil.

En las oficinas que manejan fondos, que tengan a su cargo materiales, aparatos, instrumentos u objetos de valor ; que desempeñen trabajos

de contabilidad, o ejerzan labores de fiscalización o glosa de cuentas, no podrán admitirse personas que entre sí tengan parentesco consanguíneo o por afinidad, hasta el segundo grado inclusive, así como los que lo tengan por adopción.

Art. 96 Los viáticos, pasajes y gastos personales de los empleados que tengan que trasladarse de un punto a otro de la república o del extranjero, para el desempeño de sus obligaciones, se cubrirán de acuerdo con las reglas y en las cantidades que fije el Reglamento de esta ley.

Art. 97 Los sueldos, viáticos y demás emolumentos de los funcionarios y empleados, cualquiera que sea su denominación, son in-embargables por tercera persona, a menos de que se trate de proveer de alimentos a las familias de dichos funcionarios y empleados.

Art. 98 Los empleados de oficinas pagadoras no podrán constituirse en apoderados o comisionados de personas que tengan que hacer cobros en ellas.

Art. 99 Se prohíbe a los empleados que gestionen directamente o por interpósita persona, asuntos de particulares en las oficinas en donde ellos trabajen.

Los profesionistas, inspectores y comisionados especiales, no podrán proyectar, contratarnie ejecutar para particulares los trabajos, obras materiales o de cualquier otro género, cuyo estudio tenga que hacerse o se haya hecho en la oficina en donde trabajen.

Art. 100 Nadie podrá realizar en las oficinas públicas o dependencias del Servicio Civil operaciones de agio, rifas o combinaciones

mercantiles, bien sea entre los empleados o con personas ajenas a las mismas oficinas. Se exceptúan los trabajos relativos a las sociedades cooperativas, cajas de ahorro y otros análogos.

Art. 101 Los funcionarios y empleados públicos no podrán aceptar presentes de sus subalternos ni de las personas que con ellos traten asuntos oficiales.

Art. 102 Las penas aplicables a los empleados públicos que no cumplan con sus deberes o por otras faltas que cometan, se dividirán en dos clases:

I. Temporales;

- a) Amonestación.
- b) Multa en efectivo.
- c) Separación temporal de su empleo.

II. Definitivas;

- a) Inhabilitación para ingresar en cualquier oficina de la Administración Pública, hasta por diez años.

La aplicación de estas penas se hará de acuerdo con el Reglamento de esta ley.

Art. 1º Esta ley comenzará a surtir sus efectos tres meses después de la fecha de su publicación.

Art. 2º Desde el momento en que se publique esta ley, los empleados y funcionarios de las ciudades, quedan automáticamente bajo la protección y salvaguarda de sus disposiciones y, por lo tanto, no podrán ser removidos sino conforme a ellas. Una vez que llenen el requisito que exige el artículo 26, tendrán derecho a que se les compute en sus

hojas de servicios el tiempo que hubieren servido desde su entrada a la Administración.

Art. 3º Se derogan las disposiciones dictadas con anterioridad que estén en contradicción con esta ley.

Capítulo 2
CONFEDERACIÓN NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**LA VIGOROSA ACCIÓN SOCIAL DE LA CONFEDERACIÓN NACIONAL
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

[Folleto de Divulgación, 1922]

Una obra de gran trascendencia que debe
interesar a todos los C.C. empleados
públicos ...

[PREÁMBULO]

El día 5 de junio de 1922 se fundó,¹ conforme a las leyes de la República, la CNAP. El acta de constitución fue protocolizada por el señor notario público don Agustín Ruiz Olloqui, con asistencia del señor licenciado Manuel E. Mercado. CNAP son las iniciales de Confederación Nacional de la Administración Pública, adoptadas para abreviar el nombre de la Institución.

**Confederación Nacional de la Administración Pública
(CNAP)**

Invitamos a todos los elementos que constituyen el servicio civil de los Estados Unidos Mexicanos, a tomar participación activa en el desarrollo de la "Confederación Nacional de la Administración Pública". La CNAP es una institución de carácter exclusivamente profesional que pretende la realización de altos fines sociales y económicos y que se ha establecido conforme a las leyes de la República, para promover la prosperidad de quienes se consagran al servicio del Estado. Creemos que usted se dignará favorecernos con su adhesión; le anticipamos

¹ "La Vigorosa Acción de la Confederación Nacional de la Administración Pública" (1922), México.

nuestros agradecimientos y nos suscribimos sus afectísimos, atentos amigos y seguros servidores:

Licenciado Antonio Caso, Presidente del Consejo Técnico (Rector de la Universidad Nacional). Licenciado Gilberto Valenzuela, Consejero Legal (Subsecretario de Gobernación). Profesor Gregorio Cristiani, jr., Presidente Ejecutivo de la Confederación. Contador, José D. Alvarez, Tesorero General (Subdirector de los Talleres Gráficos de la Nación). Salvador Seoane, Secretario del Consejo Técnico (Director Gerente de la Compañía Nacional Mexicana de Fianzas). Doctor Ulises Contreras, Secretario del Cuerpo Consultivo Honorario. Manuel E. Ramírez, Secretario del Consejo Ejecutivo.

Integrantes de los Consejos Directivos de la CNAP

Consejo Técnico

Presidente, señor licenciado Antonio Caso,
Rector de la Universidad Nacional de México

Consejero Legal, señor licenciado Gilberto Valenzuela, Subsecretario de Gobernación

Vicepresidentes, señor licenciado Honrado Bolaños,
Secretario de la Facultad de Altos Estudios,
y señor profesor Antonio Pons

Secretario, don Salvador Seoane,
Director Gerente de la Compañía Nacional Mexicana de Fianzas

Subsecretarios, señor licenciado Jesús M. Miranda y señor licenciado Abenamar Eboli Paniagua.

Consejo Ejecutivo

Presidente, señor profesor Gregorio Cristiani, jr.

Secretario, señor don Manuel Esteban Ramírez

Tesorero General, señor Contador don José D. Alvarez

Vicepresidentes, señor don Alfredo Vengara y señor don José C. Diéguez

Subsecretarios, señor don Carlos Gutiérrez Cruz y señor don Pedro Medina Escalona

Director de Asociaciones Locales, señor don Luis Arrioja Isunza

Presidente de la Comisión de Hacienda, señor Pagador don Juan M. Verges.

Miembros Honorarios de la CNAP

Señor General Alvaro Obregón,
Presidente de la República

Señor Adolfo de la Huerta,
Secretario de Hacienda y Crédito Público

Licenciado José Vasconcelos,
Secretario de Educación Pública

Licenciado Miguel Alessio Robles, Secretario de Industria,
Comercio y Trabajo

Ingeniero Alberto J. Pani,
Secretario de Relaciones Exteriores

Ingeniero Amado Aguirre,
Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas

Ingeniero Carlos Peralta,
Oficial Mayor de la Secretaría de Educación Pública

Señor Celestino Gasca,
Gobernador del Distrito Federal

Señor Doctor Miguel Alonso Romero,
Presidente del H. Ayuntamiento

Señor Licenciado Manuel I. Fierro,
Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales

Señor Cosme Hinojosa, Director General de Correos

Señor Regino Hernández Llergo, Secretario de Redacción de "El Universal".

Cuerpo Consultivo Honorario

Presidente, Señor Licenciado Enrique Martínez Sobral.

Secretario, Señor Doctor Ulises Contreras.

(Oportunamente se publicará la lista íntegra
de Miembros Honorarios)

**Programa General que está Realizando la Confederación
Nacional de la Administración Pública y Bases Orgánicas
de la Institución**

I

A. Establecimiento, en toda la República, de treinta asociaciones locales afiliadas, que integrarán la Confederación; organizadas con base en solidaridad profesional y que perseguirán los mismos fines que se numeran a continuación:

B. Constitución de una Sociedad Económica de Previsión, que dirigida técnicamente y administrada en forma científica, realice estos tres objetos:

1º Creación de una Asociación de Consumo, destinada a proporcionar a sus miembros, a precios más reducidos que los del mercado, y por medio de almacenes comunes, artículos de primera necesidad, drogas, muebles, ropas, calzado y, en general, cuanto requieran para el abastecimiento y gasto de sus hogares.

- 2º Organización de una Asociación de Construcción que permita adquirir a sus agrupados mediante cuotas mensuales inferiores al pago del alquiler actual, casas propias que estén en relación con sus posibilidades y exigencias y que facilite la edificación de familisterios cómodos e higiénicos para los obreros de las industrias oficiales.
- 3º Formación de una Caja de Ahorros y Préstamos que garantice ampliamente sus manejos y estimule la previsión entre los asociados a la Confederación; la finalidad de esta Caja estará íntimamente relacionada con el establecimiento del "Seguro Oficial", que prevendrá las emergencias del trabajo, la ancianidad y la muerte.

C. Institución de una Agrupación de Previsión Social, destinada a lograr la reglamentación del servicio civil, fomentar el establecimiento de sociedades mutualistas, el desarrollo de las culturas intelectual y física, y preservar la salud de los socios. Con tales propósitos se crearán:

- 1º. El Comité de Previsión Social de la CNAP.
- 2º. Los círculos de estudio que se formarán en la capital de la República y en los Estados, organizados según las bases que establezca la Sociedad Cultural de la Secretaría de Educación, en los cuales se impartirán, por medios sugestivos, enseñanzas adecuadas a cada región, conocimientos agrícolas o industriales, etcétera.
- 3º. Las casas de salud destinadas a la curación de las enfermedades graves que padezcan los empleados públicos, en donde su tratamiento les resulte superlativamente barato, disfrutando de

las comodidades y atenciones que proporcionan los sanatorios modernos.

4º. Los gimnasios, parques deportivos y la liga de excusiones, por medio de la cual, y con las combinaciones ingeniosas de las sociedades inglesas de turistas, sea posible que los miembros de la Confederación, cada cinco años, realicen expediciones a las principales ciudades americanas o europeas.

Desde el mes de su ingreso, todos los confederados que hayan cubierto el recibo de inscripción y la cuota "mutualista", tendrán derecho a que se les hagan efectivos inmediatamente los siguientes ofrecimientos:

primero. En los casos de cese, cuando éstos no sean motivados por causas infamantes, la CNAP indemnizará a sus asociados con cuatro meses de sueldo.

Segundo. En los casos de defunción se entregará a los deudos del confederado la suma correspondiente al 250 por 1, calculada por su cuota mensual; y se pagarán, por cuenta de la CNAP, los gastos que origine su inhumación. (v.g.: Los familiares de un oficial primero que entera mensualmente \$2.00 dos pesos, recibirán \$500.00).

II

a) Cuando por circunstancias especiales alguno de los confederados demande el auxilio de la CNAP, ésta procurará, por todos los medios, responder al llamado que se le haga ya sea abriendo "suscripciones," interponiendo su influencia o, en general, valiéndose de los amplios y variados recursos del mutualismo para beneficiar a los asociados.

b) La CNAP establecerá una bolsa del trabajo que comenzará a funcionar tan pronto como se establezcan, en toda la República, sus asociaciones locales.

**Observaciones al Margen del Programa
De la CNAP**

El Consejo Ejecutivo ya se ha dirigido a todos los gobernadores de los estados, solicitando su cooperación para fundar las asociaciones locales de la CNAP; delegaciones en Jalisco, Veracruz, San Luis Potosí, etc., han iniciado sus labores a fin de organizar esas asociaciones y para el día 16 de septiembre la Confederación se habrá extendido por toda la República, teniendo sucursales en las treinta y una Entidades federales. Muy en breve se enviará una excitativa a todos los acreedores del erario por concepto de "bonos," invitándoseles a que adquieran lotes en terrenos de propiedad nacional mediante la cesión de sus créditos, para establecer la colonia de casas de la CNAP. El capital necesario para la edificación se obtendrá de un sindicato financiero, que está por formarse. La CNAP se propone asegurar que cada uno de los poseedores de lotes tenga derecho a que se le construya su casa; obligándose los accionistas, por su parte, a pagar en tres años de plazo el importe total a que asciendan los materiales y la mano de obra de la construcción. Esta iniciativa comprenderá también a quienes deseen adquirir terrenos (ya sea en México o en los Estados de la República) para dedicarlos a fines agrícolas o industriales.

La Caja de Ahorros y Préstamos ayudará al empleado público a resolver sus problemas económicos; es bien sabido que las familias que viven del Estado sufren las consecuencias de la bancarrota que abate a los jefes de casa; no hay, puede asegurarse, un sólo presupuesto que no tenga su nivelación en el funesto agiotaje que, con el diez

por ciento decenal, ha invadido los hogares de todos los que viven de un sueldo modesto. La "Cía. Nacional Mexicana de Fianzas," S. A., prestigiada institución que cuenta con un capital de un millón de pesos, a iniciativa de su Director-Gerente, don Salvador Seoane (Secretario Técnico de la C. N. A. P.), está por terminar el proyecto en la "Caja Bancaria Beneficiadora del Empleado."

Conceptos que Enaltecen la Obra De la CNAP

Eminentes intelectuales apoyan nuestra acción social; encumbrados funcionarios de la Federación (Secretarios de Estado, Gobernadores, Presidentes Municipales); los grandes rotativos que orientan la opinión pública, y todas las fuerzas vivas de la Nación, han contribuido con su impulso al victorioso desarrollo de la CNAP. Se aplaude sin reservas el justísimo anhelo de redención en que se inspira nuestro movimiento asociacionista y se considera de trascendental importancia el programa económico-social que se propone realizar la Confederación.

El señor Ministro de Hacienda ha dicho refiriéndose a la CNAP: "Los empleados públicos, al asociarse, ejercen un derecho de ciudadanos". Adolfo de la Huerta.

"Encarezco la necesidad de que haya en México una ley del servicio civil que garantice al empleado público contra los vaivenes de la política y lo indemnice por sus prolongados servicios; el gobierno nunca podrá tener buenos empleados si no da a éstos toda clase de garantías". Plutarco Elías Calles. (Entrevista con *El Universal*).

"Me es grato manifestar a ustedes que con gusto acepto la distinción que se me hace al nombrarme Miembro Honorario de la Confederación Nacional de la Administración Pública". Lic. Miguel Alessio Robles, Secretario de Industria, Comercio y Trabajo.

"Estoy dispuesto a prestarles toda la ayuda posible, para el mejor éxito de sus propósitos". Ing. Alberto J. Pani, Secretario de Relaciones Exteriores.

"Quedo altamente agradecido a la Confederación Nacional de la Administración Pública por el nombramiento de Miembro Honorario que se dignó extender a mi favor". Celestino Gasca, Gobernador del Distrito Federal.

"Crean ustedes que agradezco, en lo que vale, la distinción que se me ha hecho al nombrarme miembro honorario; me permite expresarles mi agradecimiento, rogándoles que lo hagan extensivo a la importante Confederación Nacional de la Administración Pública". Doctor Miguel Alonzo Romero, Presidente Municipal de México.

"La Confederación Nacional de la Administración Pública y sus organizadores merecen mis más grandes simpatías; muy en breve prestaré a esa institución alguna ayuda eficaz". Rafael Nieto, Gobernador de San Luis Potosí.

"Sírvanse aceptar los parabienes de este Gobierno por el formal establecimiento de tan benéfica Asociación". Gobernador de Tlaxcala.

"No puedo menos que felicitar a los entusiastas organizadores de la CNAP por la noble empresa que han acometido y desearles un éxito brillante". Gobernador de Nuevo León.

"Tengo el gusto de participar a esa Honorable Confederación que este gobierno aplaude su establecimiento". Gobernador de Querétaro.

"Les manifiesto mis felicitaciones sinceras y mis votos por que obtengan un completo y halagüeño éxito en los fines que persiguen". Gobernador de Coahuila.

"Con gran satisfacción se ha enterado este gobierno, de haber quedado instituida en la capital de la República la C.N.A.P". Gobernador de Nayarit.

"Este Ejecutivo simpatiza con la Confederación Nacional de la Administración Pública". Gobernador de Aguascalientes.

"Deseo muchos triunfos a la CNAP". Gobernador de Guerrero.

"Me es satisfactorio manifestar a ustedes que acepto gustoso la alta distinción de haber sido nombrado miembro honorario de la CNAP y que me considero muy honrado perteneciendo a esa asociación, por cuya prosperidad y engrandecimiento hago los más fervientes votos". Julio Torri, Secretario de la Embajada de los Estados Unidos Mexicanos, enviada al Brasil.

"Tengo a honor manifestar a ustedes que acepto y agradezco, en todo lo que vale, la honrosa distinción que se me hace al nombrarme miembro del Cuerpo Consultivo Honorario de la Confederación Nacional de la Administración Pública". Doctor Guillermo Parra.

"He tenido el honor de recibir el nombramiento de miembro *ad-honorem* de esa institución; mucho agradezco esa distinción y deseo fervientemente corresponderles, sirviendo a ustedes en todo lo que

tengan a bien comunicarme". Pafnucio Padilla, Presidente de la Confederación de Cámaras de Comercio.

El Porvenir de los Empleados Públicos Y la CNAP

La CNAP, deseosa de "promover la prosperidad" de sus asociados, ha pensado en la conveniencia de llevar a la práctica, a la mayor brevedad posible, uno de sus proyectos de mayor trascendencia: preparar a los confederados para el ejercicio de alguna "actividad propia" que les permita subsistir por sí mismos cuando carezcan del empleo oficial. El señor licenciado don Miguel Alessio Robles, miembro honorario de la CNAP, se ha dignado impartir su valiosa ayuda a esta Institución y patrocinará el establecimiento de las pequeñas industrias, cuyo aprendizaje será de gran utilidad para todos los asociados. Este fin, por sí solo, justificaría la importancia social de la Confederación.

Conclusión

Nadie que viva el momento actual ignora la fuerza representativa de la asociación; la preeminencia de las clases sociales, en el mundo entero, depende ahora de su solidaridad; la CNAP ofrece, esta oportunidad única para que los miembros de la Administración Pública constituyan la más poderosa de las asociaciones existentes en el país, y una de las más florecientes para el porvenir. Inspirada en altos fines sociales y económicos; profundamente respetuosa de todas las leyes, de todas las autoridades, de todas las instituciones públicas y privadas; en íntimo contacto con los más encumbrados funcionarios federales (nótese bien, "funcionarios", no políticos) y atenta siempre al papel que debe desempeñar en la vida de México, la CNAP no será un elemento de perturbación social; será, por lo contrario, un factor

principalísimo de eficiencia administrativa y de progreso nacional en consecuencia.

Expuestas las consideraciones que anteceden, exhortamos a quienes constituyen el servicio civil de los Estados Unidos Mexicanos, a secundar la obra que, con el apoyo de las autoridades y con la simpatía de todas las clases sociales, está realizando la Confederación Nacional de la Administración Pública.

México, agosto de 1922.

Salvador Seoane, Secretario Técnico, (Director-Gerente de la Compañía Nacional Mexicana de Fianzas). Contador, José D. Alvarez, Tesorero General, Subdirector de los Talleres Gráficos de la Nación. Doctor Ulises Contreras, Secretario del Cuerpo Consultivo Honorario. Manuel E. Ramírez, Secretario del Consejo Ejecutivo. Gregorio Cristiani, Jr., Iniciador de la C.N.A.P.

Ningún Miembro de la CNAP será Cesado

El año entrante todos los confederados permanecerán en sus empleos, aún cuando se reduzcan los presupuestos en un elevado porcentaje.

¿POR QUÉ?

Esta es una sorpresa que reserva el Presidente Ejecutivo de la Confederación, y que dará a conocer en las públicas reuniones que se efectuarán en el curso del presente mes.

Pero téngalo muy presente:

"Ningún confederado saldrá de la Administración Pública, mientras pertenezca a la CNAP."

...

PARA TODO ASUNTO RELATIVO A LA CNAP
SIRVANSE DIRIGIRSE A LAS OFICINAS
DE INFORMACIÓN INSCRIPCIONES:
EDIFICIO "LA PALESTINA"
Avenida 5 de Mayo, 20
4º piso, núm. 28
MÉXICO, D.F.

CNAP, MAGAZINE
(Octubre 1º de 1922)

Nosotros
[Presentación de la revista]

Por Raimundo Álvarez Mayoral

Cuando la discusión se entabla reñida sobre una personalidad o sobre una cosa, es porque indudablemente esa personalidad o esa cosa significan un positivo e innegable valor.² Aquello que no es discutible, no tiene valor; es lo insignificante, lo que pasa desapercibido, siempre que no se trate de las magnas verdades que, poseyendo el carácter de evidentes, son indiscutibles. Sentado lo anterior, confesamos nuestra satisfacción plena, y nos congratulamos por ello, al pensar que la Confederación Nacional de la Administración Pública viene siendo, desde hace varios días, el tema cotidiano alrededor del cual giran los más variados comentarios y sobre el cual se bordan las más audaces suposiciones, no sólo de parte de los hombres que ocupan los más elevados puestos en el gobierno y de los empleados públicos, sino de todos los componentes de la sociedad en general.

Natural y necesaria es esta nueva inquietud que surge hoy en todos los espíritus, en medio del ambiente agitado, casi siempre pesimista, en que se debaten todos nuestros más ingentes problemas. La Confederación Nacional de la Administración Pública, siendo el motivo de tal inquietud, no ha hecho sino responder a las necesidades sociales

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

del momento histórico por que atravesamos, de acuerdo con los postulados de justicia y de solidaridad que conviven actualmente las conciencias, a que los valores éticos y legales se transforman y la humanidad percibe amplios y nuevos horizontes en su incansable empeño por alcanzar la felicidad. Y si hemos de creer en la ley sociológica que nos habla del fatalismo de la invención, estaremos perfectamente de acuerdo en que si la acción solidarista debida al talento y la actividad estupenda de Cristiana no hubiese sido iniciada por él, seguramente que, de un modo irremisible, hubiera surgido, con una diferencia de tiempo más o menos grande, promovida por cualquier otro espíritu fuerte y organizador, ante las necesidades imperiosas del medio y del momento presentes.

Actualmente vivimos en una época asociacionista por excelencia; los intereses de la colectividad se sobreponen a los intereses individuales. Comienza a cumplirse un ideal de justicia ya entrevisto por los pensadores más antiguos y confirmado plenamente por los intelectuales de nuestro tiempo. Se organizan fuertemente los obreros de todos los gremios, y comienzan a obtener ya positivas conquistas para su clase; se organizan los capitalistas, al pensar que sólo unidos podrán defender sus intereses; y nosotros, los empleados públicos, miembros de la representativa clase media, comenzamos a dar señales de vida. Comprendemos que también nos pertenece el derecho de asociarnos y de luchar por nuestro mejoramiento moral y material. Contamos con la potencialidad suficiente para realizar nuestros propósitos, sin necesidad de convulsiones peligrosas ni de sacrificios inmensos, como los de las clases de nuestro pueblo más humilde, porque nosotros, si bien tenemos que enfrentarnos, como ellos, con el problema económico, felizmente hemos resuelto nuestro problema educacional.

Nobles son, pues, nuestros ideales, y justa, por lo mismo, la causa que defendemos. Sí, debemos proclamar, con entusiasmo, lo siguiente: hemos tenido numerosos amigos, que desinteresadamente nos han prestado su valiosa colaboración; pero también numerosos enemigos. A estos últimos no podemos sino agradecerles la ayuda que nos han prestado, pues nos han hecho comprender, con su pusilanimidad y con su insignificancia, que no pueden ser de los nuestros, porque la realización de altos ideales no compete sino a espíritus fuertes y optimistas, perfectamente templados para la lucha.

Y si la opinión pública y la de los hombres representativos del país, intelectuales, gobernantes, profesionistas y trabajadores, han estado y estarán con nosotros, así lo esperamos, ¿qué importa que la mediocridad o el cretinismo más caracterizados lleguen hasta la injuria para atacarnos? Hombres de la talla intelectual de un Antonio Caso y de la de un verdadero estadista, moderno e inteligente, como el C. Presidente de la República [Álvaro Obregón], han tenido enaltecedoras palabras de aliento para los directores de esta magna empresa y han ofrecido asimismo su ayuda para que ella se realice, siendo el primero, Presidente de nuestro Consejo Técnico, y el segundo, Miembro Honorario de la Institución. Toca a nosotros, en consecuencia, responder con hechos tangibles a esa confianza que se nos ha depositado. Creemos que somos capaces de cumplir los fines que nos hemos propuesto. Somos amigos francos y compañeros de todos aquellos que integran las clases trabajadoras, lo mismo empuñando un martillo que elaborando una idea. Creemos en la bondad de nuestros principios, y los sostendremos siempre muy por encima de los egoísmos mezquinos y de los intereses personalistas.

El CNAP Magazine se complace en ser el portavoz de los sostenedores de tan loables y trascendentales proyectos para nuestra clase y para

la sociedad. Nosotros afirmamos clara y rotundamente que la Confederación Nacional de la Administración Pública ha triunfado. Así lo demuestran no sólo los millares de confederados que existen ya en el país, sino también la aprobación unánime de todos los hombres de fuerte voluntad y de recto criterio. Muy pronto recibirán los beneficios de una sólida organización hasta los que no han reparado para enfangarse en la calumnia. A ellos les ofrecemos también el pan espiritual de una idea salvadora, que tarde o temprano habrá de redimirlos.

**La CNAP se dirige a las Autoridades
y a la Nación**

Manifiesto

Al reunirnos para la realización de una obra colectiva que tanto se ha menester en nuestro ambiente social, queremos significar, con claridad, la nobleza de nuestro propósito y las causas que nos impelieron a obrar en el sentido en que hemos venido actuando para beneficio de los empleados de la administración pública, en primer término, y de la sociedad en general, la cual también ha de sentir interés, según pensamos, por lo que toca y concierne a quienes tienen en sus manos el funcionamiento mismo de la compleja máquina del Estado.

En México no se concibe acción pública alguna que no sea política. Piénsase que, si los hombres se reúnen, ha de ser siempre con fines íntimamente ligados con el movimiento de los partidos en pugna y de los caudillos o *leaders* preponderantes. Nosotros vamos a demostrar, no con vanas palabras, sino con actos tangibles, que puede el empleado ejercer una actividad pública de concordia y mutualismo económico; sin erigirse por ello en centro de acción política. Claro está que todos deseamos en el seno de la Confederación el triunfo de nuestras ideas políticas; pero sabemos bien que el sitio de propaganda de nuestras

concepciones, no es la agrupación a que pertenecemos. En clubes y sociedades de diversa índole formulará cada quien el voto que le parezca en pro del candidato político y las ideas de este linaje que más le simpaticen, y con las cuales comulgare; en la confederación nacional de la administración pública, no. Aquí no. El tiempo ha de correr para demostrar a los escépticos que se puede perfectamente ser un ciudadano consciente de todas las propias prerrogativas y de todos los derechos políticos y, no obstante, pertenecer a una agrupación que nada tiene que hacer con semejantes cosas; agrupación que busca y anhela el triunfo de otros ideales, y que muy complacida quedará si alguna vez logra demostrar con hechos palpables, con argumentos sin réplica, que dentro de las acciones públicas del ciudadano, en un país civilizado, sólo una porción restringida abarca la política; y otra buena parte queda expedita siempre para movimientos sociales de la índole del que hemos iniciado.

Próximamente convocaremos a la reunión en que se habrán de definir, en lo que respecta a sus Asociaciones de Consumo, Construcción, Ahorro y Mutualismo, los estatutos que rifan el desarrollo de esas obras que por medio de la acción conjunta emprenderá en breve la CNAP. Que no se alarmen a destiempo nuestros críticos. Parece prudente esperar a que algo hayamos hecho, para principiar entonces a juzgar del valor de lo que hacemos. Las censuras por anticipado, son esto simplemente: discusiones de algo que todavía no se produce, debates sobre lo que aún no brota, palabras que no encarnan realidad ni sentido alguno plausible. Confiados, pues, en la bondad de nuestro ideal, seguiremos adelante. La fe que abrigamos es grande. El empeño que pondremos en nuestros actos, constante e incapaz de sufrir agravios.

Por último, como sabemos que nos asiste la justicia de una noble idea, benéfica para todos, dentro y fuera de nuestra Confederación,

en la serenidad de nuestro criterio y la actividad de nuestras voluntades, declaramos cimentar el propósito que nos guía y que queríamos comunicar a todos los miembros, grandes y pequeños, de la administración nacional.

México, 8 de septiembre de 1922.

Lic. Antonio Caso, Presidente del Consejo Técnico. Prof Gregorio Cristiani Jr., Presidente del Consejo Ejecutivo. Cont. José D. Álvarez, Tesorero General.

La Obra Del, Tiempo

In honorem tanti festi

Por Francisco Montero del Collado

En el año de 1906 un día apareció, en un trocito de papel, este título: ASAMBLEA, a ella se citaba a los empleados de la Federación la noche del 24 de diciembre para la exposición de unos estatutos, formulados por el autor de este escrito, como iniciativa suya para la creación de una Sociedad Mutualista de Empleados Federales. Amigos de los débiles, como lo hemos sido siempre, y encontrándonos actuando en aquel entonces en un medio en el cual palpábamos el estado moral del empleado, sus pobrezas, sus dolores, las vejaciones que sufría, las necesidades y hasta la miseria que legaba al morir a sus pósteros (sucesores), la golfemia (golfería) muy común en él acompañada de un proverbial descrédito en sus tratos civiles y la insignificación de supersonalidad ante sus superiores; palpando todo esto, nos resolvimos a plantear nuevamente el problema del mejoramiento de esa clase, que parece haber nacido para respirar tan sólo el aire de las mediocridades en tanto que a la vorágine de las nocturnales tierras lo conduce el vórtice de la humana vida.

Ya en 1901 iniciamos, fundamos y logramos ver en actuación hermosa al Orfeón Angela Peralta, asociación artística y por ende mutualista, que hizo bienes y se cubrió de gloria y, si es verdad que la idiosincrasia apatía nuestra y la envidia y la falsedad minaron su existencia, pudiendo haber quedado relajada nuestra voluntad para otro intento de Sociedad, no nos contentamos con el mal ajeno ni con el propio, y, como indicamos ya, apasionados de nuestros ideales, aclamamos a los bien intencionados diciéndoles a voz en cuello:

El hombre que vive en el aislamiento, vive, sin provecho ni para sí ni para sus semejantes. Debemos buscar la asociación, porque ella es la salvaguardia de nuestros intereses morales y materiales. Todo hombre digno busca su salvación en el derecho, y asociarse es salvarse de las rudezas del destino, ejerciendo un derecho. La asociación es la demostración palpitante de la nobleza de los sentimientos de las partes que la componen. La asociación es la conjunción de los amores grandes irradiando en círculos concéntricos por espacios inconmensurables. Decir SOCIO es lo mismo que decir hermano, y el hermano es un signo positivo en la ecuación del amor. En esta ecuación, el primer término es Dios. Nuestro deber es formar parte de ella. Para eso somos nacidos. Asociarse es cumplir con la ley del amor, demostrando que ignoramos lo que es el egoísmo. Asociarnos es armarnos contra las fatalidades de la vida, defendiéndonos a nosotros mismos y a los que amamos. Sigamos el ejemplo del mundo entero, que busca en la ASOCIACIÓN de las fuerzas, la fuerza del derecho que salva alimentado por el amor.

Y, por fortuna, no faltaron voluntades bien intencionados que nos ayudaron en la obra del mejoramiento burocrático. Cinco años luchamos sin descanso. Nuestro verbo cálido y entusiasta en Lumen, y por todas partes, corrió, llevando a todos el aliento, el consuelo

y la esperanza. Pero llegó la hora de las claudicaciones. Creyentes sinceros, pusimos en manos de otros el arca santa de nuestras ilusiones, y ellos, sin corazón, sin conciencia, pisoteando los santos principios de la democracia y rasgando el vestuario de la filantropía, la llevaron por senderos tortuosos y nefastos. Y mal debieran haber aquellos que cegaron las fuentes de un engrandecimiento y troncharon el pan de las viudas y los huérfanos.

Y nos decimos ahora como nos decíamos entonces: ¿Por qué los hombres del poder no quisieron oírnos y enmudecieron y callaron? A Limantour, que reprobaba nuestros idealismos, le argumentamos por sus errores y apenas si de sus labios, brotó una vaga promesa para el porvenir, que nunca realizó. Al General Díaz, que tuvo una familiar y cariñosa audiencia con nosotros, ofreciéndonos su apoyo para conceder un pedazo de tierra a los soldados de la pluma, a los servidores famélicos de la Nación, no podemos registrarlo coronado en los anales de nuestra historia mutualista, porque no abrió para nosotros la fosa donde debían escondérse nuestros infortunios.

Pero el tiempo ha pasado. Las campanas que repicaban la gloria en 1906 y 907, y que enmudecieron en 1912, hoy sacuden de nuevo el polvo de los años, y moviendo sus broncineas (de bronce) lenguas, llaman a los fieles a la celebración de la misa de la unión. Estamos de fiesta. Démosle tregua al dolor. A la puerta de casa están quienes nos digan con Fenelón que debiéndose más a sus semejantes, a la Patria y a la familia que a sí mismos, están dispuestos a trabajar por ellas para mejorar su destino.

Debemos sacudir nuestras indiferencias y recibir cordialmente a aquellos que, amando al hombre, están dispuestos a pasar hasta por el sacrificio de sí mismos, ajenos a los miserables egoísmos de los que no saben comprender las noblezas del alma y mucho menos saben ni

pueden practicarlas. Para nosotros, el día de hoy es una fiesta que necesita de los ensalzamientos de las ideas, de los ensalzamientos de todos los esfuerzos y de todas las acciones que tienen por orígenes el amor al pobre, al desvalido, al paria de la fortuna, y por afluentes, al hogar hambriento de las dulcedumbres de la abundancia, de las comodidades confortables del dinero, de la paz reinante como hija legítima de las necesidades bien satisfechas.

Legítimamente podemos repetir que hoy es un día de fiesta, y en honor de ella hemos dejado correr la péñola (pluma para escribir) para cantar las altezas, la soberanía de los luchadores del bien. El que no ha tenido hambre, no puede comprender las horas negras de esa necesidad. El que ha dispuesto de telas para cubrir sus desnudeces, nunca sabrá lo que son los dolores de las inclementes rachas que hijas legítimas del Norte flagelan las carnes escuálidas de los páuperos. El que tiene reservas de todo género disponibles para todas sus necesidades, no es de extrañar que no piense en aquel para quien la palabra "reserva" es novedosa, ajena a su vocabulario. Por eso los redentores de las ideas, los redentores de las sociedades perdidas en el *maremágnum* de los absolutismos, de las esclavitudes de todo género, los redentores de las clases enfangadas en la desgracia de la ignorancia; de los cadáveres ambulantes sumidos en una vida paupérrima de humillaciones y de carencias materiales, de derechos y de justicia; los redentores de las humanidades del pasado y del presente, han salido de las multitudes sufrientes.

Entre los hebreos, Moisés dejó las grandezas de los Faraones para lanzarse a la revuelta que había de libertar al pueblo Israelita.

El divino Nazareno salió de las humildades que un hogar donde el arte constituía el elemento esencial de su vida, para guerrear contra

las castas privilegiadas de una sociedad levítica, fanática, torpe, y contra un imperio gentílico, conquistándose la inmortalidad y el amor con los sufrimientos de la afrenta y con la muerte. Napoleón Bonaparte, en un principio casi ignorado, surgió para dominar a las masas y encumbrarse hasta darle a la bella Francia glorias inmensas nacidas de resurgimientos portentosos. Y nuestro gran patricio, el indio de Guelatao, deja los cármenes y las montañas que fueron su cuna, para plantar, más tarde, con asombro del mundo, el lábaro de la Reforma y de las libertades patrias sobre los escombros de un imperio ficticio e imposible.

Y los mundos todos ensimismados con la obra de sus redentores, que ellos mismos viven, se regocijan y los deifican para entregarlos a la posteridad. Y cuando, viviendo como vivimos, en un medio nefasto que nos acongoja, surge el deseo, se levanta la iniciativa que quiere arrebatarnos de las garras de esa hidra insaciable que se multiplica bajo la forma de hambre, de desmantelado hogar, de enfermedades, de muerte, etc.; y cuando nos sentimos más bajo un cielo negro que, cegándonos, nos lleva al precipicio, y vislumbramos una luz y oímos una voz que nos alienta y nos guía consolándonos, natural es que, con nuevos alientos, nos levantemos para la lucha, y erguidos, sin apocamientos, emprendamos el camino de salvamento.

Al Margen de Nuestros Triunfos

Por Roberto López y Sánchez de Tagle

El rasgo característico de los pueblos que están en el camino único que conduce a un estado social sentado en bases sólidas, inspiradas en un amplio y mejor concepto de la justicia, lo es, en estas épocas,

la tendencia a limitar acertadamente el poder que en las sociedades cabe ejercerse legítimamente por los individuos sobre los individuos. Y por lo que en particular se refiere a gobernantes y gobernados, John Stuart Mill, decía que, los gobiernos de los pueblos, para que estos pudieran considerarse libres, debían exigir el respeto de sus derechos políticos, y que los gobiernos no podían violar tales derechos, sin desprestigiarse y sin correr, justamente, el riesgo de una resistencia particular o de una rebelión general. El mismo sociólogo considera que el papel de los patriotas es el de limitar justamente el poder de los gobernantes sobre los gobernados.

Es halagador para los mexicanos, comparar la obstrucción que los altos funcionarios del régimen porfirista hicieron a la sociedad Mutualista de Empleados Públicos, con la acogida entusiasta que los hombres de la revolución hecha gobierno han dispensado a la Confederación Nacional de la Administración Pública, porque tal parangón patentiza no sólo que se está operando una transformación social y política en nuestro pueblo y en sus instituciones, sino también que contra la opinión de los cuistres (pedantes), intransigentes deturpadores (corruptores) de la Revolución, ésta no ha sido únicamente destructora de viejos moldes torpemente consagrados como símbolos de un progreso máximo, sino que ha venido a darle a nuestro pueblo un pan que sólo puede ser gustado por los hombres de espíritu fuerte que ha venido a encender en nuestro cielo; no los reflejos de una aurora boreal que abren un paréntesis de luz en la larga noche del polo, sino la alborada definitiva ante la cual huyen los búhos del pensamiento: la libertad. Y una sola de sus fases: la libertad de asociación en su forma activa, es una conquista de orden moral, cuyo valor, por lo elevado, no puede compararse con ninguno de los valores materiales por cuya pérdida tanto lloran los anquilosados Jeremías del Retroceso.

Comenzamos, pues, indiscutiblemente, a recoger los frutos del movimiento social iniciado en 1910. Admitimos que la Revolución implicó sacrificios, pero no podemos menos que sentirnos íntimamente satisfechos ante la esplendidez de sus frutos primeros, y vivamente alentados ante la perspectiva de la cosecha futura, con la que nuestra nacionalidad habrá de nutrirse para ser fuerte.

SOBRE LA MARCHA

Por Rosendo Salazar

Alguien ha dicho, por la prensa, que los empleados públicos, al constituir una confederación, están inspirados por la tendencia política de garantir intereses enteramente ajenos a los suyos, y prueba su afirmación manifestando que la citada entidad confederada dispone de elementos materiales numerosos que no provienen de sus propios adherentes, como si éstos no tuvieran a su alcance para sí y los suyos lo primero que necesita un grupo para adquirir personalidad, y es el ejercicio de su voluntad, independiente de cualquier influencia. Asegura el que de tal modo prejuzga las labores de la Confederación Nacional de la Administración Pública, que ésta se desarrolla, mediante una propaganda escrita y verbal nunca vista, en determinado sentido, contrario a los fines sociales que conglomera a los gremios. A efecto de ilustrar convenientemente el criterio de los socios de la CNAP, precisa declarar que los problemas que la misma tiene enfrente son de naturaleza económico-social; esto es, inmediatos y mediatos; inmediatos, en cuanto a aquellos asuntos que demandan una atención pronta y adecuada, de todos para cada uno y de cada uno para todos los componentes de la corporación, y mediatos, por lo que se refiere a las conquistas del porvenir afines al actual momento histórico.

Los elementos constitutivos de la CNAP, conscientes de sus responsabilidades para con la civilización, no quieren ser el grano de trigo en el gran molino, en el que el capitalismo, o sea, la clase privilegiada, y el proletariado, o sea, la clase desheredada, se hacen una guerra terrible; quieren solidarizarse para subsistir y definir, con su triple concurso material, intelectual y moral, la delicada situación de los factores en pugna; quieren ser una colectividad respetable, que por su propio desarrollo consiga colocarse a un nivel de importancia tal, que active con su sola presencia el advenimiento a la tierra de los verdaderos valores humanos, como son la justicia distributiva, la cultura integral, la plenitud de la conciencia, el imperio de la verdad, la felicidad social; quieren, corazón con corazón, ir hacia estados mejores que sean segura garantía de las grandes finalidades modernas.

Si la CNAP únicamente contrajera su acción a resolver los asuntos del momento de sus miembros, caería en el materialismo, y si, por el contrario, tan sólo se dedicase a soñar con el mañana aún difuso, dándose al opio de un estatismo contemplativo, daría en el espiritualismo; en el primer caso, la Confederación se colocaría en uno de los extremos de la cuestión social, sucediendo lo mismo por lo que hace al segundo, y en condiciones semejantes no llenaría su objeto, que es, en síntesis; amalgamar el hoy con el mañana, lo material con lo substancial, lo simple con lo compuesto, de modo que el progreso vea en la CNAP un elemento complementario, dispuesto en todo momento a realizar los altos fines civilizadores.

Todos sabemos que, en su inmensa mayoría, los empleados públicos pertenecen a la llamada clase media y que ésta se halla colocada entre los de arriba y los de abajo; esto es, entre los poseedores y los desposeídos; circunstancia que hace que dichos empleados sean como otros tantos Sísifos, ambiciosos de llegar a la cumbre de sus vastos

anhelos, pero siempre vencidos, deseosos de alcanzar la vislumbrada meta de la dicha permanente, pero siempre cegados por el rayo de los poderosos.

Los propósitos de la Confederación Nacional de la Administración Pública son llenar una función eminentemente nueva y dado el carácter de sus organizadores entusiastas, es claro que obtendrá el éxito en sus trabajos. Como todo lo que requiere una energética resolución, la agrupación hace supremos esfuerzos para ganar un elevado porcentaje de prestigio entre sus adherentes, cosa que va logrando, felizmente.

Ahora bien; que los ignorantes prejuzguen de ella, que los timoratos se retraijan de incorporarse a sus animosas filas, y que los inconsecuentes la combatan, éstos no serán motivos para que la CNAP, donde hay voluntades fuertes y mentes sanas, amaine su impetuosa y mayestática marcha (...).

Lo que hemos hecho en un Mes de Vida

Por Narciso Contreras C.
Colector Especial de la CNAP

Un mes de vida lleva la CNAP y en tan breve tiempo ha realizado una labor asombrosa. Su acción social se ha extendido a toda la República, y pocos son los Estados que aún no se establecen las asociaciones locales. La propaganda impresa en este mes, ha propasado el número de 400,000 ejemplares; los descuentos que las casas comerciales conceden a la Confederación, han aumentado considerablemente; se han clasificado millares de solicitudes de ingreso; se ha dado respuesta a mil ciento noventa y ocho cartas recibidas en la Secretaría del Consejo Ejecutivo; se han atendido las quejas de sesenta y tres empleados cesantes y se han recomendado a veintiséis, entre ellos a varios no confederados;

se han nombrado colectores especiales y delegados ejecutivos para la mayoría de las oficinas federales y, en términos generales, se han obtenido los más rápidos progresos hasta el grado en que la CNAP cuenta ahora con un órgano periodístico propio el *Magazine* en que se escribe esta nota informativa.

En otros órdenes, la CNAP ha obtenido triunfos halagadores: haber conquistado la simpatía de la prensa que ha comentado con amplitud las actividades de esta Asociación; favorables opiniones del Sr. Presidente de la República, del H. Congreso de la Unión y de prominentes funcionarios de la federación.

Como datos interesantes para juzgar el beneficio que muchos confederados han logrado con los descuentos de las casas comerciales, consignaremos los siguientes, que de manera espontánea nos han sido proporcionados por los interesados: El Sr. Juan C. Tapia, confederado que presta sus servicios en la Secretaría de Agricultura y Fomento, compró en la Casa Wagner y Levien una pianola valuada en \$1,800 y obtuvo un descuento de \$180.00 a la presentación de su tarjeta-credencial de la CNAP. El Sr. Severino López, para surtir un pequeño comercio de su propiedad, adquirió en "El Jonuco" mercancías por valor de \$500.00 y logró una economía, de \$50.00. En igual forma han ahorrado dinero los Sres. Juan Lobato, Adolfo García Macías, Adrián Bonilla y muchas otras personas que sería prolijo enumerar, y que por carta nos han dado cuenta de la actitud del comercio de esta Capital. Únicamente las Zapaterías de "El Centenario", negociación que ya hemos retirado de nuestras "listas de descuento", faltaron de manera desleal a su compromiso, negándose a reconocer la firma del Sr. G. H. Rocha, que aún conservamos en nuestro poder y que exhibiremos oportunamente. Una de las actividades sobresalientes de la CNAP, durante el próximo mes de octubre, será la de lograr la reglamentación del servicio civil,

asunto que por la gran trascendencia que entraña, despertará un entusiasmo inusitado.

Y como lo hemos dicho en nuestro MANIFIESTO, es oportuno recordar a los impacientes, a los que exigen que una organización tan compleja como la de la CNAP se desenvuelva en algunos minutos:

"Que no se alarmen a destiempo nuestros críticos, porque es prudente esperar a que nuestra obra se desarrolle para principiar entonces a juzgar del valor de lo que hacemos".

Entretanto, la Confederación Nacional de la Administración Pública continúa su vigoroso desarrollo, su triunfal crecimiento, y no está muy lejano el día en que sus altos ideales económicos y sociales, sean una hermosa y edificante realidad.

ASOCIACIÓN MEXICANA DE EMPLEADOS OFICIALES

*BOLETÍN AMEO, Órgano de la Asociación Mexicana
de Empleados Oficiales*

Al Público Lector
[Presentación Editorial]

Entramos a la escabrosa senda del periodismo, conscientes de la graves responsabilidades moral es que pesarán desde hoy, indubitablemente, sobre nuestros hombros, y sinceramente convencidos de nuestra pobreza intelectual y de que el bagaje de nuestra sapiencia se halla exhausto y vacío;³ estamos resueltos, sin embargo, con el valor que nos da una sana y vigorosa voluntad y la fe inquebrantable del que cree obrar dentro del deber, a afrontar todos los escollos y a beber la cicuta de todos los sinsabores, inherentes siempre a toda obra de tendencia social moralizadora y progresista.

Por el mandato expreso y soberano de la H. Asamblea de Delegados, ha quedado bajo nuestro modesto control el *Boletín AMEO*, órgano oficial de la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales y portavoz de las nobles aspiraciones del empleado público agremiado. La empresa no puede ser más noble y elevada, ni más ardua y peligrosa; pero contando, como cuenta ya el cuerpo de redacción, con el valimiento eficaz y serio de nuestros compañeros delegados, entre quienes hallase, ciertamente, elementos de gran valía intelectual, y seguros de la benevolencia de nuestros camaradas en el campo societario, saldremos avante en la magna obra que hoy comprendemos.

AMEO será, pues, y al o decimos, el modesto pero entusiasta portavoz de nuestros hermanos agremiados; sirviendo a la vez de vehículo de sanas ideas entre la H. Asamblea de Delegados y los miembros que integran la Asociación. Procurará asimismo sembrar, con el cariño y la persuasión necesarios, la doctrina societaria moderna, allí donde la simiente del sindicalismo no ha podido romper la tierra erial del perjuicio del error, y, haciendo a un lado vanos alardes de utópicos anhelos,

³ AMEO, Órgano de la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales, número 1, junio de 1925, pp. 1-2.

pugnará por el bien moral del empleado oficial, a pesar del indiferentismo del medio y el menosprecio de la turbamulta. AMEO será asimismo; haciéndose eco de los anhelos de la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales, el más firme sostén y el abanderado heroico de la causa del servicio, civil.

Saludo a la Prensa

[Presentación Editorial]

La Asociación Mexicana de Empleados Oficiales, con grandioso sacrificio, digno de loa, lanza a la publicidad este *Boletín* mensual que será el medio más eficaz para hacer saber a propios y extraños la intensa labor societaria que está desarrollando en su seno, toda encaminada al mejoramiento del empleado oficial. En plena liza periodística, pues, la redacción de AMEO se complace en mandar su primer saludo, tan afectuoso como atento, a la prensa de la capital y de los Estados, pero con especialidad a los órganos que editan los trabajadores agremiados, portavoces heráldicos de nuestros hermanos de lucha, que no se dan tregua para ver realizados cuanto antes los sacrosantos deseos de bienestar universal, que animan al proletariado mexicano.

¡Salud, camaradas de lucha! Formamos parte ya de la barricada que se levanta contra el enemigo del de abajo; del que sufre y no es comprendido; del que anhela mejorar y se le ponen cuantas trabas son posibles; del que no descansará en la ruda tarea hasta ver convertidos en hermosísima realidad sus postulados de redención, aún cuando para ello se le llame al cruento sacrificio.

12 de Mayo de 1924

[Presentación Editorial]

En esta fecha memorable conmemora AMEO el alumbramiento de una noble idea: la que más tarde y a través de varias transiciones y metamorfosis necesarias, dio margen a la realidad esplendente que hoy encarna la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales. Un reducido número de luchadores, a quienes rendimos por estas líneas debido homenaje, impelidos por una crisis económica sin precedente, vislumbraron la idea feliz de congregarse, y aunque el móvil que los guió de momento fuera de limitadas proporciones, fue suficiente, sin embargo, para que germinara en espíritus más tenaces y firmes un amplio ideal de dignificación y de altruismo: la ley del servicio civil.

Con motivo de esta remembranza, el *Boletín AMEO* iba a ver su luz primera en aquella fecha, pero el caso desgraciado del sacrificio de Guadalupe Rangel H., nuestra mártir, hubo de impedirlo con plena justificación; habiendo acordado la H. Asamblea de Delegados que se transfiriera por esta única para el día 6 de junio próximo, tanto el festival conmemorativo de aquella fecha, como el nacimiento de AMEO. El sábado a las 18 horas del 6 de junio, en el anfiteatro de la E.N. Preparatoria, bajo un sugestivo y selecto programa, tendrá lugar el festival de referencia, y con asistencia de altas personalidades simpatizadoras y defensoras de los ideales de nuestra Asociación. Durante la festividad aludida, como una galante y cordial invitación a los empleados oficiales no agremiados, y como un obsequio más a nuestros consocios y se repartirá profusamente este primer número de AMEO. Se distribuirán, asimismo, numerosos libretos contenido la constitución; estatutos y reglamentos de la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales para que nuestros camaradas se den perfecta cuenta de nuestras tendencias y de la seriedad de nuestras labores societarias y cooperativistas.

A los Delegados Foráneos

AMEO siente especial satisfacción en dirigirse por estas líneas de afecto y consideración, a los componentes de las delegaciones foráneas de la AMEO en distintas partes del país, para expresarles su simpatía y admiración por gesto el gallardo y altivo que han venido ostentando al responder con todo entusiasmo y oportunidad al llamamiento de esta Asociación.

Les pide, asimismo, cooperar con más brío a romper el hielo en las conciencias dormidas de nuestros compañeros de las oficinas públicas, compeliéndolos a la lucha de las ideas y al progreso del movimiento vindicativo del proletariado universal.

**Tendencias Sociales y Económicas de la Asociación
Mexicana de Empleados Oficiales**

Por el Lic. Victor Díaz de León
Secretario General de la AMEO

Esta Asociación, que nació el día 12 de mayo de 1924, no tuvo en su principio un carácter permanente, y menos aún tendencias de índole societario; fue necesario que el empleado oficial se viese privado durante un período de tiempo relativamente largo de sus correspondientes haberes, para que sintiese el deseo de unirse, constituyendo una organización con la exclusiva finalidad de procurar, a todo trance, hallar un remedio a su crítica situación cada día más separada por la crisis en general, que se acentuaba más a medida que era más retrasada la fecha de pago. Después de hondas sacudidas y de crisis violentas, esta Asociación delineó claramente la senda por la cual debería continuar su existencia, no ya como organismo ocasional, sino como entidad de vida perenne que se dispone a entrar de lleno a la lucha dentro del campo societario, declarando que el empleado oficial es tan proletario como el obrero o el campesino, y que, dispuesto

a ejercitar la verdadera cooperación dentro de la clase a que pertenece, se siente con la energía suficiente para establecer vínculos de solidaridad que unan estrechamente los intereses morales y económicos de los trabajadores.

Esta Asociación se siente orgullosa de nacer a esta nueva vida dentro de un período gubernamental revolucionario, que garantiza plenamente los ideales de todos los proletarios y renueva, día a día, su expresión sincerísima de subordinación absoluta y de franca cooperación con el Ejecutivo Federal. Dentro del campo social, persigue esta Asociación la moralización del empleado oficial, lo mismo el de alta que el de baja categoría, pero siempre dentro del respeto que merece nuestro Primer Magistrado, que ha demostrado ser de firmes convicciones y sincero revolucionario; propugna enérgicamente por la implantación del servicio civil, dándose perfecta cuenta de las hondas dificultades que esta modificación lleva consigo; pero sintiéndose alentada por el deseo vehemente que ha demostrado en todo momento el Ejecutivo Federal para llevar a cabo tan trascendental reforma, pues no hace mucho tiempo dictó un acuerdo poniendo en vigor un reglamento que rige en el Departamento de la Contraloría General de la Nación, que puede considerarse como el primer paso para la implantación del servicio civil en nuestro País.

Dentro del campo de actividad económica lucha, asimismo, por mejorar las condiciones en que se haya colocado el empleado oficial, estableciendo diversos servicios por los que se practique el cooperativismo en sus diferentes actividades y no duda que próximamente pueda resolver en parte, si no totalmente, la mayoría de nuestros problemas económicos.

La Asociación Mexicana de Empleados Oficiales anhela ardientemente lograr, hacer conciencia en la mayor parte de nuestros compañeros de oficina, para que vengan decididamente a unirse a nosotros, abandonando para siempre ese egoísmo torpe que actualmente existe, que les hace permanecer aislados, indiferentes, a todos los problemas que les afectan, y que solamente se lamentan cuando su mal no tiene remedio. Es indispensable no solamente la unión de todos o la mayoría por lo menos, de los empleados oficiales, sino que, sus actos, respondan a una actitud de absoluta cordura y seriedad, a fin de que produzcan una impresión favorable en el ánimo del Ejecutivo de la Unión para lograr que sus peticiones o quejas sean escuchadas, porque entrañan justicia y están siempre apegadas a la más completa ecuanimidad; obrando de este modo, se puede afirmar que el porvenir es nuestro, ya que se nos impartirá la ayuda que tanto necesitamos para lograr ver realizadas nuestras legítimas aspiraciones, pudiendo cabernos la satisfacción de haber ayudado, dentro de nuestras actividades sociales, a la moralización de los servicios públicos que con tanta atingencia se están llevando a cabo.

Solidaridad Gremial
[Editorial]

Cuando vemos la noble actitud y fraternal camaradería de los obreros en todo momento de su vida societaria; cuando contemplamos su arrogante cuanto humanitaria solidaridad en los casos difíciles de sus lides en bien de un estado económico-intelectual y moral mejor; cuando, al margen de esos tormentosos movimientos socialistas, contemplamos estáticos y cariacontecidos (expresión de tristeza) sus triunfos merecidos y edificantes; no podemos menos, quienes escribimos estas líneas, de sentir una honda y sincerísima emulación, y una fe inquebrantable, de que en un futuro no lejano lleguemos a merecer,

como ellos, la plena justificación de nuestros anhelos y de nuestras fundadas esperanzas. Acaso alguna vez nuestros espíritus combativos y fuertes sienten el hálito de una desesperanza, cuando nos damos cuenta, a veces, de la supina indiferencia y criminal apatía de nuestros camaradas de oficina; mas bien pronto reacciona nuestra voluntad y, firmes enhiestos, esperamos llegue la hora de nuestra manumisión (concesión de libertad): la ley del servicio civil. Seguramente que, y esta es nuestra profunda convicción, antes que llegar ese momento, habrá que depurar nuestros actos y que el escarláte de la eficacia, de la moralización y del exacto cumplimiento del deber, herirá implacablemente, primero, nuestra actuación, hasta hacer la conciencia de nuestros propios merecimientos, si queremos ver realizado aquel ideal.⁴

Antes no; ciertamente.

Y, entiéndase bien, la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales, no entrará en componendas con nadie; no permitirá jamás que se le conceptúe como un depósito de desperdicios; a ella vendrán solamente los empleados oficiales de verdad; los que teniendo la conciencia de sus actos, de su propio valer y merecimiento, aspiran únicamente a que no se les confunda, con la turba de saltimbanquis. Pero eso sí; no permitirá, —y en ello estribará su gran lucha— que elementos tercamente reaccionarios y retardatarios permanezcan pegados como lapas, sin importarles un bledo ni los sufrimientos o los anhelos de los demás, ni las necesidades del momento en que medran, y, al margen del movimiento social universal y el particular de la patria, esperan, como buenos oportunistas, la mesa servida. Ni los inconscientes

⁴ AMEO, órgano de la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales, número 2, julio de 1925, pp. 1-2.

políticos; pero ni los enfermos de ergotismo ancestral: queremos revolucionarios de verdad; solidaristas por idiosincrasia.

Notas de Actualidad
Primer Aniversario de la AMEO
[Nota Institucional]

Con plausible encomio y con entusiasmo inusitado llevóse a cabo la celebración del primer aniversario de la fundación de esta Asociación, por la que los compañeros empleados oficiales agremiados sentimos ya un profundo cariño. Nada dejó que desear en su realización artística ni menos aún en el contingente doctrinario social, pues en éste último aspecto, particularmente, superó notablemente a lo imaginado, y, a no ser porque, con el fútil pretexto de una inoportuna y pertinaz lluvia, la concurrencia de nuestros compañeros de oficina fue en extremo exigua, hubiérase materializado un clamoroso éxito solidarista y societario. AMEO, tiene la satisfacción de ofrecer su testimonio de gratitud y profunda simpatía, haciéndose eco del sentimiento de la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales hacia todos los elementos y bondadosas personas que tomaron participio en aquella velada; muy especialmente a nuestros muy estimados camaradas Salvador Campa Siliceo y Federico Rocha, que hicieron vibrar de fe y entusiasmo los corazones de nuestros hermanos en la lucha gremial.

Solidaridad con el Ejecutivo

La Asociación Mexicana de Empleados Oficiales, con motivo y oportunidad de las descabelladas cuanto torpes declaraciones del Secretario de Estado de la Unión Norteamericana, rindiendo un tributo a la opinión unánime de sus componentes y a la del país en general; expresó en forma categórica su sentir solidario hacia la manifestación

de enérgica y altiva protesta de indignación al Presidente de la República, por aquel atentado; y, aunque, seguramente los pesimistas y los eternos enemigos, no ya del gobierno sino de la Patria misma, tildaren esta actitud solidaria como un servilismo (pues su estrecha mentalidad no les permite otro género de ideas) nos tiene sin cuidado este modo de pensar, y, de todo corazón y con entera buena fe, sentimos bullir la soberbia protesta en nuestros labios hacia tan lerdas, impolíticas e inciviles declaraciones del "mister" aludido.

Galantería de la Federación de Sindicatos del Distrito Federal

Habiéndose recibido en días pasados procedente de Alemania la notable película sobre cooperativas industriales, etc., que el C. Presidente de la República ordenó se tomara por cuenta suya en ocasión de su visita a aquel país extraordinariamente industrial y progresista, la Federación de Sindicatos del D.F., que recibió aquella película, la cedió galantemente a la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales para que fuera la primera en exhibirla a sus coasociados y simpatizadores. Al efecto, en forma sencilla, pero simpática y atrayente, fue presentada a nuestros camaradas y sus estimables familias el día 2 del actual, juntamente con un ameno y entusiasta programa de puntos sociales que gustaron mucho, en el salón de actos de la Escuela de Minería, que fue cedido también, amablemente, por la Universidad Nacional. Actos lucidos y edificantes como éstos, hacen falta en nuestro medio, y la Asociación se propone repetirlos, para hacer mayor conciencia en los espíritus pesimistas y entenebrecidos por una letal indiferencia de siglos de nuestros compañeros empleómanos. Hay que despertarlos.

El Servicio de Defunción

Se ha recibido con grande interés por nuestros estimables consocios, la inauguración de servicios de defunción, como de los más interesantes que la Asociación ofrece a sus miembros. En efecto, según el reglamento respectivo los primeros 100 socios del servicio de defunción serán considerados como "fundadores" del mismo y tendrán la ventaja sobre los posteriores de poder inscribirse en la serie que lo deseen; pues bien, a juzgar por el entusiasmo que reina entre nuestros camaradas, pronto, muy pronto se habrá cubierto el número de los socios fundadores.

El Servicio de Crédito y Caja de Ahorros

También este servicio está siendo rápidamente organizado y a juzgar por las noticias que tenemos de nuestros camaradas de la Comisión de Caja de Ahorros y Préstamos, en muy breves días será inaugurado con beneplácito de muchos de nuestros consocios que ya ansían estar inscritos. Huelgan comentarios a este respecto. Un interés bajísimo para los solicitantes de préstamos, y un equitativo interés para los depositantes de ahorros, a la vez que un escrupuloso y correcto manejo de caudales serán las normas de este servicio.

Instrucciones suya Observancia se Recomienda a Todos los Compañeros Delegados Propagandistas

Alfredo Martínez
Secretario del Exterior de la AMEO

Procúrese llevar al ánimo de los compañeros el convencimiento de que la AMEO, ha nacido de una necesidad social y que sus tendencias y fines son altamente morales en el sentido de asegurar los derechos que asisten al empleado, así como que al apoyar esos derechos propugnará

por exigir el cumplimiento de los deberes inherentes al empleo que desempeña y que, por lo tanto, no admitirá en su seno sino a elementos perfectamente preparados y moralizados para cumplir con sus obligaciones. La preparación de carácter societario es la que deberán tener los miembros de nuestra Asociación, considerándose comprendidos dentro las clases asalariadas y nunca entre la llamada clase media que sólo ha sido un pretexto para la expoliación por parte de las clases capitalistas; que esa condición de asalariados es la que debemos conservar a fuerza de todos nuestros compañeros de lucha en el campo sindicalista, dentro de los principios fundamentales que rigen las organizaciones modernas del mundo; qué el empleado oficial no debe permanecer por más tiempo aislado de las clases asalariadas y menos aún, indiferentes a la lucha social que la debe llevara al mejoramiento determinado económica y moralmente; puesto que en la actualidad opera con menos ventaja que el obrero, quien ha obtenido gracias a la lucha societaria, que su trabajo sea debidamente remunerado y sus quejas debidamente atendidas.

Hágase notar a los compañeros empleados oficiales que esta Asociación está trabajando con todo empeño por conseguir la expedición de la ley del servicio civil y que su implantación será la suprema garantía para el empleado que sabe cumplir con sus deberes, porque no tendrá el continuo amago del injustificado cese que, la mayoría de las veces, viene como consecuencia de los vaivenes de la política o de las intemperancias de un torpe jefe que necesita cesar a un empleado honrado que ha consumido sus energías en el servicio de la administración pública para usar el puesto en beneficio de su protegido o pariente. La implantación del servicio civil no sólo beneficiará al empleado público, sino también a la administración y al pueblo mismo, dado que el empleado, con las seguridades debidas en su posición, podrá

especializarse en su trabajo y producir eficientemente los servicios que se le encomienden y que el pueblo paga.

Por el Ideal

[Editorial]

¡Que la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales, en la actualidad es fuerte, nadie lo puede negar! ¡Que lo sería más si todos los compañeros de oficina se unieran a ella, es otra verdad incontrovertible!;⁵ pero desgraciadamente a todos los llamados que se han hecho, sólo ha respondido un grupo de compañeros entusiastas, permaneciendo la mayoría indiferente y remisa. La AMEO no descansa un momento por lograr que cuanto antes cristalice en hermosa realidad el ideal del empleado federal: el establecimiento del servicio civil; y para ello busca la unificación de todos los proletarios de oficina, procurando despojarlos de su ancestral apatía, de su amiga o egoísmo.

Ha llamado y los llama a la lucha social, acometiendo para tal fin, con entusiasmo, el establecimiento del servicio de previsión social, comisión: la fundación de la Caja de Ahorros y préstamos, con su Comisión de Crédito; Auxilios para Casos de Cesantía y Auxilios para Casos de Defunción. Creemos que no hay necesidad de ponderar la importancia de estos servicios, pues su sólo enunciado nos lleva al convencimiento de que es necesario despojar a esa mayoría indiferente, y remisa del prejuicio racial de no conceder importancia a nada.

Sacudiendo el marasmo secular de esa mayoría, es preciso que le hagamos comprender la urgencia que tiene de formar el patrimonio familiar, puesto que una de nuestras características distintivas es

⁵ AMEO, órgano de la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales, número 3, septiembre de 1925, p. 1.

el despilfarro, ya que muchas veces no nos conformamos con vivir al día, sino en múltiples ocasiones endeudados. Con cuanta pena hemos visto y seguiremos viendo que, al desaparecer alguna oficina o planta de empleados por causa de economía, en el acto se retrata en el semblante del compañero que cesa, la desesperación más grande, al saberse abandonado a sus propios esfuerzos en mitad de la calle, sin recursos para afrontar la situación difícil que se le presenta, y lo que es peor, en ocasiones, con deudas más o menos valiosas encima. Loable por todos conceptos es y debe ser el esfuerzo que tienda a unir a todos los proletarios de oficina, ya que esa unión les hará prestarse mutua ayuda para formar el fondo de reserva que los capacite en un momento dado, para acometer cualquier empresa personal con relativo éxito, ya que de esa manera contará para ello con los medios y recursos de vida suficientes.

Y sí entristece pensar que los empleados del gobierno viven al día, sin ahorrar lo necesario que les prestará ánimos para luchar cuando no se tiene el sueldo cronométrico de las decenas, más doloroso aún es pensar cuando algún compañero fallece y deja numerosa familia sumida en la orfandad, en la miseria más absoluta y con deudas causadas por larga y penosa enfermedad, sin recursos que permitan a esa familia subsistir. La AMEO, al establecer estos servicios de previsión social, ha tomado en cuenta lo anterior, y por si no bastaren esas actividades, ha obtenido ventajas materiales, en favor de sus socios; pero eso será materia del próximo artículo.

Editorial
La Significación Social del Boletín AMEO

Lic. A. Cruz

Cumplimiento indispensable de la vida activa de toda colectividad, AMEO ha venido a ser la mejor garantía de difusión de los anhelos que sustenta el gremio de los empleados oficiales.⁶ Fruto de un momento histórico, de prueba, en que fue necesario prohijar el futuro, la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales, a la par que supo sufrir con resignación estoica las amarguras del sacrificio, desplegó valerosa su brillante insignia en busca del mejoramiento colectivo de los servidores de la Nación, hasta ha poco considerados como entes negativos en el mecanismo institucional del Estado.

Para los que observamos de cerca la labor escabrosa de la Asociación, sabemos que AMEO tiene que ser como el libro de oro en donde quedarán elocuentemente grabadas las conquistas positivas, y en donde también hallarán doloroso eco las arbitrariedades y las injusticias de los "rezagados" del progreso social, que por ironía del destino, suelen tener la misión de colaborar, aunque sea en segundo término, en la administración del Estado. Precisamente, porque lo tenemos bien entendido, y porque para nosotros AMEO es algo que nos pertenece y nos alienta, queremos que nuestra Revista perdure y que ella sea el termómetro que nos indique el estado moral de nuestro gremio, o el crisol en donde se fundan, para después transformarse en bienestar y salud, nuestras enfermedades y nuestras tristezas.

La desaparición de AMEO, *verbi-gratia*, en el momento actual, precisamente cuando la Asociación puede descansar un poquito en el hombro generoso y fornido del "gigante" del trabajo organizado, además de significar la claudicación de un ideal bellamente forjado, resultaría la confesión más sombría de nuestra impotencia, cuando el

⁶ AMEO, Órgano de la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales, número 8, julio 15 de 1925, pp. 1, 10 y 12.

empleado oficial no ha reivindicado, ni con mucho, el lugar que le corresponde en la vida, social. Felizmente, nuestra Revista crece, y hoy como ayer, cada vez con mejores brios, sigue siendo abanderada de una causa justa que luchará por consolidar sus posiciones. AMEO, es, pues, floración tierna de sacrificio, y panoplia de acción, en que la inteligencia y la dignidad del empleado oficial combinarán sus mejores armas, para ver caer, en pedazos, la obra malvada de difamación y desprecio con que los enemigos del progreso quisieran justificar la postergación de nuestro gremio.

Por eso, todos los que tengan fe en el mañana; todos los que quieran cooperar con su grano de arena en la construcción del "edificio moral", que simboliza AMEO encontrarán en él al amigo indulgente, que les brindará sus mejores páginas, para la dignificación y el respeto de la Causa por cuyo bien luchamos.

Lista General de Delegaciones que Integran la AMEO
(Julio 15 de 1925)

OFICINAS

Departamento Publicidad. Secretaría de Relaciones
Departamento Técnico. Comisión Nacional Agraria
Departamento Técnico Fiscal. Secretaría Hacienda y Crédito Público
Auditoría de Ordenes de Pago. Contraloría
Departamento de Trabajo, Secretaría Industria Comercio y Trabajo
Censo y Equipo "Powers". Departamento de Estadística Nacional
Sección Certificados de Gravamen. H. Ayuntamiento
Dirección Forestal. Secretaría de Agricultura y Fomento
Agencia Recaudadora de Contribuciones. Tacubaya
Estadística Fiscal. Departamento de Estadística Nacional
Departamento Aprovechamiento de Ejidos. Comisión Nacional Agraria

Departamento Contaduría, Contraloría
Departamento Crédito Agrícola. Comisión Nacional Agraria
Bienes Nacionales. Hacienda y Crédito Público
Pagaduría de la Policía Gobierno del Distrito Federal
Escuela Nacional Preparatoria
Departamento Hacienda. Gobierno del Distrito
Departamento de Recaudación. H. Ayuntamiento
Departamento Administrativo. Secretaría de Agricultura y Fomento
Sección Pavimentos Calzadas. H. Ayuntamiento
Departamento Giro Boletas. Tesorería General
Departamento Industrial y Correccional. Gobierno del Distrito
Aduana de Importación. Secretaría de Hacienda
Caja General y Departamento Mercados. H. Ayuntamiento
Departamento Administrativo. Comisión Nacional Agraria
Auditoría de Aduanas. Contraloría
Departamento de Hacienda. H. Ayuntamiento
Departamento Rastros. H. Ayuntamiento
Talleres y Pavimentos. Ayuntamiento
Bienes Nacionales. Secretaría Hacienda
Departamento de Beneficencia. Secretaría de Hacienda
Agencia Recaudadora de Contribuciones. Tacuba, D.F.
Departamento Pesquerías. Secretaría Agricultura y Fomento
Departamento Impuestos Especiales. Secretaría Hacienda
Dirección General del Timbre. Secretaría de Hacienda
Universidad Nacional
Dirección de Estudios Biológicos
Agencia de Contribuciones de Xochimilco, D. F.
Agricultura y Fomento.

El General Serrano y la Ley del Servicio Civil

El Sr. Gobernador del Distrito Federal, General Francisco R. Serrano, al tomar posesión en su elevado cargo declaró a los reporteros de prensa, que estuvieron a entrevistarle, que "es partidario ferviente de la ley del servicio civil". La Asociación Mexicana de Empleados Oficiales, que desde su fundación ha perseguido como finalidad la implantación de ese justo beneficio en favor de su gremio no puede dejar pasar inadvertidas las significativas declaraciones del alto funcionario. Ellas son un soplo de aliento para el grupo reducido, pero entusiasta, que al pie de su bandera lucha por la reivindicación de los derechos del empleado oficial digno y cumplido, tratando de levantarle del marasmo en que se hunde tradicionalmente; y prueban también, con evidencia, la justicia de la Causa que defendemos; la que es ya una verdadera necesidad armónica con el ambiente de renovación social que vive el pueblo mexicano, y con las conquistas efectivas del proletariado nacional.

AMEO estima en alto grado el espíritu progresista del señor Gobernador del Distrito, y como ya lo expresó en ocasión anterior, sigue confiando en el amplio espíritu liberal y justiciero del actual digno Primer Mandatario, y pacientemente espera (...)

Capítulo 3
ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CONTADORES PÚBLICOS FISCALES

México, D.F., a 23 abril de 1923

Al C. Director de Enseñanza Técnica y Comercial.

Secretaría de Educación pública.

Presente

Los suscriptos, profesores de los Cursos de Contabilidad Fiscal y miembros del Comité de Estudios de Contabilidad Pública, se permiten someter al superior conocimiento de usted la siguiente iniciativa, a fin de que, de juzgarlo prudente, se sirva tomarla en consideración para la creación de los títulos de "Contadores Fiscales".¹

EXPOSICIÓN

En todas las épocas y en todas las circunstancias de la vida, ha sido indispensable contar con elementos que especialicen los ramos del saber, que agrupen conocimientos para cristalizar ideas que constituyan una homogeneidad de criterio. Si se considera la historia del derecho, desde luego distinguiremos que a mayor especialización, mejor es el resultado de las cuestiones que a debate se someten; y mayor aún es el esfuerzo intelectual para el estudio, desarrollo y adquisición de las ideas que sentarán nuevos principios de jurisprudencia, según la especialidad cultivada, como son las materias mercantil, penal, civil, e internacional. Otro tanto podría decirse de los diferentes ramos de la ciencia, bien sea en: medicina, ingeniería,

¹ Copia del oficio de 23 abril de 1923, remitido por el Comité de Estudios de Contabilidad Pública, al Director de Enseñanza Técnica y Comercial. Archivo de la Secretaría de Educación Pública.

química, pues tantas son sus especializaciones, cuanto es el desarrollo peculiar en cada una para obtener resultados más provechosos.

Diariamente la práctica demuestra que a mayor abundamiento de problemas por resolver, mayor el estudio que hay que emprender, y más grandes aún los esfuerzos que desarrollar para la acumulación de conocimientos; y más aún, si se trata de algo nuevo en cuanto a la forma, aunque en sus generalidades no lo sea. Si se considera a fondo la iniciativa propuesta, desde luego podemos ver que su generalidad en sí es tan absoluta que ninguna novedad presenta; pero si ahondamos la cuestión, las circunstancias que la rodean revisten tal importancia que su carácter intrínseco enérgicamente reclama una consideración inmediata.

El contador público lleva como preparación reglas técnicas, legales, numéricas y variables en la teneduría de libros, cuánto es la amplitud de criterio que en la contabilidad se desarrolla según el mayor o menor número de conocimientos y capacidades del contable, y práctica amplia cuantitativa y cualitativa de la diversidad de ramos del comercio, industria y banca en que haya operado; y como consecuencia inmediata, el nacimiento de las especializaciones de tenedor de libros, perito mercantil, contador y auditor. Y por lo tanto, para garantizar debidamente el ejercicio de esas profesiones, el gobierno otorga diplomas o títulos que justifiquen los conocimientos respectivos en las diversas materias sobre las cuales previamente se han sustentado los exámenes correspondientes.

Hasta hoy solamente la Escuela Superior de Comercio y Administración ha expedido títulos para contadores públicos. El gobierno, desgraciadamente, no cuenta con profesionistas en materia de su propia contabilidad; de aquí que en muchos casos, la administración

en sus distintos ramos se ha visto en la necesidad de ocurrir a contadores públicos en solicitud de servicios profesionales, cuando ha habido necesidad de consultar opiniones de peritos, o bien, de que éstos rindan informes que deben normar el criterio de las autoridades administrativas o judiciales. Por su parte, en la mencionada Escuela Superior de Comercio y Administración las clases de contabilidad fiscal están encomendadas a profesores que tienen títulos de contador público. Sin embargo,

debe considerarse como distinta esa asignatura, que se nos ha señalado es de reciente creación, porque se requiere conocimientos especiales por lo que se refiere a la parte administrativa fiscal, pues tratándose del ramo comercial, la contabilidad está basada en reglas técnicas, numéricas, variables y de teneduría de libros; en tanto que la contabilidad fiscal, además de dichas reglas, también tiene como fundamento las reglas políticas y reglas de carácter económico.

Desgraciadamente, en la expresada Escuela Superior de Comercio y Administración no se ha podido implantar un estudio completo de contabilidad fiscal en sus distintos ramos, siendo tan extensa la administración federal y tan variados su método, orden y procedimiento. Sería en todo punto indispensable aprovechar los elementos de carácter esencialmente especialista, así como sus reglas y disposiciones especiales tanto de carácter político, económico y administrativo, como el conocimiento del tecnicismo oficial tanto en la tramitación de los asuntos administrativos como de la nomenclatura de sus cuentas, los sistemas de glosa, liquidación y ajuste de las cuentas, que entraran en movimiento en la contabilidad general, tanto de sus distintas dependencias, como de las que entran en juego en la concentración general de la contabilidad de la hacienda pública federal. De tal forma, se llega a la conclusión de que son de ingente necesidad conocimientos técnicos bien fundados, adquiridos, por una parte, en las escuelas,

en la forma en que se ha enseñado la contabilidad comercial, y después la práctica y el estudio, dentro de las mismas oficinas, de las necesidades inherentes a la administración pública para conocer el mecanismo de la contabilidad fiscal y el establecimiento de sistemas que mejor llenen los fines que se persiguen dentro de la ciencia de la contabilidad; así como formular los balances particulares de las diversas oficinas del gobierno con manejo de fondos o valores, y finalmente, resumir dentro de los Estados de la cuenta de la hacienda pública federal el resultado del año financiero.

La falta de una escuela que prepare de una manera especial a los aspirantes de los empleos en la administración pública, vacío que se ha llenado en parte con la implantación de los Cursos de Contabilidad Fiscal, ha originado que hasta el día de hoy ingresen a la mayoría o todas las oficinas públicas, personas que tienen una preparación insuficiente en los estudios primarios en general, y en otras ocasiones, en estudios preparatorios incompletos, o bien, de alguna otra escuela superior como la de Comercio. Esta falta ha tenido por resultado que sólo un grupo de empleados empeñosos, que son indudablemente los que han podido progresar, hayan procurado robustecer con la teoría los conocimientos que únicamente la práctica de los mismos trabajos de que estaban encargados les iba proporcionando.

De allí la idea de fundar los Cursos de Contabilidad Fiscal, los cuales sometidos a la aprobación de usted, y después de haber sido discutido nuestro proyecto, mereció la aprobación de la superioridad, así como de los programas respectivos de enseñanza.

Debemos advertir que el éxito de los Cursos de Contabilidad Fiscal ha superado nuestras propias esperanzas, pues hasta el día 21 del actual, eran más de 650 las personas que estaban inscritas y este número, ya considerable, tendía a aumentar todavía por el contingente de algunas

oficinas; pues las inscripciones aún no han sido cerradas a solicitud de muchos empleados de Secretarías y Departamentos, que desean se les registre en los cursos de las diversas especialidades que se enseñan, como son: aduanas, timbre, pagadurías, direcciones generales, correos, glosas civil y militar, archivo y correspondencia, cálculo y nociones de álgebra, taquigrafía y mecanografía al tacto, y contabilidad e inspección. Debemos añadir que en estos cursos fiscales no sólo hemos tenido contingentes de la administración pública, sino que también se han inscrito muchos particulares.

El éxito proviene de que los empleados se han convencido de que, al tratar de afirmar y robustecer por la teoría adecuada los conocimientos que ya poseen de una manera empírica, y adquirir otros nuevos, se favorecerán a sí mismos porque facilitarán sus ascensos futuros y para la administración en general es también evidente el beneficio que se obtiene con esa enseñanza, porque al mejorarse la eficiencia de sus empleos, se obtendrá la ventaja de mejorar igualmente los servicios públicos. Tal es el provecho que fundamentalmente se espera obtener del cumplimiento desarrollo del plan de estudios aceptado ya por esa Dirección al digno cargo de usted, y por la Secretaría de Educación Pública, y desde luego puede apreciarse que los empleados de la administración que a la fecha han concurrido ya a las clases demuestran a la vez su estímulo y su deseo de progresar.

Como se trata de un asunto enteramente nuevo, no era posible encontrar personas que tuvieran título para poder dar sus clases, pues ya se dijo y hay que insistir aún sobre la diferencia substancial que existe entre la contabilidad agrícola, industrial o comercial, cuya enseñanza se imparte en la Escuela Superior de Comercio, y la contabilidad fiscal que tiene diferencias muy grandes con aquéllas por la parte legal, jurídica y política, que tiene un aspecto

completamente especial. Por ese motivo, ocurrió desde luego que no existían plazas expresas en el presupuesto para profesor de contabilidad fiscal, por lo cual, la Secretaría de Educación Pública, por conducto de esa Dirección, decidió expedirnos nombramientos de profesores de diferentes asignaturas, a reserva de que más tarde se forme una escuela especial de administración pública, cuyo establecimiento servirá de base con seguridad de la ley del servicio civil, cuya expedición encierra tanta importancia y será de verdadera trascendencia para completar el mecanismo de la administración. Decimos que servirá de base a esa ley, porque todos los empleados públicos estarán obligados a seguir un curso de estudios suficientes, para aplicarlo con provecho en la práctica de los asuntos que despachan en las oficinas en donde se les destina.

Teniendo en cuenta el decidido apoyo que nos ha brindado la Secretaría de Educación Pública, debido sin duda alguna a la intervención y deferencia de esa Dirección al merecido cargo de usted, y deseando que nuestra labor fuera lo más eficiente posible, no obligó a los que fuimos honrados con el nombramiento de profesores de esos cursos, a constituirnos en Comité de Estudios de Contabilidad Pública, cuya designación sometida a la aprobación de usted, fue aceptada. El Comité expresado designó presidente, secretario y vocales, en cuyo seno se discute en juntas que tienen el carácter oficial de sesiones, todos los asuntos relativos a la mejor organización y orientación en materia de enseñanza. De todos los puntos tratados en cada junta se levanta el acta respectiva, de la cual se envía una copia a esta Dirección. Esta unidad de criterio nos ha llevado al éxito más práctico, tanto en su forma administrativa, como de enseñanza; y aquí, que hubiésemos podido presentar a la aprobación de usted el proyecto de plan de estudios para los cursos de contabilidad fiscal para el presente año de 1923, que mereció la aprobación de la superioridad.

Entre los trabajos que tiene a su cargo este Comité, está la unificación de los sistemas de contabilidad pública, tanto de los ayuntamientos, como de los gobiernos de los Estados, por lo que desde luego se solicitaron a esas entidades federativas leyes y disposiciones hacendarias, dándoles a conocer el establecimiento del Comité e invitando a los C.C. gobernadores para enviar pensionados con objeto de asistir a las clases. Desde luego, algunos Estados han comunicado haber concedido algunas becas y otros con gusto lo harán el año entrante.

Como al finalizar los presentes cursos se expedirán certificados por las materias que cursen los alumnos, y más tarde cuando hayan terminado las demás asignaturas, también deberán expedirse títulos de "contadores fiscales" dadas las diversas especialidades que abarca una materia tan extensa por los diversos ramos en que se dividen los servicios administrativos. Es urgente necesidad que el gobierno cuente con elementos verdaderamente especialistas en los ramos de la administración pública, y que con criterio sano, libre de prejuicios y preocupaciones, puedan emitir opiniones verdaderamente razonadas y fundadas que orienten el criterio de quienes su servicio solicite. Pero aquí surge la dificultad de que ni nosotros, favorecidos por el encargo de impartir esta enseñanza, ni algún otro están previstos de títulos de contadores fiscales, por no existir hasta ahora una escuela encargada especialmente de este género de estudios.

Por lo dicho, que ponemos en su superior conocimiento, nos permitimos respetuosamente suplicarle someta a la consideración del C. Secretario de Educación Pública la necesidad de que se expidan desde luego títulos de "contadores fiscales", a las personas que en su concepto y antecedentes reúnan los requisitos correspondientes de haber acreditado plenamente sus conocimientos en contabilidad fiscal y se

les expidan títulos para que puedan a su vez dictaminar acerca de los que puedan expedirse lo sucesivo. Teniendo en cuenta la elevada misión de los contadores fiscales, que deben estar revestidos no sólo de fe pública fiscal, sino también mercantil, se inauguró un curso especial de alta contabilidad mercantil, a fin de preparar debidamente los alumnos para que sus servicios profesionales puedan ser utilizados por el gobierno en todos aquellos casos en que sea necesario inspeccionar o compulsar contabilidad de particulares, empresas o negociaciones; bien sean mercantiles, industriales, testamentarias, agrícolas o bancarias, y rendir informes y dictámenes en asuntos relacionados con las mismas. Y por lo tanto, contar con elementos identificados con las tendencias del gobierno dentro de sus postulados de orden y moralidad, y hacer de los contadores fiscales elementos eficientes de la administración pública.

Como se trata de un asunto nuevo, creemos que es necesario partir de esa base para el desarrollo de nuestros futuros trabajos, y así como esperamos sea aceptado por esa Dirección a su merecido cargo, nos permitimos acompañar un proyecto de reglamento para la expedición de títulos en el cual se establecen los requisitos que será necesario satisfacer todas las personas que aspiran a obtener los repetidos títulos. Existe ya el precedente de que para la Facultad de Ciencias Químicas, que también es de nueva creación, fue necesario designar personas que sin tener el título de químicos industriales impartían la enseñanza. Peri temiéndose que al final los alumnos que salieron titulados pretendieran ser ellos los que ocuparán las clases que desempeñaban sus profesores -a quienes deberían el título adquirido-, por la circunstancia de estar amparados por un título; se hizo un estudio y proyecto de reglamentación para la expedición de títulos, que fue aprobado por el entonces C. Rector de la Universidad Nacional, Licenciado José Vasconcelos, y fueron expedidos en los títulos no

solamente de los profesores, sino de las personas que dentro de ese reglamento se encontraban. El caso que nos ocupa está en idénticas condiciones, porque al terminar el año escolar es necesario expedir a los alumnos certificados para cada una de las materias, y más tarde títulos a los que salgan aprobados en el conjunto de todas sus materias; proyecto que en su oportunidad tendremos el honor de presentar con el objeto de que los nacientes cursos de contabilidad fiscal, puedan convertirse en la Escuela Superior de Administración Pública.

Juzgamos por lo anterior, que hemos dejado fundada la propuesta que nos permitimos hacer a usted para que se designe una comisión de contadores fiscales a quienes se expida título con ese carácter, a fin de que queden debidamente autorizados para dictaminar sobre los títulos que deben otorgarse en lo sucesivo; y por lo tanto, rogamos a usted que si para ello no tiene inconveniente, se sirva dar cuenta con nuestra proposición y el adjunto proyecto de acuerdo al C. Secretario de Educación Pública.

Reiteramos a usted las seguridades de nuestra atenta y respetuosa consideración.

Comité de Estudios de Contabilidad Pública

M. Aguilar R. R. Bustamante. A. López de Ortigosa. A. Hernández. J.J. Aguilar. J.B. Salcedo. M. Centurión. A. Guichémé. Rúbrica.

LA ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA I

Manuel Centurión
Director de la Escuela

Un plantel para que los empleados del gobierno adquieran conocimientos necesarios, para el desempeño eficiente y práctico de su trabajo.²

En los primeros meses del año de 1922, un grupo de empleados superiores del Departamento de Contraloría tuvo la idea de establecer unos cursos de contabilidad fiscal, teniendo en cuenta el vasto campo de la administración pública y las dificultades que con frecuencia se presentan a los empleados en el variado desarrollo de sus trabajos, ya que, impreparados para labores que no sean las corrientes, sus alcances, en lo general limitados, no les permiten apersonarse con trabajos que, por su naturaleza, ameritan resoluciones profundas u orientaciones mayores a lo que pudiera llamarse mero trámite. El empleado público posee especializaciones en las cuales es competentísimo, pero, si se le coloca frente a un asunto superior a sus conocimientos, casi siempre su labor es mediana o francamente mala; no porque carezca de voluntad y buenos propósitos, sino porque no se encuentra debidamente preparado y prácticamente educado.

La Escuela de Administración Pública viene a corregir este viejo sistema del aprendizaje en la misma oficina en que se trabaja. Su plan de estudios toma al empleado público y, de acuerdo con sus conocimientos en tal o cual rama de la administración, lo educa, lo instruye y lo reintegra al cabo de poco tiempo, sólidamente preparado no sólo para justificar su puesto, sino para poder desempeñar cualquier otro, aún cuando fuere por oposición. 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

² Centurión, Manuel (1925), "La Escuela Superior de Administración Pública", *Boletín de Informaciones de la Contraloría General de la Nación*, tomo I, núm. 1, marzo-abril 1925, pp. 22-25.

servidores en quienes se reúnan competencia, honorabilidad, noción del deber, concepto de la responsabilidad, etc.

Estas ideas se expusieron más detalladamente al señor Contralor de la Nación, al concebirse la Escuela de Administración Pública en 1922, y, naturalmente, fueron acogidas con beneplácito, fundándose los cursos de Contabilidad Fiscal, precursores del plantel que ahora inicia su tercer ciclo escolar. Igual acogida tuvo la idea por parte del señor Secretario de Educación Pública, quien, valorizando la perspectiva que se ofrecía al Estado y previo estudio de los planes de enseñanza, estableció por decreto especial dicha escuela, con un contingente de 700 alumnos. En 1924 la Escuela Superior de Administración Pública tuvo en sus clases a más de 800 alumnos, siendo altamente satisfactorio el resultado de los exámenes.

Este porcentaje aseguraba cifras mayores para el año actual, pero, por razones económicas de presupuesto, que nadie desconoce, la escuela fue suprimida al empezar el año, aún cuando con el propósito de reanudarla en la primera oportunidad. Esta oportunidad llegó al tomar posesión de su cargo el nuevo Contralor de la Nación, señor Luis Montes de Oca, quien, compenetrado de los beneficios que el plantel reportará a la administración, inició desde luego las gestiones necesarias para abrirlo nuevamente, accediendo a ello el Jefe del Ejecutivo, de acuerdo con el mismo señor Montes de Oca, con el señor Secretario de Educación Pública y con el Rector de la Universidad Nacional. La escuela funciona nuevamente. Depende en lo económico del Departamento de Contraloría, que la patrocina, y en lo técnico, de la Universidad Nacional. Las clases se iniciaron el mes pasado, con un contingente numeroso de alumnos, que, a fines del año actual podrán sentirse satisfechos de sus estudios, ya que merced a ellos habrán

aumentado sus conocimientos, adquirido nuevos y estarán dispuestos a mayores empresas en su carrera.

En la ceremonia de inauguración, el Rector de la Universidad, doctor don Alfonso Pruneda, expuso en un breve discurso de apertura, interesantes ideas acerca del plantel del empleado. Lo consideró altamente útil para el gobierno y provechoso para sus servidores. Ofreció concederle todo su apoyo y aseguró que muy pronto contaría con un edificio. Mientras este generoso ofrecimiento se cumple, la escuela dispone de amplios salones en la Facultad de Jurisprudencia, hallándose las clases a cargo de un competente grupo de profesores, todos ellos especialistas en los principales ramos de la administración pública.

La nueva Escuela hace un llamado al personal de las diferentes Secretarías y Departamentos de Estado, pidiéndole su asistencia y su concurso en esta obra de educación, exclusivamente para su provecho individual, ya que, como se dice, de sus aulas saldrán empleados de verdadera competencia, para quienes el gobierno siempre tendrá un puesto que ofrecer. 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.

Plan de Estudios

Por considerarlo de interés para los empleados y para quienes desearen ingresar al plantel, se insertan a continuación el plan de estudios para los cursos de la Escuela de Administración Pública y el horario de las clases. Se llama la atención acerca de dicho horario, pues por él se verán las facilidades de asistencia a las diversas materias que se cursan.

| MATERIAS | Número de clases por semana |
|-----------------|------------------------------------|
|-----------------|------------------------------------|

Primer año.—Preparación

| | |
|---|----|
| Lengua Castellana, primer año | 3 |
| Aritmética Razonada | 3 |
| Nociones sobre Funcionamiento de Oficinas Administrativas y Tramitación Oficial | 3 |
| Biblioteconomía y Archivo | 3 |
| | 12 |

Segundo año.—Curso medio

| | |
|---|----|
| Nociones de Derecho Constitucional en sus relaciones con el Administrativo y Nociones de Derecho Administrativo | 3 |
| Nociones de Derecho Civil y Mercantil | 3 |
| Estadística Administrativa | 3 |
| Contabilidad General | 4 |
| | 12 |

Tercer Año.—Curso superior

(Primer año)

| | |
|---|----|
| Contabilidad Superior | 3 |
| Contabilidad Pública (Primer año) | 3 |
| Generalidades de Contabilidad Fiscal y Ramo Civil | 3 |
| Ramo Militar | 3 |
| Ramo Aduanal (Primer año) | 3 |
| Direcciones Generales | 3 |
| | 15 |

Cuarto Año.—Curso superior

(Segundo Año)

| | |
|------------------------------------|----|
| Contabilidad Pública (Segundo año) | 3 |
| Ramo Aduanal (Segundo año) | 3 |
| Ramo del Timbre | 3 |
| De los Estados y Municipios | 3 |
| Contabilidad de Inspección Fiscal | 3 |
| Industrias del Gobierno | 3 |
| | 18 |

Taquimecanografía. Curso Libre en dos años.

Profesorado

Manuel Centurión, Director de la Escuela
Enrique Ruiz Fernández, Secretario
José J. Díaz, Profesor de Contabilidad General
Manuel Aguilar Rodríguez, Profesor de Contabilidad Superior
Juan B. Salcedo, Profesor del Ramo del Timbre
José de Jesús Aguilar, Profesor de Generalidades de Contabilidad
y Ramo Civil
El mismo, Profesor de Contabilidad de Estados y Municipios
Agustín López de Ortigosa, Profesor del Ramo Militar
Alfredo Guichenné, Profesor de Primer Año de Aduanas
Mardonio Morales Millán, Profesor de Segundo Año de Aduanas
Rafael Cordero Sevilla, Profesor de Contabilidad de Industrias
del Gobierno
Luis Zerecero, Profesor de Direcciones Generales
Rómulo Bustamante, Profesor de Inspección Fiscal
Manuel Gómez Morín, Profesor de Derechos Mercantil y Civil
Manuel Salcedo, Profesor de Derechos Administrativo y Constitucional
y relaciones que guardan uno con otro
Francisco A. Flores, Profesor de Nociones sobre funcionamiento
de Oficinas Administrativas y Tramitación Oficial
Francisco Benavides, Profesor de Estadística Administrativa
José F. León, Profesor de Aritmética y Álgebra
Carlos E. Zetina, Profesor de Biblioteconomía y Archivo
Daniel Chávez González, Profesor de Taquigrafía y Mecanografía,
Primero y Segundo años
José López Portillo y Weber, Profesor de Lengua Castellana.

NOTAS DE LA ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Se formó la Sociedad de Alumnos del Plantel. -Programa de acción que desarrollará. -Alumnos distinguidos durante los primeros meses de estudio.³

La Escuela de Administración Pública ha iniciado nuevas actividades al constituirse la Sociedad de Alumnos del plantel, cuyo programa de acción comprende una intensa propaganda para atraer al empleado público a las aulas, mejorarle sus conocimientos, darle nuevos y prepararlo, en fin, para el desempeño eficiente de su trabajo.

La Sociedad de Alumnos intentará un acercamiento efectivo con todos los servidores del Estado y, para lograrlo, desarrollará una activa divulgación de la finalidad de la Escuela y de la necesidad de concurrirla para mejoría individual del alumno. La Contraloría contribuye a esa propaganda, concediéndole publicidad en su "Boletín de Informaciones", y, en consecuencia, periódicamente aparecerán noticias de la Escuela. Se insertan, desde luego, el Programa de Acción de la Sociedad y un Cuadro de Alumnos Distinguidos en los primeros meses de estudios.

Programa de Acción de la Sociedad de Alumnos

La Sociedad de Alumnos de la Escuela Superior de Administración Pública se ha constituido con el objeto de agrupar en estrecha unión, a todas aquellas personas que concurren diariamente a dicho plantel, a recibir enseñanzas que, siendo o no empleados del gobierno, las harán útiles a la Administración Pública y a sí mismas. Natural es que, persiguiendo ese ideal común de mejoramiento, se unan para prestarse

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

ayuda, para proporcionarse estímulos y para sumar sus esfuerzos a fin de que la Escuela produzca los rendimientos anhelados, correspondiendo así a la atinada disposición del gobierno para sostenerla.

Se hace la Sociedad intérprete del sentir general para destruir poco a poco la burocracia y el parasitismo de los presupuestos, esgrimiendo las nobles armas del patriotismo, el honor y la eficiencia y se propone desarrollar con ahínco el siguiente:

Programa

- I. Fomentar en todos los empleados públicos la afición al estudio para perfeccionar sus conocimientos, inscribiéndose y concurriendo a los cursos que se vienen dando en la Escuela Superior de Administración Pública, con el objeto de que el gobierno pueda obtener el mayor provecho en el rendimiento de trabajo de su personal, a efecto de que se vaya implantando la práctica de que con corto número de empleados eficientes se produzca mejor labor que la que desempeñarían numerosos improvisados sin conocimientos especiales, gestionando que por su parte el Gobierno retribuya bien a sus servidores que demuestren la más completa eficiencia.

- II. Tratar de elevar el rango del empleado público en la sociedad, procurando su moralización, amor al trabajo a base de eficiencia y cultura, a fin de que se le estime debidamente, no como un burócrata explotador de los presupuestos, sino como un factor importante para el éxito de la misión encomendada en las sociedades modernas a la Administración Pública y, por consiguiente, para el progreso patrio.

- III. Trabajar por el establecimiento definitivo de la Escuela Superior de Administración Pública como entidad de educación profesional, creando en sus programas de estudios cursos que abarquen las distintas ramas de la ciencia administrativa, a fin de que el Gobierno pueda contar con elementos útiles de trabajo en todas las oficinas, destruyéndose paulatinamente la práctica de improvisar empleados, tomados al azar, por la falta de especialistas técnicos en cada ramo.
- IV. Influir para que tanto los Poderes Federales como los de los Estados y Municipios prefieran en igualdad de circunstancias a los elementos procedentes de la Escuela Superior de Administración Pública, ya sea para ocupar puestos o para obtener ascensos, concediendo, además, todos los estímulos posibles, como el de eximir de exámenes de admisión a los alumnos de la Escuela cuando traten de obtener empleos que requieran tal requisito, siempre que acrediten tener los conocimientos necesarios, con los certificados de estudios correspondientes expedidos por el mismo plantel, y de que sean llamados a ocupar vacantes y a desempeñar comisiones para utilizar sus servicios en la forma más prudente.
- V. Trabajar por el progreso de la Escuela Superior de Administración Pública, procurando que todos los alumnos sean constantes en su asistencia y empeñosos en sus estudios y gestionando que el gobierno proporcione el mayor número de elementos que sea posible para el desarrollo de los programas de estudios; se establezca una biblioteca con obras de la ciencia administrativa y en la que se contengan todas las disposiciones vigentes sobre la misma materia; se facilite a los alumnos los medios de práctica indispensables, y se les permita el acceso a las oficinas correspondientes para el éxito de la misma práctica.

Se ha iniciado ya el desarrollo del anterior programa y está segura la Sociedad de Alumnos de la Escuela Superior de Administración Pública, dados los altos fines que la animan en bien del interés general, de que contará con el apoyo decidido de propios y extraños.

La Mesa Directiva Provisional

Mario Hellión, Presidente;
Antonio Revilla Zuñiga, Secretario del Interior;
Gonzalo Torres Mondragón, Secretario del Exterior;
Donato Salgado, Secretario de Actas;
María de la Luz González Baz, Tesorera;
Miguel Aznar, Vocal.

Nota: Las personas que deseen ingresar a esta Sociedad se dirigirán al Secretario del Interior.

LA ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA II

Finalidades y Orientación

La necesidad urgente de capacitar, amplia y científicamente, a los empleados de la administración pública, de modo muy especial a los del ramo hacendario, tanto para que puedan vencer en una competencia honrada cuanto para garantizar un mejor servicio público, fue la idea fundamental para la creación de la Escuela Superior de Administración Pública, por la iniciativa del Comité de Estudios de Contabilidad Pública y fundada el día 22 de octubre de 1920, en forma experimental, con programa de carácter eminentemente técnico, dentro de la particular especialidad de la contabilidad pública, dependiendo desde entonces, hasta el 31 de diciembre de 1924, de la Dirección Técnica Industrial y Comercial de la Secretaría de Educación Pública.⁴ La razón que esta Secretaría de Estado tuvo en cuenta para tomar a su cargo esta obra de cultura, fue la de que en las diferentes escuelas técnicas oficiales el gobierno impartía educación que preparaba a los alumnos para las varias actividades de la vida, con exclusión de las necesarias para los empleados de las oficinas públicas, particularmente de las hacendarias, en las que es indispensable una preparación especial y que desde hacía tiempo se hacia sentir para el mejor servicio público.

Origen y Desarrollo de la Escuela

Obtenida la ayuda moral y material de la Dirección de Enseñanza Técnica Industrial y Comercial, sin embargo, como en toda obra nueva, penosos fueron los primeros años de vida de la Escuela, pues sin edificio propio y sin material para la enseñanza, el profesorado reunido a base sólo de buena voluntad para la realización de un ideal, en sus principios con cortísimo sueldo y después sin ninguna remuneración, cobijaba sus

⁴ Anónimo, "Finalidades y Orientación de la Escuela de Administración Pública" (1929), *Secretaría de Educación Pública: el esfuerzo educativo en México (1924-1928)*, tomo I, pp. 617-626.

entusiasmos para la cultura de los empleados, donde buenamente se le permitía establecer sus cátedras; ya en salones de la antigua Escuela Normal para Maestros (edificio de la Secretaría de Educación Pública ya en algunas de las aulas de la Escuela de Jurisprudencia o bien en los salones del Anexo de la Escuela Preparatoria (Antiguo Convento de San Pedro y San Pablo).

Como se indica desde el principio, organizada la Escuela con un carácter experimental, los programas de estudios comprendieron las siguientes materias: Contabilidad, Timbre, Aduanas, Direcciones Generales, Ramo Civil, Ramo Militar, Inspección, Archivo y Correspondencia Oficial, Cálculo y Nociones de Álgebra y Taquimecanografía. La acogida que tuvieron en 1923 los cursos para los empleados públicos, colmó con exceso los deseos y esperanzas de los iniciadores y del Departamento de Enseñanza Técnica, Industrial y Comercial de la Secretaría de Educación Pública, y exigió a la Academia de Profesores de la Escuela, formular para 1924 un programa más amplio, mejor graduado y con caracteres más definidos, estableciendo cuatro años de estudios para la carrera de Contador Público Fiscal. El desarrollo cada día más creciente alcanzado por la Escuela determinó que, una vez más, se reformaran los programas de estudios para el año de 1925, agregando enseñanzas que a la vez que ampliaban el horizonte intelectual de los educados, los capacitaba de mejor modo, dentro de las finalidades culturales de la Escuela, para el desempeño eficiente de sus labores.

Sin embargo, al estudiarse los presupuestos para el año de 1925, y por la política implantada de hacer economías en todos los servicios que a su cargo tiene el gobierno, se pensó en suprimir la Escuela de Administración Pública; pero afortunadamente el ciudadano Presidente de la República, por conducto del ciudadano Contralor General de la

Nación, teniendo en cuenta que dentro de los planes de organización administrativa, está el del establecimiento del servicio civil estimó conveniente dar una oportunidad a los empleados para que los unos afirmaran sus conocimientos y los otros adquiriesen los que les hicieren falta para demostrar y probar que eran dignos de ocupar los empleos que tenían conferidos. La Escuela, pues, en esa época, dependió en lo económico del Departamento de Contraloría, el cual consideró en su presupuesto una partida especial para el sostenimiento, y en lo técnico de la Universidad Nacional, a la que quedó definitivamente incorporada. Ahora bien, la Universidad Nacional de México, al tomar a su cargo la Escuela de Administración Pública, declarándola una de sus instituciones universitarias, lo hizo después de haber estudiado y meditado el programa de enseñanza en el que estaba perfectamente determinado que su principal finalidad es la de preparar individuos aptos en contabilidad general, especialmente pública, capacitándolos para la organización y manejo de oficinas gubernamentales, dándoles a la vez aptitudes para la organización y administración de oficinas particulares o bien para aplicar los conocimientos en negocios propios.

Durante los años de 1925 y 1926, la Escuela no contó ni con un edificio propio ni con el material de enseñanza necesario para un establecimiento de la naturaleza de esta Escuela. Bondadosamente prestados algunos salones de la Facultad de Jurisprudencia, primero, y después algunos del anexo de la Preparatoria, en el antiguo Convento de San Pedro y San Pablo, en esos lugares se desarrollaron los cursos que, aunque con tropiezos y dificultades constantes, como consecuencia obligada por trabajar en sitios no pertenecientes a la Escuela de Administración Pública; sin embargo, se obtuvieron resultados muy satisfactorios tanto en la inscripción de alumnos, que cada día fue mayor, cuanto por los buenos éxitos alcanzados en el aprovechamiento, no obstante que, como hemos dicho, durante esos años no fue dable trabajár

con la libertad y la confianza que necesita un establecimiento de educación. Y aquí cabe señalar, de manera especialísima, la buena voluntad y disciplina de los alumnos de esta escuela, pues que, seguramente, sin esos dos elementos morales de los educandos, la institución hubiera desaparecido por falta de alumnos, atentas las dificultades materiales y morales a que nos hemos referido. Desde el año de 1926, la Escuela Superior de Administración Pública pasó a depender por completo, tanto en lo económico como en lo técnico, de la Universidad Nacional.

Teniendo en cuenta la evolución que en la Escuela se verificaba, tanto en su organización como en el crédito que el público le concedía, la Universidad demostró todo su empeño y entusiasmo para que en el año de 1927 fuesen más firmes las bases de la institución y por ello desde el mes de enero de 1927, la Escuela tuvo su local propio en la casa número 91 de la cuarta calle de Onceles, con 16 salones todos ellos dotados con el mobiliario y el material de enseñanza hasta donde fue dable. Cada día más concurridos los cursos de taquimecanografía, la buena voluntad de la Secretaría de Hacienda obsequió para la Escuela 50 máquinas de escribir, de diversas marcas, habiendo hecho antes la Contraloría General de la Nación, donación de muebles para la Dirección.

Experiencias del Plan de Estudios

La experiencia adquirida y la observación constante de las necesidades intelectuales de los educandos y el deseo de formular un plan de estudios que respondiera a las aspiraciones y la cultura debida de los futuros contadores públicos fiscales, llevaron a la Academia

de Profesores de la Escuela a hacer una revisión completa de los programas de enseñanza y después de eficaces discusiones y de madura reflexión, se formuló un proyecto de programa de estudios para el año de 1927, que se sometió a la aprobación de la Universidad Nacional. Dentro de la fundamental finalidad de la Escuela, cual es la de capacitar a los empleados oficiales en el ramo de contabilidad pública, pero cuidando que las enseñanzas sean aplicadas a toda clase de actividades de las ciencias contables y administrativas, se ampliaron una vez más los programas para la carrera de contador público fiscal y se establecieron, de cuatro años que antes se exigía, a cinco de estudios. Inclusive el preparatorio, abarcando de este modo la enseñanza de materias tanto de disciplina técnica especial, como materias generales de cultura universal, a fin de garantizar una mayor eficiencia de los alumnos y asegurar un mayor crédito a los títulos que se expidan, consiguiendo, a la vez, dar completos conocimientos de materia contable general y fiscal, y capacidad mayor para la administración y organización de los negocios.

Con el objeto de dar oportunidad a aquellos empleados que, sin facilidades para cursar la carrera completa de contador público fiscal, necesitan, sin embargo, ciertos conocimientos especiales para el mejor desempeño de sus labores oficiales y anhelan obtener un certificado que compruebe su saber, dentro de la carrera general se formularon las siguientes carreras especiales:

- * De Oficinistas en el Ramo de Aduanas
- * De Oficinistas de Impuestos Interiores
- * De Oficinistas en el Ramo Fiscal de los Estados y Municipios
- * De Oficinistas de Direcciones Generales y de Oficinistas en el Ramo Militar

Estableciéndose, además, cursos especiales para Oficinistas en General, diversos cursos libres y conferencias semanales sobre tópicos interesantes.

Para el régimen interior, técnico, pedagógico y administrativo de la Escuela y con el objeto de tener la seguridad más completa del adelanto de los alumnos y de sus conocimientos y orientaciones científicas en el ramo de la contabilidad pública, se aprobaron por la rectoría diversas disposiciones relativas a pruebas de aprovechamiento, prácticas parciales y finales de carrera, exámenes profesionales, etc.

Métodos, Sistemas, Formas y Procedimientos de Enseñanza

Desde el punto de vista pedagógico, la Escuela Superior de Administración Pública presenta caracteres de modo tan especiales que no se puede asimilar con ninguno otro establecimiento docente, en virtud de que los alumnos que a ella concurren presentan las siguientes características:

Primero Por su edad: son alumnos de 18 a 55 años, predominan los de término medio, de 30 años.

Segundo Por su preparación anterior: al deficiente aprovechamiento de la educación primaria y superior elemental, hay que agregar que la mayoría de los educandos han olvidado las primeras nociones y, por lo mismo, es necesario en la Escuela de Administración Pública rehacer su cultura elemental en las materias de aritmética y lengua castellana,

fundamentales para los estudios subsecuentes de las carreras que se siguen en esta Escuela.

Tercero Por su ocupación actual: todos los alumnos de esta Escuela son empleados de oficinas públicas en su gran mayoría, y de particulares, razón por la que sólo pueden disponer para sus estudios de sólo tres horas al día, de las 18 a las 21 h., sin que les sea posible, por sus ocupaciones, emplear ningún otro tiempo más para la preparación de sus clases fuera de las horas que consagran a sus estudios dentro del horario escolar.

Seguramente que el libro de texto o de consulta sería auxiliar poderoso para hacer más fecundas y fáciles las enseñanzas, pero con excepción de las materias de matemáticas y legislación general, desgraciadamente para las otras ciencias no se cuenta con obras que puedan responder a las necesidades técnicas de la Escuela. Actualmente se hacen esfuerzos para la formación de textos y obras de consulta especiales para la Escuela de Administración Pública, siendo satisfactorio hacer constar que terminado el de "Estadística Administrativa", se encuentra ya en impresión y que están por terminarse los originales sobre "Contabilidad General", "Contabilidad Pública" y "Auditoría", y que se estudian las bases científicas para formar los libros de consulta y orientación técnica sobre "Redacción Castellana", "Biblioteconomía y Archivonomía", "Taquimecanografía" y "Contabilidad del primero y segundo ciclo".

Las Juntas de Profesores y la Actuación de los Mismos

Siguiendo el criterio implantado por la Universidad de provocar constantemente intercambios de ideas entre todos los componentes de las instituciones educativas, la Escuela tiene establecida su Academia de Profesores a cuyas juntas concurren también los representantes de los alumnos para conocer los puntos de vista de todos y cada uno de los maestros, y las necesidades y criterio de los educandos. Estas reuniones se han verificado tantas veces cuantas son necesarias: sistemáticamente para corregir y preparar los programas de enseñanza del nuevo período escolar al terminar cada año de estudios, y durante el año en plena labor cada vez que se presenta un problema que es necesario resolver para el mejor resultado de los trabajos escolares. Por este medio se ha conseguido uniformar los programas de educación tanto en su conjunto como en sus partes, procurando que cada plan de estudios esté perfectamente conectado con los otros para que no haya omisiones o repeticiones en las diferentes cátedras, sino que unas y otras se complementen debidamente para presentar una construcción mental armónica y completa. Asunto de vital importancia es también en la Academia las discusiones de métodos, sistemas, forma y procedimientos de enseñanza con el objeto de evitar anarquías pedagógicas delineando un solo plan de acción educadora e instructora. En las discusiones de las juntas de profesores se procura dar a los alumnos la mayor libertad posible para que con toda franqueza y amplitud de criterio presenten sus puntos de vista y sugieran lo que, en su entender, es más conveniente para asegurar un desarrollo completo y un progreso constante en la Escuela, tanto desde el punto de vista científico como desde los pedagógico y moral.

Esta política "de puerta abierta" para todos los criterios, además de que ha orientado debidamente la formación de programas de estudios y ha determinado la unificación de las formas de enseñanza, ha servido también para hacer una selección cuidadosa en el profesorado, buscando

a los educadores que no sólo fuesen una garantía de saber en la cátedra que tienen a su cargo, sino también una seguridad para la enseñanza por sus dotes pedagógicas para la transmisión de los conocimientos.

Resultados Obtenidos

El edificio especial para la Escuela, el programa completo y amplio, las especialidades dentro de la carrera general y el aumento de profesores, en los años de 1927 y 1928, han sido elementos eficaces para el aumento de solicitudes de alumnos para su ingreso en la Escuela; para crear en los educandos mayor confianza en el futuro de su enseñanza y por lo mismo provocar en ellos el deseo para concurrir a sus cátedras con más constancia; mayor estímulo en el profesorado y, como consecuencia natural, mejor aprovechamiento de los alumnos. El crédito de la Escuela se ha elevado a grado tal, que varias Secretarías de Estado, al principio del año, giraron circulares recomendando a sus empleados que se inscribieran para cursar algunas materias indispensables para el mejor desempeño de sus empleos, y la Secretaría de Guerra pidió a la Dirección que se organizara un curso especial de Archivonomía y Biblioteconomía, para militares, curso que tiene actualmente ochenta alumnos.

Es conveniente hacer notar que en los anteriores años a 1927 la enseñanza era enteramente gratuita, pues no se pagaba ninguna cantidad ni por inscripción ni por colegiatura y que, a partir de 1927, la rectoría juzgó conveniente que los alumnos, como los de las demás instituciones universitarias, cubrieran para ser admitidos una pequeña cuota y no obstante ello, que a veces motiva la desviación de los escolares, si se hubiese contado con la amplitud bastante en el edificio, seguramente que la inscripción de 1927 y de 1928, como anteriormente se dice, hubiera superado, y con mucho, a la de 1926 que ha sido la mayor.

Relaciones con las demás Instituciones Universitarias

Desde la fecha en que se declaró incorporada la Escuela a la Universidad Nacional, formó parte integrante del Consejo Universitario, habiéndose hecho la designación de dos Consejeros propietarios y dos suplentes, nombrados de entre el cuerpo de profesores. Tanto por parte del Consejo Universitario, como por la del rector de la Universidad, así como por todas las facultades, la Escuela fue recibida con verdadera simpatía y vista con todo interés, manifestándose en forma clara y precisa que ya se hacia sentir, dentro del seno de la Universidad, la necesidad de una Escuela Superior para la enseñanza de las ciencias administrativas.

Se ha procurado siempre, por todos los medios posibles, fomentar las buenas relaciones existentes entre todas las instituciones universitarias, habiendo entre algunas de ellas intercambio de ideas y de alumnos.

En el plan de estudios de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, existen materias similares a las que hay establecidas en los programas de esta Escuela, y con el objeto de evitar duplicidad en las actividades de la enseñanza, al formular un nuevo plan de estudios la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, tuvo en cuenta que las materias similares podían ser cursadas en la Escuela de Administración Pública, razón por la que en esta Escuela existen matriculados alumnos de aquella Facultad. Esta Escuela, considerándose, como es, parte integrante de la Universidad, en más de una ocasión ha prestado su contingente a las demás instituciones universitarias en estudios especiales, tanto técnicos como administrativos.

Acciones de la Sociedad de Alumnos

Se ha conseguido que exista una verdadera corriente de cordialidad, franca y sincera, entre la dirección, los profesores y los alumnos. Estos tienen formada una Sociedad, reconocida oficialmente, que funciona desde hace cuatro años con toda regularidad, prestando siempre entusiasta colaboración a la dirección, tanto en el orden administrativo como en el técnico. Esta Sociedad está representada ante la Universidad por sus consejeros-alumnos, que llevan su voz y voto ante el Consejo Universitario y son invitados a todos los actos significativos de la Universidad, como representantes de la Escuela. Esta misma agrupación escolar forma parte integrante de la Confederación Estudiantil Mexicana.

Mejoras que deben Emprenderse

Las clases de los primeros años son muy concurridas; y como toda clase no cuenta sino con un solo profesor, hubiera sido humanamente imposible atender esas enseñanzas sin contar con la buena voluntad de algunos maestros para tomar a su cargo, gratuitamente, los distintos grupos que hubo necesidad de formar. Actualmente, el presupuesto de la Escuela tiene una planta de treinta y un profesores, y de hecho en la Escuela hay treinta y ocho catedráticos, siendo por lo mismo siete los profesores que no reciben remuneración.

Con sólo tres horas diarias, de las 18 a 21, que los alumnos consagran a su enseñanza, las tres siempre dentro de las cátedras, es muy difícil, no obstante su enérgica voluntad, que se obtenga el resultado completo anhelado por los alumnos. Precisa que éstos puedan disponer, cuando menos, de una más diaria, para la preparación de sus clases, y sería conveniente y práctico que las Secretarías y Departamentos de Estado concedieran a los empleados matriculados en

la Escuela, separarse una hora antes de sus labores, subsistiendo esa gracia mientras los mismos empleados justificaran su asistencia y aprovechamiento en la Escuela; o bien, unificar el horario de trabajo en las oficinas estableciendo horas corridas, ya que tan buen resultado ha dado este sistema en las oficinas públicas donde está implantado. Además, como estímulo justo y equitativo, sería de desearse que el Ejecutivo de la Unión se sirviera dictar un acuerdo especial para todas las dependencias, en el sentido de excitar a los empleados públicos a concurrir a la Escuela y como un debido premio a sus deseos de capacitarse en las ciencias administrativas, declarar que serán considerados los que tengan mejores calificaciones de aprovechamiento científico, en los ascensos, promociones y empleos, así como que también los que justifiquen haber cursado determinadas asignaturas no se les haga el examen o reconocimiento de capacidad en las oficinas respectivas.

Es urgente también que el año de 1929 encuentre a la Escuela en otro edificio más amplio y con más caracteres de establecimiento de educación; con mayor número de salones, más extensos, mejor ventilados e iluminados; con corredores techados para que los alumnos se guarezcan del sol y de las lluvias; con patios amplios que den bastante cantidad de aire y de luz, con salones para conferencias, para estudio general, para bibliotecas, para oficinas de práctica y para el departamento administrativo de la Escuela. Es necesario no olvidar que la ubicación del edificio es de suma importancia, ya que es conveniente que esté colocado en un lugar céntrico, para que los alumnos, empleados de las Secretarías, puedan llegar fácilmente a él y en corto tiempo. La falta de local ha entorpecido las buenas intenciones para desarrollar una labor más amplia para el cultivo de las ciencias sociales y administrativas, por medio de conferencias, pues no contando sino con el reducido y apenas bastante número de salones para las cátedras

regulares, no ha sido dable llevar a la práctica con la frecuencia y extensión deseadas, las series de conferencias sobre las ciencias antes dichas.

La necesidad imperiosa que tiene la escuela de contar con una biblioteca completa, tanto de obras técnicas sobre contabilidad moderna como de ciencias administrativas y económicas, de leyes fiscales y de toda índole de disposiciones legislativas que afecten de algún modo a la riqueza pública en todas sus manifestaciones; así como de libros de cultura universal conexos con las disciplinas mentales del Contador Público Fiscal, y en atención a las condiciones económicas por las que atraviesa la Universidad, que no obstante sus buenos deseos, no le ha sido dable disponer de la cantidad necesaria de dinero para emplearlo en la biblioteca de esta Escuela, y ha creado la necesidad de que ésta se vaya formando poco a poco, recurriendo a la generosidad de las instituciones oficiales y particulares, y aún a la de los amigos de la cultura por medio del libro para ir acrecentado el acervo de obras de nuestra biblioteca que comenzó a formarse con donaciones de libros que han hecho la misma Universidad, la Secretaría de Educación, la de Hacienda y la Contraloría de la Federación. Y mientras las condiciones económicas de la Universidad no varíen, es conveniente seguir haciendo los mismos esfuerzos indicados para el enriquecimiento de la biblioteca.

Capítulo 4
LEY GENERAL DE PENSIONES CIVILES DE RETIRO
[Selección]

CAPITULO I
Disposiciones Preliminares

Art. 1º Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, tienen derecho, en términos de esta ley, a pensiones de retiro cuando lleguen a la edad de 60 años cumplidos o se inhabiliten para el servicio, si en uno u otro caso han servido por tiempo igual o superior al que como mínimo determine esta ley.¹

El retiro forzoso con goce de pensión, se ajustará a lo prevenido en los artículos octavo y décimo.

Art. 2º Las pensiones pasarán a los deudos del pensionista, cuando éste fallezca, en los términos que se determinen en los artículos 24, 33 y 34 de la presente ley.

Art. 3º Tienen derecho a los beneficios de esta ley, todos los encargados de un servicio público que no sea militar, incluyendo los de carácter docente, y cuyos cargos y remuneraciones estén enumerados en las leyes orgánicas del respectivo servicio o en el presupuesto de egresos, o que en virtud de disposición legal, sean pagados con cargo al erario federal o al del Distrito o Territorio respectivo, con excepción de los siguientes:

I. Los senadores;

¹ "Ley general de pensiones civiles de retiro", de agosto 12 de 1925. Secretaría de la Presidencia, México a través de los informes presidenciales: la administración pública, México, 1976, cinco tomos, tomo III, pp. 239-254.

- II. Los que sirven mediante contrato;
- III. Los que tengan como remuneración honorarios o comisión proporcionales al trabajo desempeñado o a los resultados obtenidos.

Los que estén sus servicios en calidad de artesanos o precarios, o que formen parte de la servidumbre, se considerarán comprendidos en las disposiciones de esta ley, si se les expide despacho o nombramiento mediante el cual acrediten que sus servicios tienen el carácter de permanentes.

Art. 4º El Presidente de la República, los Secretarios y Subsecretarios del Despacho, los Gobernadores del Distrito y Territorios Federales, los jefes de los Departamentos Administrativos, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito, los jueces de distrito, los magistrados y los jueces de primera instancia del Distrito y Territorios Federales y cualesquiera otros funcionarios legalmente inamovibles, no quedarán sujetos a los preceptos de esta ley; pero podrán gozar de sus beneficios sometiéndose voluntariamente al descuento respectivo, y en tal caso, además de sus servicios anteriores a la vigencia de esta ley, se les computará todo el tiempo que hubieren sufrido el descuento.

Art. 5º Cuando la Federación, el Gobierno del Distrito o el de un Territorio tomen a su cargo un servicio público que por ley corresponda a un Estado o Municipio, los funcionarios que trabajen en ese servicio quedarán comprendidos en las disposiciones de esta ley, para los efectos de contribuir a la formación del Fondo de Pensiones y de tener derecho a la pensión y a los auxilios que la misma establece, cuando se llenen los respectivos requisitos.

De la misma manera contribuirán a formar el fondo, con derecho a los beneficios de esta ley, los funcionarios que trabajen en oficinas o servicios públicos administrados por una junta o consejo especial, dependiente del Gobierno Federal o del Gobierno del Distrito o de un Territorio.

Art. 6º Para los efectos de esta ley no se hará distinción entre funcionarios y empleados, quedando equiparados por completo unos y otros y comprendidos todos, inclusive los profesores, en las disposiciones relativas, aun cuando en ellas sólo se use el nombre de funcionarios o el de empleados.

CAPITULO II

De las Pensiones y Auxilios

Art. 7º Tienen derecho a pensión:

- I. Los funcionarios que cumplan sesenta años de edad, después de quince años, por lo menos, de trabajo;
- II. Los deudos de los funcionarios que fallezcan en el cumplimiento de sus deberes o a consecuencia de él, sea cual fuere el tiempo que hayan estado en funciones;
- III. Los funcionarios que se inhabiliten física o intelectualmente, de manera permanente, por causa de su servicio, sea cual fuere el tiempo que hayan estado en funciones, a menos de que la inhabilitación sea producida por culpa del mismo funcionario;
- IV. Los que se inhabiliten física o intelectualmente, de manera permanente, por causas ajenas al desempeño del cargo o empleo, si tienen por lo menos, diez años de servicios y que la inhabilitación no sea consecuencia del abuso de bebidas o

substancias nocivas, ni de otros actos que se puedan calificar de mala conducta.

Art. 8º Los funcionarios tendrán el derecho de solicitar su retiro con pensión, desde que hubieren cumplido sesenta años de edad.

El retiro será obligatorio para los que hayan cumplido sesenta y cinco años; pero se podrá continuar en servicio activo hasta los setenta años en casos excepcionales, porque así convenga al servicio público y lo ameriten las aptitudes y conocimientos del funcionario, siendo indispensable en tal caso la solicitud del mismo apoyada por el jefe de la oficina o servicio de que forme parte, y la aprobación del Secretario de Estado, jefe de Departamento o Gobernador respectivo, si se trata de servicios dependientes del Ejecutivo, o bien de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del respectivo Tribunal Superior, cuando se trate de funcionarios judiciales, cuyo nombramiento no corresponda al Congreso de la Unión, y de éste cuando se trate de ministros, magistrados, jueces u otros funcionarios cuyo nombramiento le corresponda.

El retiro será forzoso en todo caso al cumplirse los setenta años. Los funcionarios que ingresen al servicio habiendo cumplido ya cuarenta y cinco años de edad, pero sin llegar a los cincuenta, no tendrán derecho a solicitar su retiro voluntario y deberán cesar a los sesenta y cinco años, a no ser que se les conserve en servicio con arreglo al párrafo anterior.

Art. 9º Los funcionarios a quienes se haya autorizado para continuar en servicio activo, después de cumplidos los sesenta y cinco años de edad, podrán ser retirados por acuerdo del superior respectivo en cualquier tiempo, con el goce de la correspondiente pensión, si

perdieren sus aptitudes para el desempeño de su cargo o si dejaren de ser necesarios sus servicios.

Art. 12 No tendrán derecho a pensión, pero sí a gozar de las demás franquicias que la presente ley concede, los funcionarios que, vigente la misma, ingresen al servicio después de cumplidos los cincuenta y cinco años de edad.

Art. 13 Los trabajos desempeñados en distintos poderes, departamento u oficina, por los funcionarios a quienes es aplicable esta ley, excluyéndose los dos de carácter militar, se acumularán para computar el tiempo de servicios.

Art. 14 Para el cómputo del tiempo de servicios se tomarán en cuenta no sólo los prestados sin interrupción, sino todos en general, aun cuando lo hayan sido antes de la vigencia de esta ley, o en períodos interrumpidos; pero se excluirán los períodos inferiores a seis meses.

Después de la vigencia de esta ley, sólo se computará el tiempo durante el cual se hayan cubierto las cuotas establecidas por el artículo 48.

Art. 22 Los funcionarios que al entrar en vigor esta ley, estuvieren ya pensionados con arreglo a disposiciones anteriores, tendrán derecho, salvo lo dispuesto en el artículo 28, a seguir disfrutando sus pensiones, las cuales serán cubiertas por el Erario Federal o por el Gobierno del Distrito o Territorio respectivo, según fuere su origen.

Art. 23 Los funcionarios que hayan sido separados de sus puestos por cese que no sea personal, dictado en virtud de un movimiento de carácter político, y que no se hayan reincorporado al servicio público, tendrán

derecho, dentro de los primeros seis meses de la vigencia de esta ley, a solicitar su pensión, que podrá concedérseles, de acuerdo con la fracción III del artículo 18 del Presupuesto de Egresos de 1912-1913, si trabajaron treinta años, por lo menos, y a condición de no estar comprendidos en los casos de los artículos 40 y 43.

Transcurridos dichos seis meses, no se admitirá solicitud alguna sobre el particular.

Las pensiones que se concedan conforme a este artículo, se pagarán por el Erario Federal o por el Gobierno del Distrito o del Territorio respectivo, según el carácter del último empleo o cargo desempeñado, y se computarán desde la fecha en que se concedan.

Art. 24 Al fallecimiento de los funcionarios a que se refieren los dos artículos anteriores, sus deudos gozarán de una pensión igual a la mitad de la que disfrutaban aquéllos.

Igual derecho tendrán los deudos de los funcionarios a quienes se conceda pensión conforme al artículo 84.

Art. 29 Las jubilaciones concedidas con anterioridad a la presente ley, quedarán sujetas a las mismas reglas que los derechos otorgados también con anterioridad bajo el nombre de pensiones.

Art. 30 Los pensionistas deben declarar por escrito ante la Dirección, cuál sea su voluntad acerca de la persona o personas a quienes a su fallecimiento se haya de tramitar la pensión. Estas designaciones podrán en todo tiempo ser revocadas y substituidas por otras.

CAPITULO III
Del Fondo de Pensiones

Art. 48 El fondo de pensiones se formará con las asignaciones siguientes:

- I. Descuento forzoso sobre los sueldos de los funcionarios durante todo el tiempo de sus servicios, en relación con la edad que tengan al expedirse esta ley o al ser nombrados después de su vigencia (...)
- II Con el diez por ciento del sueldo de los primeros treinta días, de los funcionarios que entren al servicio o que vuelvan a él después de haber estado separado por más de seis meses;
- III. Con la diferencia de sueldo correspondiente a treinta días, en cada ascenso definitivo;
- IV. Con las subvenciones y suplementos que deben dar, conforme al siguiente artículo 49, la Federación y el Distrito y Territorios Federales;
- V. Con el producto de las operaciones autorizadas en el artículo (...);
- VI. Con el importe de las pensiones y auxilios que caduquen conforme al artículo 21;
- VII. Con el producto de las multas impuestas conforme al artículo 81;
- VIII. Con las donaciones, herencias y legados que se hicieren o dejaren a favor del Fondo.

A los funcionarios cuyo sueldo no exceda de tres pesos diarios, sólo se les descontará la mitad de las cuotas asignadas en la fracción I y estarán además eximidos de los descuentos que se establecen en las fracciones II y III.

La participación que para el Fondo se asigna a los funcionarios en las primeras tres fracciones de este artículo, será considerada como una reducción legal de sus sueldos, que sirve de compensación a las ventajas que esta ley les concede.

Art. 49 El Gobierno Federal, en reconocimiento de su obligación moral de contribuir a la formación del Fondo de Pensiones y también para asegurar que en ningún caso se suspenderá el pago de los servicios y auxilios por falta de fondos, dará una subvención de \$3,000.00 mensuales durante los tres primeros años de la vigencia de esta ley. Por el mismo tiempo los Gobiernos del Distrito y de los Territorios contribuirán con una subvención cuyo monto guarde con la federal la misma proporción que haya entre el importe del presupuesto de sueldos de la Federación y el del Distrito o Territorio respectivo.

Del cuarto año en adelante, el monto de la subvención se fijará anualmente sobre la base de que sea suficiente para cubrir el déficit, si alguno hubiere. En ningún caso la subvención será inferior al cinco por ciento del producto total de los descuentos hechos a los funcionarios el año anterior. La subvención anual del Distrito y de los Territorios guardará con la federal la misma proporción establecida en la primera parte de este artículo.

Si llegare a ocurrir en cualquier tiempo que el Fondo no bastare por sí solo para cubrir las pensiones y los auxilios concedidos conforme a esta ley, el déficit que hubiere, cualquiera que sea su monto, será cubierto por el Gobierno Federal y por el Distrito y los Territorios, en la misma proporción antes establecida.

CAPITULO IV

De la Dirección y Administración del Ramo de Pensiones

Art. 64 La administración del ramo de pensiones corresponderá respectivamente a la Dirección de Pensiones con cuyo órgano superior será una junta que se denominará directiva y que para la ejecución de sus resoluciones tendrá a sus órdenes inmediatas y exclusivas a un funcionario que, con el nombre de Director de Pensiones, será el jefe del personal de la oficina que ha de tener a su cargo el trabajo administrativo.

Art. 65 La Junta Directiva se compondrá de siete miembros, uno nombrado por el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda: otro nombrado por el Gobernador del Distrito: dos nombrados de igual manera, con el encargado especial de representar y vigilar, en cuanto pudiere ser necesario, los intereses de los funcionarios de uno y otro Gobierno: y dos que no desempeñen ningún cargo oficial, nombrados por los cuatro antes enumerados siendo el séptimo el Director de Pensiones.

Art. 66 Los miembros nombrados por el Ejecutivo Federal y el Gobernador del Distrito, serán funcionarios de los de mayor categoría, escogidos entre los que tengan más años de servicios y residan en el Distrito Federal.

Art. 72 Corresponde a la Junta Directiva:

- I. Aplicar y hacer aplicar con toda exactitud las disposiciones de esta ley;
- II. Conceder las pensiones;
- III. Hacer la revisión de las pensiones conforme a lo que dispone esta ley;

- IV. Recaudar y administrar el Fondo de Pensiones con autorización de dictar cuantas disposiciones fueren necesarias y siendo facultad exclusiva de la Junta acordar las operaciones a que se refiere el artículo (...).
- V. Cuidar de que no perciba pensión ninguna persona indebidamente.
- VI. Nombrar y remover justificadamente al Director de Pensiones y al resto del personal de la dirección y establecer las reglas y requisitos que deban normar los nombramientos y ascensos de dicho personal.
- VII. Formar los reglamentos económicos de la Dirección y dar al director los acuerdos e instrucciones que estime conveniente.
- VIII. Promover las reformas que a su juicio sean convenientes a la presente ley y a su reglamento.

Art. 78 La Dirección de Pensiones formará, a la mayor brevedad posible, un censo general de funcionarios en actual servicio y lo repetirá cada cinco años.

CAPITULO VI *Disposiciones Transitorias*

Art. 91 Quedan derogadas las leyes y disposiciones anteriores sobre pensiones de retiro de carácter civil.

Art. 92 El reglamento de esta ley será expedido por la Secretaría de Hacienda.

Art. 93 Se autoriza el gasto de \$50,000, como subsidio por una sola vez, para mobiliario y demás erogaciones que requiera la instalación y funcionamiento de la Junta Directiva y de la Dirección de Pensiones.

Art. 94 Esta ley comenzará a regir el día primero del mes subsiguiente al de su publicación en el "Diario Oficial".

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal, en México, a los doce días del mes de agosto de mil novecientos veinticinco. Plutarco Elías Calles. Rúbrica. El Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público, A. J. Pani. Rúbrica. Al C. Lic. Gilberto Valenzuela, Secretario de Estado de Gobernación. Presente.

Lo que comunico a usted para su publicación y demás efectos. Sufragio Efectivo. No reelección. México, 17 de agosto de 1925. El Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, Gilberto Valenzuela. Rúbrica.

José Mijares Palencia
LA DIRECCIÓN GENERAL DE PENSIONES
CIVILES DE RETIRO

La Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro se creó por virtud de la ley sobre la materia expedida el 12 de agosto de 1925, principiando sus funciones el primero de octubre del mismo año.²

Para el desempeño de sus actividades, la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro se divide en:

Junta Directiva.
Dirección.
Subdirección.
Departamento Jurídico.
Auditoría General.
Contaduría General.
Sección de Ajuste y Control.
Sección de Contabilidad de Hipotecarios.
Sección de Libros Auxiliares.
Departamento de Préstamos a Corto Plazo.
Servicio Administrativo.
Departamento de Préstamos Hipotecarios.
Departamento de Edificios.
Oficina Técnica de Pensiones.
Sección de Estadística.
Sección de Bienes Inmuebles.

La Ley de Pensiones establece que los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito y territorios federales, tienen derecho a pensiones de retiro cuando lleguen a la edad de cincuenta y cinco años cumplidos; siempre que tengan treinta y cinco de servicio a su favor, por regla general o cuando se inhabiliten para el trabajo.

² Mijares Palencia, José (1936), *El gobierno mexicano: su organización y funcionamiento*, México, sin datos editoriales, pp. 235-238.

También tienen derecho a pensión, los deudos de los mismos funcionarios y empleados, es decir, cuando fallezca un pensionista, su esposa e hijos, o a falta de esposa los hijos, deben recibir la mitad de la pensión que correspondía al extinto pensionista. Por supuesto, el pago de las pensiones se hace de acuerdo con la ley y estatutos que gobiernan la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro.

La Ley de Pensiones Civiles de Retiro previene, además, que cuando fallezca un funcionario o empleado que no tenga derecho a pensión, pero que hubiere servido un año o más, se dará para los gastos de funeral, un auxilio igual a sesenta días de sueldo correspondiente al fallecido.

El fondo de pensiones se forma con descuentos forzosos sobre los sueldos de los funcionarios y empleados durante todo el tiempo de sus servicios, en relación con la edad que tengan y representa de 3% a 4.85% del sueldo que perciben; pero en el caso de los empleados que perciben un sueldo diario de cuatro pesos o menos, se les descuenta solamente la mitad del porcentaje aquí mencionado.

La Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, reformada por decretos de 31 de diciembre del mismo año de 1925, de 9 de junio de 1926, de 27 de enero de 1927, de 26 de agosto de 1927 y de 4 de febrero de 1932, con el objeto de irla adoptando a las necesidades de los empleados públicos.

La finalidad suprema de la Dirección y para lo que fue creada, es la concesión de pensiones y auxilio como previene terminantemente el artículo 7 de la Ley de Pensiones, así que las operaciones que se efectúen con el fondo, es con el fin de obtener utilidades que se destinan para el pago de las obligaciones con los pensionistas, ya que lo que

se descuenta a éstos no está en relación ni mucho menos con las cantidades que se les pagan.

Devoluciones. La ley ordena que cuando un empleado cesa en todos sus empleos se le devuelvan las cantidades descontadas durante el tiempo que estuvo en servicio, y si el empleado tiene alguna responsabilidad económica se le retienen los fondos, y si tiene deuda de préstamo a corto plazo o hipoteca, también se le retienen. Al devolvérsele al empleado los descuentos que se le hicieron, pierde el derecho a pensión y si desea tener beneficio de la ley, deberá continuar pagando la misma cantidad que pagaba cuando cesó; es decir, pensiones desembolsa por las devoluciones una buena cantidad; pero en cambio se releva de responsabilidades económicas con los cesados.

Pensionistas. Tan luego como un empleado tiene derecho a pensión y se le concede extendiéndole la patente, sus fondos o cantidades descontadas pasan a formar parte del fondo.

Además, se efectúan operaciones a largo plazo o hipotecarios, lo que se viene verificando desde el año de 1926.

Si bien desde la época romana existían pensiones que se otorgaban como recompensa a los favoritos de las cortes por servicios militares y navales, o por trabajos notables en el campo de la literatura, del arte y de la ciencia, hasta recientes años se han concedido ocasionalmente, sin considerarlas como un compromiso de la sociedad hacia sus servidores agotados por la edad o por enfermedades.

A medida que se desarrollaron los departamentos administrativos de los gobiernos, aprovechando la labor de gran número de empleados civiles con relativa seguridad en sus puestos, se establecieron también

las pensiones en parte como compensación por sueldos bajos pagados durante el servicio activo y, en parte, para atraer personal más eficiente y capaz. Esta práctica se extendió a otros ramos del servicio público de la competencia de autoridades locales.

Mientras las actividades comerciales e industriales estuvieron circunscritas a una escala reducida; mientras el patrón sólo ocupaba a un número corto de empleados con los que mantenía relaciones personales, los casos que ocurrían de agotamiento por enfermedad o por vejez eran recompensados o contrarrestados por la ayuda del mismo patrón o por la de los compañeros del empleado incapacitado. Pero cuando la industria se desarrolló en vasta escala, requiriendo cientos y miles de empleados congregados en grandes fábricas, desaparecieron las condiciones bajo las cuales el patrón ejercía su interés personal en favor del bienestar de sus empleados, y al mismo tiempo perdió su fuerza el apoyo recíproco que se prestaban entre sí los compañeros de trabajo. Independientemente de estas circunstancias y de la conciencia social que se inició después, al finalizar el siglo XIX, para reemplazar la política anterior individualista de reciprocidad, se desarrolló un sentimiento de responsabilidad social para aquellos que se inhabilitaban por avanzada edad o por enfermedades para seguir ganando sus sueldos. La sociedad quiere ahora que sea ayudado en su vejez el empleado que haya agotado sus energías en favor de su superior. La justicia social exige que esta protección sea más efectiva y más dignificada que un acto de aspecto caritativo.

**ACUERDO SOBRE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO
DEL SERVICIO CIVIL**
[Selección]

[EXPOSICIÓN DE MOTIVOS]

Uno de los propósitos fundamentales de nuestro movimiento revolucionario, atento a necesidades palpables en el país, fue el de reivindicar los derechos de las clases trabajadoras oprimidas y explotadas por las absorciones irracionales, estancadoras y antipatrióticas del capitalismo organizado en México a fines del siglo XIX y reforzado, en sus tendencias, en los años inmediatamente anteriores a la insurrección que echó por tierra los regímenes de la Dictadura y de la Usurpación.³

Las garantías para el trabajador mexicano fueron la resultante de un estudio comparativo e íntegro de las exigencias de nuestro medio, lo mismo en el orden de la justicia social distributiva, que en el de un concepto moderno sobre la economía del Estado. El obrero, el trabajador en general, es factor de primera importancia en el desarrollo de la vida pública, y a su mejoramiento físico, a su elevación espiritual y a la prolongación de su vida, deben concurrir, en forma eficaz, todos los órganos de la sociedad civil constituida políticamente, a través de las normas que el Estado señale en su interpretación positiva del bienestar público. Nuestro movimiento revolucionario cristalizó sus aspiraciones, tratándose de los trabajadores, en las bases que, para la legislación obrera, insertó en el artículo 123 de la Constitución de Querétaro, las cuales, sin que tengan el carácter de definitivas o irrectificables, definen un punto de vista y precisan una orientación inequívoca en favor de las reivindicaciones sociales de la clase cuyos derechos, intereses y relaciones, puntuallizan y demarcان.

³ "Acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil" (1934), del 2 de abril de 1934. Secretaría de la Presidencia, México a través de los informes presidenciales: la administración pública, México, 1976, cinco tomos, tomo IV, pp. 77-88.

Como corolario, sujeto naturalmente a enmiendas, de las bases constitucionales, vino la vigente Ley Federal del Trabajo, de agosto de 1931, que creó órganos, definió funciones y reglamentó actividades, todo con el propósito de hacer realizable la tendencia revolucionaria obrerista consagrada en nuestra Constitución de 1917.

Por razones de índole doctrinal y práctica dada la naturaleza de los servicios que están a su cargo en concordancia con los deberes fundamentales de los órganos políticos del Estado, una clase social laborante, la de los servidores del Poder Público, no quedó incluida en la legislación garantizadora de derechos; pero el legislador de 1931, al expedir la Ley Federal del Trabajo, no olvidó a dicha clase social, cuando en el artículo 2º del Ordenamiento expresado, dijo: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del Servicio Civil que se expidan"; y ese precepto fue una promesa solemne hecha al país, que debemos cumplir a la brevedad posible, conforme con la sinceridad de nuestras intenciones.

Por diversos motivos, entre otros el de la falta de datos experimentales, no se ha dado cima a la expedición de la Ley del Servicio Civil y, en esa virtud, está vigente en todo su alcance el precepto constitucional que faculta al Presidente de la República para nombrar y remover libremente a todos los funcionarios y empleados de la Administración, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Esa facultad amplísima la tiene el actual Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión; pero a mis personales inclinaciones y principios repugna hacer uso omnímodo de ella, ya eso se debió que, desde septiembre de 1932, días después de que asumí la Presidencia de la República, instruyera a todos los jefes de las dependencias del Ejecutivo para

que los empleados de la Administración no fueran removidos sino con una causa a todas luces justificada.

Estimo que ha llegado para mí la oportunidad de iniciar el cumplimiento de un principio revolucionario y la satisfacción de prohijar un régimen, con el que me vinculo personalmente, para que sirva, a través del tiempo, como campo de experiencia que propicie a la nueva Administración el estudio de los problemas que lleva en su entraña la implantación del Servicio Civil y la formulación de su ley respectiva.

Por lo pronto, abdico de la facultad constitucional que tengo para nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados que dependen del Poder Ejecutivo y estatuyo, como seguridad de los propios funcionarios y empleados y en bien de la eficacia de los servicios públicos, un régimen interno que fija normas para la admisión y nombramiento de los servidores del Gobierno, señala sus derechos, obligaciones y recompensas, y establece en su favor la garantía de que, a partir de la fecha del presente acuerdo y hasta el día último de noviembre de este año en que terminará mi ejercicio presidencial, ningún funcionario o empleado podrá ser removido de su puesto sin causa justa, debidamente comprobada ante las Comisiones del Servicio Civil que se instituyen.

En resumen, el régimen que se inaugura, además de las razones de orden social y revolucionario que lo inspiran, es interno del Poder Ejecutivo, constituye una admisible abdicación de la facultad constitucional que tengo, una autolimitación de esa facultad por un período transitorio de tiempo, no coarta la libertad de quien me suceda en la Presidencia de la República, y será lapso y campo de experiencia para la legislación definitiva sobre la materia.

Por lo expuesto, he tenido a bien dictar el siguiente (Acuerdo) :

CAPÍTULO I DEL SERVICIO CIVIL

Art. 1º El Servicio Civil comprenderá a todas las personas que desempeñen empleos, cargos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, de cualquiera clase que sean, que no tengan carácter militar, con las solas excepciones que establece el Art. siguiente.

Art. 2º No se consideran sujetos a este Acuerdo:

- I. Los Secretarios del Despacho, los Jefes de Departamentos Administrativos, el Procurador General de la República, el Procurador de Justicia del Distrito y Territorios Federales, y el Tesorero de la Nación.
- II. Los funcionarios que por ministerio de la Ley deban substituir a los anteriores en sus faltas.
- III. Los Subsecretarios de Estado, Oficiales Mayores de las Secretarías y Departamentos Administrativos, Secretarios Generales, Directores, Jefes de Departamento de cada Dependencia y Jefes de Oficina o Servicio de análoga categoría.
- IV. Los funcionarios y empleados cuya remoción esté determinada por disposiciones especiales.
- V. Los empleados que presten sus servicios accidentalmente con el carácter de supernumerarios.
- VI. Las personas que presten sus servicios mediante contrato.
- VII. Los secretarios particulares, empleados de las secretarías particulares, ayudantes, choferes y servidumbre

directamente al servicio de los funcionarios comprendidos en las fracciones I, II y III de este Art., y el personal dedicado a servicios confidenciales.

CAPÍTULO II DE LAS COMISIONES DEL SERVICIO CIVIL

Art. 3º La aplicación de este Acuerdo en las Secretarías de Estado, Departamentos y demás dependencias, quedará a cargo de Comisiones que se denominarán del Servicio Civil y serán integradas por cinco personas.

Art. 4º Las Comisiones del Servicio Civil de que trata el Art. anterior, se compondrán: de un representante del Jefe de la Dependencia, que fungirá como Presidente; de dos vocales, que serán precisamente los dos Directores, Jefes de Departamento, Oficina o Servicio, decanos dentro de la dependencia de que se trate, y de dos representantes de los empleados. Además, cada Comisión del Servicio Civil podrá designar un Abogado Asesor, quien no tendrá voto en las juntas que celebren las Comisiones.

Art. 5º El representante del Jefe de la Dependencia, podrá ser designado y removido libremente por dicho funcionario.

Art. 6º Los dos Directores, Jefes de Departamento, Oficina o Servicio que funjan como Vocales, durarán en su cargo ilimitadamente.

Art. 7º Los representantes de los empleados federales durarán en su encargo un año, y serán elegidos por medio de votación, pudiendo ser reelectos en dos períodos.

Art. 8º Son atribuciones de las Comisiones del Servicio Civil:

- I. Colaborar con los Jefes superiores de las Dependencias a que pertenezcan, en la clasificación de los empleados a que se refiere el Art. 12, señalando los requisitos y condiciones que deban satisfacer.
- II. Formular, de conformidad con lo dispuesto en este Acuerdo, las bases para las oposiciones y exámenes que en el mismo se mencionan, bases que tendrán por objeto organizar y efectuar los exámenes y oposiciones, mediante los cuales se aquilate la idoneidad de quienes aspiren a ser funcionarios o empleados públicos.
- III. Hacer los cuestionarios de los exámenes y oposiciones, asesorándose de quienes consideren competentes, y designar las personas que deban integrar los Jurados Examinadores.
- IV. Cuidar de que se lleven a cabo del modo más satisfactorio las oposiciones y exámenes, y hacer que se guarden y archiven las actas de los mismos.
- V. Proponer al Jefe de la Dependencia de que se trate, a aquellas personas que hayan obtenido las más altas calificaciones en las oposiciones o exámenes, para que ocupen los puestos vacantes que deban cubrirse por ese procedimiento.
- VI. Recabar de quienes corresponda, dentro de la dependencia de su adscripción, el aviso oportuno de las vacantes que se presenten, y de los nombramientos que se expidan de conformidad con este Acuerdo.
- VII Conocer de los cambios de empleo u ocupación, -ascensos, separaciones, remociones y renuncias del personal que se encuentre prestando sus servicios dentro de la dependencia

de su adscripción, para opinar, y, en su caso, proponer a las personas que han de cubrir los puestos vacantes.

CAPÍTULO III DEL INGRESO AL SERVICIO CIVIL

Art. 9º Para ser empleado o funcionario de los comprendidos en el Servicio Civil, se requiere ser mexicano, mayor de dieciseis años y menor de cincuenta y cinco, y tener, además, los conocimientos o prácticas necesarios para desempeñar el puesto de que se trate.

Art. 10 No habrá distinción de sexos para la obtención de empleos, salvo aquellos casos en que por la naturaleza de las labores se requiera que éstas sean desempeñadas precisamente por un hombre o por una mujer.

Art. 11 Los extranjeros podrán prestar sus servicios a la Federación, mediante contrato que se celebre con ellos. El plazo de tales contratos no excederá de un año, pero podrá renovarse una o varias veces. Dichos extranjeros no ingresarán al Servicio Civil, y sus obligaciones y derechos se regirán por lo estipulado en los contratos respectivos.

Art. 12 Los servidores del Ejecutivo se consideran divididos, según la índole de sus funciones, y para los efectos del Servicio Civil, en las siguientes categorías:

- I. Profesional.
- II. Subprofesional.
- III. Administrativa.
- IV. Educacional.
- V. Servidumbre, y
- VI. Obrera.

Art. 13 Para desempeñar un puesto de la categoría Profesional, es indispensable la presentación del título legal correspondiente.

Art. 14 Los empleos de la categoría Subprofesional, que son aquellos para cuyas funciones se necesitan conocimientos especiales sin que existan carreras para adquirirlos, solamente podrán ser desempeñados previa presentación de examen u oposición. Lo mismo se observará para cubrir los puestos de carácter administrativo.

Los temas para los exámenes y las oposiciones, serán dados a conocer por las Comisiones del Servicio Civil a los interesados, con una anticipación no menor de diez días ni mayor de cuarenta.

Art. 18 Para la formación de las categorías y denominación de empleos, se tomará como base la nomenclatura empleada en el Presupuesto de Egresos.

Art. 19 Los Jefes superiores de las distintas dependencias del Ejecutivo Federal, serán los únicos autorizados para resolver sobre las solicitudes de empleo que se reciban en sus oficinas; pero no podrán expedir nombramientos hasta tanto que la Comisión respectiva del Servicio Civil, determine si el solicitante reúne las condiciones indispensables para desempeñar el puesto que pretenda. Para el efecto, las Comisiones del Servicio Civil en las distintas dependencias, son las únicas facultadas para revisar títulos, comprobantes de eficiencia, certificados, efectuar oposiciones o sujetar a exámenes a los solicitantes de empleo.

Art. 20 Las calificaciones hechas por los Jurados, una vez ratificadas por la Comisión del Servicio Civil correspondiente, no podrán ser modificadas, ni se tomarán en cuenta al efectuarse una nueva prueba para cubrir otra vacante.

Art. 21 Las vacantes que se presenten, serán cubiertas con los solicitantes de empleo, en la siguiente forma:

- I. Hechos los movimientos ascendentes conforme a lo dispuesto en el capítulo V de este Acuerdo, la última plaza que quede vacante, podrá ser cubierta por un solicitante de empleo, una vez que haya comprobado tener los requisitos necesarios;
- II. Tendrán preferencia entre los solicitantes de empleo, las personas que ya hubieren prestado satisfactoriamente sus servicios al Ejecutivo Federal;
- III. Si por la índole del puesto vacante no fuere posible efectuar ascensos dentro del escalafón de la dependencia, podrá cubrirse directamente con un solicitante de empleo, previa determinación que sobre el particular dicte la Comisión del Servicio Civil correspondiente.

CAPÍTULO V DE LAS RECOMPENSAS Y ASCENSOS

Art. 33 El personal del Servicio Civil en el desempeño de sus labores, tendrá derecho, cuando así lo amerite, a ser recompensado o ascendido en su puesto.

Art. 34 Las recompensas podrán ser honoríficas o pecuniarias, según el caso de que se trate; y su calidad la fijarán precisamente las Comisiones del Servicio Civil, a moción del Jefe Superior de la Dependencia.

Art. 38 Las recompensas pecuniarias por trabajos eventuales que requieran un esfuerzo extraordinario por parte del empleado, se fijarán por la Comisión del Servicio Civil correspondiente, y no podrán ser menores del sueldo equivalente a cinco días, ni mayores de los emolumentos de tres meses.

Art. 39 Al existir vacantes que deban ser cubiertas por escalafón, tendrán derecho a participar en los exámenes u oposiciones, en caso de que las hubiere, todos aquellos empleados que dentro de la dependencia de que se trate, ocupen la plaza inmediata inferior al puesto que pretendan cubrir.

Art. 40 En aquellos casos en los que por la índole del empleo vacante, no pueda celebrarse oposición, se examinará a los concursantes, prefiriéndose al que demuestre mayor capacidad para ocupar el puesto. Si en el examen sólo participa un candidato y el resultado es satisfactorio, tendrá derecho al puesto; en caso contrario, la plaza podrá cubrirse con un funcionario en disponibilidad o con cualquier persona ajena al Servicio Civil que demuestre su competencia.

CAPÍTULO VI
DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL PERSONAL COMPRENDIDO
EN EL SERVICIO CIVIL

Art. 42 Los funcionarios y empleados que, de conformidad con las disposiciones de este acuerdo, estén comprendidos dentro del Servicio Civil, tendrán los derechos siguientes:

- I. Percibir la retribución que asigne al cargo que desempeñen, el Presupuesto anual de Egresos, o en su caso, las leyes y demás disposiciones aplicables.

- II. Conservar el empleo, cargo o comisión de que sean titulares, mientras no incurran en alguna de las causas de destitución, que señala este acuerdo, o el puesto no sea suprimido.
- III. Ascender a los puestos de la categoría inmediata superior, siempre que se llenen los requisitos que establece el presente Acuerdo.
- IV. Desempeñar solamente las funciones que conforme a la ley y demás disposiciones correspondan a su cargo.
- V. Ser tratados con absoluta consideración por sus Jefes, iguales y subalternos.
- VI. Disfrutar de las licencias y vacaciones que establece el Capítulo IV.
- VII. Percibir indemnización cuando sean separados de sus cargos, por causas que no les sean imputables en los casos y términos que previene este Acuerdo.
- VIII. Disfrutar de las pensiones de retiro e inhabilitación, así como de las demás prerrogativas que establezcan las leyes.

Art. 43 Son obligaciones de los funcionarios y empleados sujetos a este Acuerdo:

- I. Cumplir la Constitución Política del país y las leyes que de ella emanen, así como cuidar, dentro de su esfera de acción administrativa, porque los demás las cumplan.
- II. Observar estrictamente los reglamentos interiores de la oficina en que presten sus servicios, y las demás disposiciones que se dicten en atención al servicio.
- III. Ejercer las funciones propias de su cargo con toda diligencia y celo, dedicándoles toda la capacidad y actividad que se requieran para lograr eficientemente su desempeño.

- IV. Coadyuvar dentro de su esfera de acción a la realización del programa de administración del Gobierno, observando en todos sus actos una absoluta lealtad a éste.
- V. Guardar el respeto debido a sus jefes, iguales y subordinados.
- VI. Tener con el público la atención y consideración más amplias, dándole todas las facilidades que sean compatibles con las disposiciones dictadas para el despacho de los asuntos.
- VII. Proceder con absoluta discreción en el desempeño de su cargo, guardando la reserva que sea necesaria cuando la índole de la función lo exija o cuando así lo ordenen las leyes u otras disposiciones.

CAPÍTULO VIII DE LA SEPARACIÓN DEL SERVICIO CIVIL

Art. 59 La prestación de servicios terminará por las siguientes causas:

- I. Supresión del cargo en el Presupuesto de Egresos o en la Ley respectiva.
- II. Por razones de salud que inhabiliten parcial o totalmente al empleado para poder seguir prestando sus servicios, una vez agotados los períodos de licencia que concede este Acuerdo. En el primer caso, podrá ser admitido en un grado inferior, según su capacidad.
- III. Por renuncia en los términos de Ley.
- IV. Por la pérdida de la nacionalidad.
- V. Por destitución en los casos que establece este acuerdo.
- VI. Por fallecimiento.

[...]

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Art. 69 Para los efectos de la aplicación de este Acuerdo, no habrá distinción alguna entre funcionarios y empleados.

Art. 75 Todo lo relativo a pensiones y jubilaciones se regirá por la Ley de Pensiones Civiles de Retiro en vigor.

TRANSITORIOS

Art. 1º El personal que actualmente presta sus servicios en las distintas dependencias del Ejecutivo Federal, continuará en sus puestos, quedando en todo lo demás sujeto a las disposiciones de este Acuerdo.

Art. 2º El presente Acuerdo surtirá sus efectos desde esta fecha hasta el 30 de noviembre del corriente año.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a los nueve días del mes de abril de 1934.

**Partido Nacional Revolucionario
PROYECTO DE LEY DEL SERVICIO CIVIL DE LA FEDERACIÓN**

El Director del Instituto, Lic. Lucio Mendieta y Núñez. Subjefe, Lic. Andrés Serra Rojas. El Secretario, Lic. Francisco H. Matar.

Miembros de la C. de A. Legislativa, Lic. Enrique Landa Berriozábal.
Lic. Ernesto P. Uruchurtu. Lic. Luis Bobadilla.

México, D.F., a 4 de octubre de 1935

[INTRODUCCIÓN]

El Partido Nacional Revolucionario, sintiéndose obligado, más que cualquier otra institución, hacia los empleados públicos que integran en gran parte sus filas, se ha preocupado por la expedición de una Ley del Servicio Civil que venga a mejorar su situación definiendo claramente sus derechos y obligaciones frente al Estado. Signo claro de sus propósitos a este respecto es el Proyecto de Ley de la materia que formuló una Comisión del Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos.⁴

En el mencionado proyecto cuyo texto publicamos en seguida por acuerdo del Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido, se tomaron en cuenta los principales trabajos realizados por otras personas e instituciones, especialmente los proyectos de los mismos empleados públicos, en los cuales se contienen sus aspiraciones. La Comisión estudió también la literatura jurídica extranjera y la doctrina de los más destacados autores de derecho administrativo y de derecho obrero, así como las disposiciones legales dictadas en México sobre el particular.

El Proyecto del Partido Nacional Revolucionario, por acuerdo del Señor Presidente de la República, será tomado en cuenta por la Comisión que se constituya entre la Secretaría de Gobernación y el Instituto

⁴ Revista "Política Social", México, Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos, Partido Nacional Revolucionario, noviembre, 1935, tomo I, num 4, pp. 10-17.

de Estudios Sociales, Políticos y Económicos del Partido, para la formación del Proyecto definitivo.

Con el propósito de alcanzar, si no la perfección, si la mayor eficacia posible, el Partido estudiará las observaciones y las sugerencias que el público quiera hacer a su proyecto.

CAPÍTULO I DEL SERVICIO CIVIL

Art. 1º La Ley del Servicio Civil de la Federación tiene por objeto determinar los derechos y obligaciones de los funcionarios y empleados federales en sus relaciones con el Estado.

Art. 2º Las disposiciones de este Ordenamiento se aplicarán a los funcionarios y empleados de la Federación regidos por leyes especiales, en cuanto no se opongan a las mismas.

Art. 3º Esta ley también es aplicable al personal interino y supernumerario, con excepción de los que se refiere a la conservación del empleo.

Art. 4º Serán de nombramiento y remoción libres, pero estarán sujetos a las demás disposiciones de esta ley:

- I. El personal de la Presidencia de la República; y
- II. El personal de las Secretarías Particulares.

Art. 5º Con excepción de los casos previstos en esta ley, no se aplicará:

- I. A los funcionarios cuya situación esté determinada por preceptos constitucionales;

- II. A los Subsecretarios, Secretarios Generales y Oficiales Mayores; al Tesorero y Contador de la Federación;
- III. A los Jefes y Subjefes de las Unidades administrativas de las Secretarías de Estado, Departamentos Autónomos o Dependencias Federales; y
- IV. A los miembros de Comisiones, Juntas o Consejos cuya organización esté determinada por leyes o tratados.

Art. 6º No se aplicará esta ley, sino la Federal del Trabajo, a las personas que presten sus servicios al Estado mediante contrato.

CAPÍTULO II DE LAS COMISIONES DEL SERVICIO CIVIL

Art. 7º En cada Secretaría de Estado, Departamento Autónomo o Dependencia Federal, habrá una Comisión del Servicio Civil.

Art. 8º Las Comisiones del Servicio Civil se integrarán: con un Representante del Secretario de Estado, Jefe de Departamento Autónomo o Dependencia Federal de que se trate, el cual fungirá como Presidente; y cuatro vocales propietarios y dos suplentes, Representantes de los empleados.

Art. 9º Los Representantes del Secretario de Estado, Jefe de Departamento Autónomo o Titular de una Dependencia Federal, serán nombrados y removidos libremente por dichos funcionarios; pero no podrá recaer el nombramiento en favor de las personas a que se refieren los artículos 4º y 5º.

Art. 10 Los Representantes de los empleados deberán ser:

- I. Mexicanos;
- II. Mayores de edad; y
- III. Titulares y en ejercicio de su empleo.

Serán electos en el mes de enero a mayoría de votos de todos los empleados de la dependencia; durarán en su encargo un año y no podrán ser reelectos, ni pertenecer a una misma Unidad Administrativa.

Art. 11 Las Comisiones del Servicio Civil nombrarán asesores técnicos que los auxilien cuando sea necesario; y delegados, ocasionalmente, en las oficinas foráneas para que conozcan de los casos de su competencia que se presenten en las mismas.

Cuando se estime indispensable se podrá llamar a los interesados para sustanciar las diligencias ante la propia Comisión.

Art. 12 Para el desempeño de sus labores, las Comisiones del Servicio Civil tendrán el personal de planta necesario, nombrados en los términos del Capítulo III.

Art. 13 Son atribuciones de las Comisiones del Servicio Civil;

- I. Colaborar con el Secretario de Estado, Jefe de Departamento Autónomo o Dependencia Federal a que pertenezcan, para el mejor cumplimiento de esta ley;
- II. Formular las bases para los exámenes de los aspirantes o empleados;
- III. Formar en cada caso una lista de diez empleados federales competentes para integrar los jurados; e insacular la víspera del examen en presencia de los interesados, a tres de ellos para constituirlos;

- IV. Vigilar que las pruebas se verifiquen con estricta honorabilidad y conforme a los cuestionarios establecidos previamente;
- V. Informar al Jefe Superior de la dependencia de las personas que deban ocupar los puestos vacantes de acuerdo con los preceptos de esta ley;
- VI. Solicitar los datos relativos al personal en los casos que se sometan a su consideración y dirigirse en queja al Jefe Superior de la dependencia, cuando no se les suministre oportunamente;
- VII. Tramitar las quejas presentadas por los empleados y dictaminar sobre ellas;
- VIII. Dictaminar sobre los cargos que se hagan a los empleados de las dependencias a que pertenecerán, dando cuenta por escrito del resultado de la investigación al Jefe Superior y al empleado acusado;
- IX. Ocurrir en queja ante las autoridades superiores que corresponden, cuando se comprueba responsabilidades al Jefe Superior de la dependencia;
- X. Dictaminar sobre los casos a que se refiere el artículo 84.
- XI. Formar los escalafones de los empleados; llevar el registro de exámenes de hojas de servicio y los expedientes personales;
- XII. Formar el reglamento interior para su regular funcionamiento; y
- XIII. Formar y conservar el archivo de los asuntos que tramiten y expedir a los interesados copias certificadas de las constancias que soliciten.

Art. 14 En cada uno de los Poderes Legislativo y Judicial se integrará una Comisión del Servicio Civil en la forma determinada en los artículos anteriores y con las atribuciones establecidas en la presente.

CAPÍTULO III DEL INGRESO AL SERVICIO CIVIL

Art. 15 Todo nombramiento será expedido con sujeción esta ley, por el Jefe Superior de la dependencia que corresponda o por quien legalmente lo substituya.

Art. 16 Sin perjuicio de los requisitos selalados en otras leyes y disposiciones relativas, serán esenciales para ingresar al Servicio Civil:

- I. Ser mayor de 16 años y menor de cincuenta;
- II. Ser apto para el desempeño del cargo que se pretenda;
- III. Tener buena conducta;
- IV. Estar de acuerdo con el programa administrativo y político que sustenta el gobierno;
- V. No padecer enfermedad contagiosa que constituya grave peligro; y
- VI. No estar legalmente incapacitado.

Art. 17 Ningún nombramiento podrá expedirse sin que el aspirante sea aprobado en el examen de competencia que sustente ante el jurado a que se refiere el articulo 13, fracción III, salvo en los casos del artículo siguiente.

Art. 18 Cuando para el desempeño de algún cargo se necesitaren conocimientos de carácter profesional, estos se justificarán con la presentación del título sobre la materia, expedido por las autoridades legalmente capacitadas para ello.

Art. 19 Cuando no pueda llenarse una vacante en los términos del artículo 36, el Jefe Superior de la dependencia designará a la persona o personas que deban ser examinadas para ocupar el empleo de que se trata.

Art. 20 Si ninguna de las personas a que se refiere el artículo anterior demuestra su competencia para ocupar la vacante, la Comisión del Servicio Civil respectiva convocará a concurso y del resultado de este se informará al Jefe Superior de la dependencia para que expida nombramiento a favor de quien haya obtenido las más altas calificaciones.

Art. 21 Los nombramientos expedidos en contravención a esta ley no surtirán efecto alguno, ni los pagadores podrán cubrir los sueldos respectivos.

Art. 22 Los requisitos que señala este Capítulo para ingresar Servicio Civil, deberán comprobarse ante las Comisiones respectivas.

CAPÍTULO IV DE LOS DERECHOS DE LOS EMPLEADOS

Art. 23 Los empleados comprendidos dentro del Servicio Civil tendrán los siguientes derechos:

- I. A percibir la retribución asignada en el Presupuesto anual de Egresos, para el encargo que desempeñan;
- II. A conservar el empleo o cargo, a los derechos de los mismos de que son titulares, mientras no incurran en alguna de las causas de separación que señala la presente ley;
- III. A ascender a los puestos de categoría inmediata superior, comprendidos dentro de esta ley;

- IV. A disfrutar de licencias y vacaciones;
- V. A percibir las indemnizaciones en los términos fijados por esta ley;
- VI. A disfrutar de las pensiones determinadas en las leyes;
- VII. A que se les compense, de acuerdo con los reglamentos, por las horas extraordinarias de trabajo;
- VIII. A conservar sus derechos al empleo cuando se separen de él en los casos previstos por esta ley;
- IX. A presentar por escrito al Instituto de Administración Pública todos los proyectos que tiendan al mejoramiento de los servicios.

Art. 24 Los empleados están facultados para organizar agrupaciones de carácter social, cultural o económico dentro de cada una de las dependencias en donde presten sus servicios; pero no podrán constituir sindicatos ni hacer caso del derecho de huelga.

Art. 25 Tendrán derecho a que se les indemnice con tres meses de sueldo:

- I. Los empleados que sean cesados por supresión de partida;
y
- II. Los que sean cesados por reorganización de las dependencias donde prestan sus servicios.

Art. 26 Los empleados a que se refiere la fracción II del artículo anterior tendrán derecho a que se utilicen sus servicios dentro de la nueva organización, con la misma categoría; pero si las nuevas plazas son diferentes o inferiores, podrán optar por la nueva designación si están capacitados o por la indemnización que establece el artículo 25.

Art. 27 Los empleados que sufran incapacidades permanentes, parciales o totales, como consecuencia del trabajo que desempeñan, tendrán derecho a ser indemnizados en los términos de la Ley Federal del Trabajo, en cuanto no pugne con la presente ley. En caso de fallecimiento el derecho corresponderá a sus causahabientes.

Art. 28 El empleado al tomar posesión de su cargo designará por escrito a la persona o personas que deban recibir la indemnización a que se refiere el artículo 27 para el caso de muerte; y tendrá derecho para modificar esta designación en cualquier momento o hacerla si no la hubiere hecho.

Art. 29 En caso de que no haya hecho las designaciones a que se refiere el artículo anterior, tendrán derecho a ser indemnizados, los herederos debidamente acreditados conforme derecho común.

Art. 30 La persona o personas que tengan derecho a ser indemnizados conforme a los artículos 27 a 29, demandarán al Gobierno Federal, en juicio sumario, el pago de la indemnización.

Art. 31 Los empleados que sufran incapacidades temporales como consecuencia de las labores que desempeñan, disfrutarán de su sueldo íntegro en tanto no se declare que la incapacidad es permanente.

Si después de tres meses de iniciada una incapacidad temporal el empleado no está en aptitud de volver al trabajo, podrá pedir a la Comisión del Servicio Civil que en vista de los certificados médicos dictamine si debe continuar gozando de los beneficios que otorga el presente artículo o proceder declarar permanentemente la incapacidad, con la indemnización a que tiene derecho. Los exámenes médicos deberán

repetirse cada tres meses cuando menos y si persistiere la incapacidad después de un año de iniciada, será declarada permanente.

Art. 32 En caso de que algún empleado se incapacite temporalmente, pero no como consecuencia de las labores que se le tienen encomendadas, disfrutará:

- I. De su sueldo íntegro durante los tres primeros meses; y
- II. Del cincuenta por ciento de su sueldo durante los tres siguientes.

Art. 33 Si la incapacidad a que se refiere el artículo anterior continuare a pesar de haber transcurrido los seis meses, el empleado conservará sus derechos, sin goce de sueldo, para ocupar nuevamente su empleo tan pronto como haya desaparecido la incapacidad.

Art. 34 Los empleados disfrutarán de una pensión por los años de servicios que hayan prestado o por retiro obligatorio, la que será determinada y cubierta de acuerdo con la ley de la materia.

Art. 35 Prescribirán en seis meses los derechos a que se refieren los artículos 25 y 24, y en un año los comprendidos en los artículos 27, 31, 32 y 33. El plazo para la prescripción se computará a partir de la fecha en que sean exigibles los derechos.

Art. 36 En cada Secretaría de Estado, Departamento Autónomo o Dependencia Federal, toda vacante deberá cubrirse dentro del personal de categoría inmediata inferior al empleo de que se trata, cumpliéndose con lo que prescriben los artículos 17 y 18. En caso de que concurran varios aspirantes para un mismo empleo, en igualdad de competencia

se preferirá al más antiguo; si tienen la misma antigüedad o son de nuevo ingreso, la vacante se sorteará entre ellos.

Art. 37 En las fechas que fijen los reglamentos, los empleados tendrán derecho a dos periodos anuales de vacaciones de diez días cada uno, con goce de sueldo.

Art. 38 Los empleados podrán disfrutar de licencias económicas con goce de sueldo, hasta por diez días, en casos graves y vigentes, a juicio del Jefe Superior de la dependencia.

Art. 39 Los empleados gozarán de los derechos que establece la fracción V del artículo 123 de la Constitución Política de la República.

Art. 40 Se concederá licencia sin goce de sueldo a los empleados que lo soliciten para ocupar un cargo de los comprendidos en los artículos 42 y 52, por el término que permanezcan en el desempeño del mismo.

Art. 41 Cuando un empleado desempeñe transitoriamente un puesto de categoría superior, tendrá derecho a percibir después de treinta días, el sueldo que la ley asigna a dicho cargo.

CAPÍTULO V **DE LAS OBLIGACIONES DE LOS EMPLEADOS**

Art. 42 Son obligaciones de los empleados comprendidos dentro del Servicio Civil:

- I. Asistir con regularidad al desempeño de sus labores, presentándose decorosa y puntualmente a las horas de oficina que señalan los reglamentos respectivos;
- II. Ejercer las funciones propias de su cargo, dedicándoles la capacidad y actividad necesarias para lograr eficientemente su desempeño;
- III. Obedecer las órdenes que los superiores dicten dentro de sus atribuciones;
- IV. Guardar el respeto debido a sus jefes y en general a todo el personal donde prestan sus servicios;
- V. Coadyuvar dentro de su esfera de acción a la realización del programa administrativo y político de gobierno;
- VI. Guardar al público la atención y consideraciones debidas, dándole las facilidades que sean compatibles con las disposiciones dictadas para el desempeño de los asuntos;
- VII. Proceder con reserva cuando la índole de la función lo exija;
- VIII. Formar parte de las Comisiones del Servicio Civil y del Instituto de Administración Pública y desempeñar las funciones que les encomienden; y
- IX. Ocupar transitoriamente cuando se les ordene, los cargos de categoría semejante o superior a los que desempeñen, conservando los derechos del que son titulares.

Art. 43 Todo empleado que deje de prestar sus servicios está obligado a hacer entrega a quien lo substituya o a la persona que al efecto se designe, de todos los muebles o inmuebles que tuviere en su poder por razón de su cargo. Durante el tiempo de la entrega percibirá los emolumentos correspondientes al empleo que desempeñaba.

**CAPÍTULO VI
DEL MOVIMIENTO DEL PERSONAL**

Art. 44 Los empleados dejan de pertenecer al Servicio Civil, por las siguientes causas;

- I. Por muerte o incapacidad total y permanente;
- II. Por cumplir la edad de retiro obligatorio de acuerdo con las leyes respectivas;
- III. Por supresión de partida;
- IV. Por cese; y
- V. Por renuncia.

Art. 45 En casos de la fracción I del articulo anterior, los causahabientes del empleado o éste según corresponda, tendrán los derechos que sobre el particular concede esta ley y demás relativas.

Art. 46 Sólo por causa debidamente comprobada en los términos de esta ley, podrá cesarse a un empleado.

Art. 47 Toda renuncia deberá ser presentada por escrito y se aceptará dentro de un plazo que no deberá exceder de cinco días, salvo el caso de un indudable interés social o por fuerza mayor, que haga indispensable la permanencia transitoria del empleado hasta su substitución.

Art. 48 A ningún empleado sujeto a esta ley podrá exigírsele la renuncia del cargo que desempeña, ni tendrá efecto alguno el que se acepte una renuncia que no ha sido presentada.

CAPÍTULO VII DE LAS SANCIONES

Art. 49 El empleado que falte al cumplimiento de las obligaciones que establece esta ley, quedará sujeto a la aplicación de las siguientes sanciones:

- I. Extrañamiento;
- II. Multa;
- III. Suspensión del empleo sin sueldo, por quince días; y
- IV. Destitución.

Art. 50 El extrañamiento será por escrito debidamente fundado en los casos de falta, dejándose constancia en el expediente del empleado.

Art. 51 Se impondrá multa de medio día de haber al empleado que tenga cinco retrasos en quince días y se duplicará al que falta injustificadamente a su trabajo medio día.

Art. 52 La suspensión de quince días sin goce de sueldo, se impondrá al empleado en los siguientes casos:

- I. Por concurrir a sus labores con retraso injustificado en quince ocasiones, durante un mes;
- II. Por faltar cuatro días a sus labores injustificadamente, un mes;
- III. Por obrar habitualmente de manera que perturbe el funcionamiento de la oficina;
- IV. Por habérselle impuesto doce extrañamientos en un trimestre;
- V. Por marcada negligencia en el trabajo; y
- VI. Por no guardar al público la atención y consideraciones debidas.

Art. 53 La destitución del empleado sólo se impondrá por las causas siguientes:

- I. Por haber sido suspendido y dar motivo para nueva suspensión durante un mismo semestre;
- II. Por faltar injustificadamente a sus labores durante días;
- III. Por excitar a los empleados para que suspendan sus labores o por declararse en huelga;
- IV. Por faltas graves a la disciplina;
- V. Por ebriedad habitual o uso de drogas enervantes;
- VI. Por recibir dinero o dádivas de los interesados en los negocios que tenga bajo su cuidado o responsabilidad;
- VII. Por gestionar por si o por interpósita persona asuntos de la dependencia en que presta sus servicios;
- VIII. Por presentar documentos falsos para obtener un empleo u ocultar circunstancias que lo excluirían del servicio o ejecutar actos ilícitos con el mismo objeto;
- IX. Por obrar habitualmente en su vida privada de manera que pueda poner en peligro los intereses del Estado, tratándose de empleo con manejo de fondos o valores;
- X. Por inhabilitación judicial para desempeñar empleos o cargos públicos;
- XI. Por comprobada deslealtad al gobierno; y
- XII. Por pertenecer a una orden religiosa.

Art. 54 Las sanciones a las que se refieren los artículos anteriores serán impuestas por el Jefe Superior de la dependencia que corresponda; previo dictamen de las Comisiones del Servicio Civil, en los términos del capítulo siguiente.

CAPÍTULO VIII DEL PROCEDIMIENTO

Art. 55 En los casos de las fracciones VII, VIII y IX del artículo 13, las Comisiones del Servicio Civil procederán inmediatamente en la forma siguiente:

- I. Iniciarán una investigación por sí o por medio de sus delegados, notificando a los interesados para que dentro de los tres días siguientes expresen lo que a sus derechos convengan;
- II. Recibirán todas las pruebas que ofrezcan las partes siempre que a su juicio sean pertinentes;
- III. Emitirán dictamen dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se notificó a los interesados, salvo que las pruebas que deban rendirse ameriten un plazo mayor, que no excederá de treinta días; y
- IV. Comunicarán su dictamen al Jefe Superior de las dependencias y a los interesados.

Art. 56 En los casos a que se refiere el artículo 11; los delegados enviarán el expediente que formen, para su dictamen, a la Comisión que los nombró.

Art. 57 En los casos no comprendidos en el artículo 55 para los que no esté señalado procedimiento especial, las Comisiones del Servicio Civil formarán un expediente con todos los datos necesarios y dentro de los diez días siguientes a su iniciación emitirán dictamen que será sometido a la consideración del Jefe Superior de la dependencia que corresponda, comunicándolo a los interesados.

Art. 58 El Jefe Superior de la dependencia dictará su resolución dentro de los ocho días siguientes a la fecha en que se le comunicó el dictamen sin estar obligado a sujetarse al mismo. Esta resolución se ejecutará desde luego y se dará a conocer por oficio a los interesados y a la Comisión del Servicio Civil.

Art. 59 Si no se dictare la resolución dentro del plazo que señala el artículo anterior, se tendrá por aprobado el dictamen de la Comisión del Servicio Civil.

Art. 60 Si el interesado no estuviere conforme con la resolución dictada en los términos del artículo 58 y 59, podrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que fue notificado, ocurrir ante el Juez de Distrito de su domicilio demandando la nulidad de tal acuerdo y anunciando las pruebas que rendirá.

Art. 61 Presentada la demanda por el interesado o por quien lo represente por medio de carta poder, se correrá traslado al Jefe Superior de la dependencia para que la conteste dentro de cinco días; citándose a una audiencia verbal que deberá verificarse dentro de diez días y proveyendo lo necesario para que las pruebas ofrecidas se puedan presentar el día de la audiencia.

Art. 62 En la audiencia verbal a que se refiere el artículo anterior, se recibirán las pruebas ofrecidas y se desahogarán en la misma. Al terminar la audiencia el Juez dictará su resolución la que no tendrá recurso y sólo será causa de responsabilidad.

Art. 63 El Juez debe rehusarse a recibir aquellas pruebas que a su juicio sean improcedentes o tiendan a dilatar el procedimiento.

Art. 64 Sólo se admitirán hasta tres testigos por cada parte y cuando en un solo día no se concluya la audiencia, el Juez citará para continuarla al día siguiente.

Art. 65 La sentencia será notificada personalmente al Jefe Superior de la dependencia, quien deberá cumplirla dentro del tercer día.

Art. 66 En caso de incumplimiento de las resoluciones de los Jueces de Distrito, éstos se dirigirán a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a efecto de que el citado tribunal ocurra inmediatamente en queja ante la autoridad superior que corresponda.

Art. 67 En el procedimiento judicial a que se refiere este Capítulo tendrá intervención el Ministerio Público Federal como representante del Estado.

Art. 68 En todo lo no previsto por esta ley respecto a procedimiento, será aplicable lo conducente del Código Federal de Procedimientos Civiles.

CAPÍTULO IX DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Art. 69 Se crea el Instituto de Administración Pública que funcionará con entera independencia de las Comisiones del Servicio Civil y tendrá las finalidades siguientes:

- I. Estudiar los problemas de funcionamiento burocrático de la Administración Pública y proponer a los jefes Superiores de las oficinas las soluciones que juzgue adecuadas, a fin

- de reorganizar o de orientar los servicios siempre que sea necesario;
- II. Determinar cuáles actividades burocráticas deben constituir carreras administrativas;
 - III. Organizar los planes de estudios de las carreras de Administración Pública; y
 - IV. Organizar y dirigir las Academias de Administración Pública, para la preparación de los empleados en todas aquellas materias cuyos conocimientos no se imparten en los establecimientos oficiales, o en los de la Universidad Nacional.

Art. 70 Las funciones directivas del Instituto estarán encomendadas a un consejo integrado por delegados que además de preparación técnica bastante, deberán llenar los requisitos del artículo 10.

Art. 71 Los delegados a que se refiere el artículo anterior serán electos anualmente por los empleados, en el mismo acto en que se designen representantes para las Comisiones del Servicio Civil por cada Secretaría de Estado o Departamento Autónomo habrá un delegado y dos por cada uno de los Poderes Legislativo y Judicial.

Art. 72 En su primera sesión los delegados nombrarán una Dirección General y un Secretario; tales nombramientos deberán recaer en personas debidamente capacitadas, aunque no pertenezcan al personal burocrático.

Art. 73 El Consejo del Instituto designará las Comisiones Técnicas que sean necesarias, para el estudio de los problemas de su competencia.

Art. 74 El Instituto formulará su reglamento interior y anualmente sus Presupuestos que someterá a la consideración del Ejecutivo.

CAPÍTULO X **DISPOSICIONES GENERALES**

Art. 75 Para los efectos de esta ley se considera como tiempo extra, el que excede de ocho horas diarias de trabajo o el que se desempeñe durante los días señalados como festivos, o que correspondan a descanso semanario.

Art. 76 Los sueldos de los empleados federales no son embargables, con excepción de los casos de deudas alimenticias o responsabilidades provenientes de delitos.

Art. 77 Los Jefes Superiores de las dependencias formularán antes del mes de enero de cada año, los cuestionarios a que deban sujetarse los exámenes de los aspirantes o empleados, y los harán del conocimiento de las Comisiones del Servicio Civil para los efectos del artículo 13, fracciones II y III.

Art. 78 Ningún empleado desempeñará más de un cargo público. Sólo podrá ocupar dos o más cuando para ellos se requieran conocimientos científicos o técnicos, pero en estos casos será indispensable que no sean incompatibles las horas de trabajo. El certificado lo expedirá la oficina respectiva de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Art. 79 Cuando para el desempeño de las labores que se encomienden a un empleado, tenga que cambiar de residencia con carácter permanente, se le proporcionarán pasajes para él y sus familiares dentro del segundo

grado. En caso de cese las mismas personas disfrutarán del citado beneficio para su regreso.

Art. 80 Cuando un empleado fallezca durante el desempeño de su encargo estando fuera de su residencia habitual, la dependencia a que pertenezca costeará lo relativo al sepelio del cadáver o su traslado al lugar que señalen sus deudos dentro del territorio nacional.

Art. 81 El Servicio Médico de las Secretarías de Estado, Departamentos Autónomos o demás dependencias federales, o en su defecto dos médicos legalmente autorizados, comprobarán los casos de incapacidades que establece esta ley.

Art. 82 Cuando un empleado padezca de enfermedad que a juicio del Servicio Médico respectivo constituya grave peligro para los demás el Jefe Superior de la dependencia ordenará su separación temporal. En este caso se aplicarán las disposiciones de esta ley relativas a incapacidades.

Art. 83 Será suspendido el empleado en contra de quien se hubiere dictado auto de formal prisión por un delito intencional, en tanto obtenga la revocación de tal auto o se dicte sentencia absolutoria definitiva. En estos casos volverá a su empleo con los mismos derechos de que es titular.

Art. 84 El empleado que sea acusado de la comisión de un delito por hechos realizados con motivo, como consecuencia directa y en cumplimiento del servicio, volverá a desempeñar su empleo en cuanto obtenga libertad provisional o definitiva; entre tanto continuará percibiendo su sueldo íntegro si demuestra los extremos de la primera

parte de este artículo. Si la sentencia condenatoria lo priva de su libertad, quedara separado del servicio.

TRANSITORIOS

Art. 1º Las indemnizaciones a que se refiere el artículo 27 serán cubiertas por el Gobierno Federal en tanto se crea un instituto a este efecto.

Art. 2º Los actuales titulares de los empleos para continuar en los mismos, deberán dentro de los seis meses siguientes a la integración de las Comisiones del Servicio Civil, llenar los requisitos establecidos en el Capítulo III; mientras tanto serán inamovibles.

Art. 3º El Ejecutivo cuidará de que en los Presupuestos de Egresos de cada año, figuren las partidas necesarias para cubrir los gastos a que se refiere el artículo 74.

CAPITULO 5
Lucio Mendieta Y Núñez
EL SERVICIO CIVIL

ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL EN MÉXICO

En la época anterior a la conquista de los españoles, en los reinos de la Triple Alianza y en los que constituían otros grupos indígenas importantes como los Mayas, los Tarascos, etcétera, no existían reglas o costumbres de índole jurídica por medio de las cuales se determinasen las relaciones del Gobierno y de sus servidores. Algunos cargos de importancia, eran, sin embargo, hereditarios y constituyan por ello mismo un cierto derecho del titular frente al poder público; pero los empleados de menor categoría se encontraban inermes frente a las monarquías, todas ellas absolutas, fundamentadas en ideas religiosas, de divinidad del monarca, a las cuales servían.¹

En la época colonial y no obstante de que las Leyes de Indias contenían disposiciones de carácter social sobre el trabajo, verdaderamente notables, puesto que, en esencia equivalen al moderno derecho sobre la materia, no encontramos un conjunto organizado de preceptos que determinen las relaciones del Gobierno con sus empleados. En esa época muchos empleos eran vendidos por la Corona a fin de arbitrarse fondos, y es claro que quien obtenía un puesto público de esta manera, adquiría cierto derecho de inamovilidad por tiempo determinado o vitalicia, según los términos de la compra-venta.

¹ Mendieta y Núñez, Lucio (1942), *La administración pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 149-167 y 203-208 [capítulo originalmente publicado como artículo en "El Universal", de diciembre 23 de 1935].

A partir de la independencia, los Gobiernos estuvieron demasiado ocupados en disputas internas, en guerras civiles, eran tan inestables que no pudieron ocuparse de la reglamentación del Servicio Civil.

El gran período constructivo del Gobierno del General Díaz, durante el cual se expidieron importantes Códigos, no fue propicio al estudio de esta materia, en primer lugar porque ese Gobierno adquirió caracteres oligárquicos y dictatoriales y después porque el asunto, difícil, escabroso, no había sido suficientemente explorado en Europa de donde, por entonces, recibía la luz nuestra patria en todo lo relativo al Derecho.

A partir de la Revolución empieza a tomar forma, en México, una gran inquietud burocrática ante los frecuentes cambios de Gobierno que traían consigo desplazamientos, a veces en masa, de empleados públicos. El movimiento obrero de defensa de los derechos del trabajo frente al capital, la expedición de leyes protectoras de la clase asalariada, en comparación con la cual el empleado público aparecía en absoluto desamparo no obstante la similitud de situaciones de hecho, pues no puede negarse que el servidor del Gobierno es, en cierto modo, un asalariado; la gran amplitud y profundidad y la divulgación de los estudios y discusiones que en Europa se desarrollaron sobre el problema de las relaciones entre el Estado y sus servidores; todo esto se fue concretando en un movimiento ideológico en favor del empleado público, hasta culminar, durante el Gobierno del General Abelardo Rodríguez, en el "Acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil" que es el antecedente inmediato del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

El acuerdo a que nos referimos es de 9 de abril de 1934 y en el mismo se especifica que entraría en vigor desde esa fecha hasta el

30 de noviembre del mismo año en que concluyó el gobierno del citado General Rodríguez. No obstante el carácter transitorio de este ordenamiento, sus omisiones notorias y sus defectos, tiene extraordinaria importancia porque marca el primer paso serio, definitivo, de los Gobiernos de México en esta cuestión trascendental.

El Gobierno del General Cárdenas, siguiendo el fecundo ejemplo de su antecesor -en este punto- expidió el Estatuto vigente de cuyo estudio vamos a ocuparnos.

Antes de abordar el tema, creemos de justicia, no por nosotros, sino por quienes colaboraron con nosotros, mencionar, como antecedente de la legislación del Servicio Civil en México, el proyecto que redactamos cuando nos tocó en suerte desempeñar el puesto de Director del Instituto de Estudios Sociales del Partido Nacional Revolucionario.

Por encargo del señor licenciado don Emilio Portes Gil, una comisión integrada por los señores licenciados Enrique Landa Berriozábal, Andrés Serra Rojas, Francisco H. Matar, Luis Bobadilla, Ernesto P. Uruchurtu y el autor de este libro, formuló un Proyecto de Ley del Servicio Civil que fue publicado en el número 4, tomo I, nov. de 1935, de la Revista "Política Social", órgano de expresión del Instituto mencionado.

LOS PROBLEMAS JURÍDICOS DEL SERVICIO CIVIL EN MÉXICO

El problema fundamental que se presenta al estudiar el Servicio Civil, consiste en definir con claridad la naturaleza de las relaciones entre el Estado y sus servidores.

Es cierto que se trata de un punto de explorado derecho; pero aparte de que la doctrina no es unánime sobre el particular, la cuestión toma las proporciones de un verdadero problema, en nuestro medio, si se tiene en cuenta que el artículo 123 de la Constitución Política de la República parece considerar en sus postulados a todos los trabajadores por igual.

El asunto se ofrece así, con dos aspectos bien definidos: legal y doctrinario; en otras palabras, es preciso determinar el carácter de las relaciones existentes entre el Estado y los empleados públicos de acuerdo con nuestras leyes vigentes en materia de trabajo y la naturaleza de esas relaciones a la luz de las teorías más aceptadas.

El primer aspecto es, sin duda, el más importante, pues si nuestras leyes establecen, con claridad, la situación jurídica, el problema deja de serlo y el examen de la doctrina sólo tendría un valor especulativo.

Como antes se dice, el artículo 123 Constitucional no hace distinción alguna entre los trabajadores y ya es conocida la regla de interpretación según la cual, en donde el legislador no distingue no es posible establecer distinciones interpretativas.

Pero no solamente el artículo citado no establece distinciones, sino que, en su primer párrafo parece comprender expresamente a los empleados cuando dice: que el Congreso de la Unión sin contravenir las bases que establece dicho precepto, "deberá expedir leyes sobre

el trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general sobre todo contrato de trabajo".

El texto que acabamos de transcribir resolvería la cuestión, si no fuera porque la lectura cuidadosa del mismo nos convence de que la idea de contrato de trabajo expuesta en su parte final, rige a la enumeración antecedente y determina el espíritu del precepto. El problema se desplaza entonces hacia esta otra cuestión: La situación jurídica de los empleados federales frente al Estado se deriva de un contrato de trabajo? Si la respuesta es afirmativa, entonces no cabe duda de que el artículo 123 y sus leyes reglamentarias le son aplicables; pero si no lo es, entonces debe decirse que aun cuando en el artículo mencionado se cita expresamente a los empleados sin hacer distinción alguna, esa distinción existe, puesto que tal artículo se refiere únicamente a los empleados que prestan sus servicios mediante un contrato de trabajo y no siendo esa la situación de los empleados al servicio del Estado, resulta evidente que no les es aplicable y que sus relaciones con éste requieren un estatuto especial.

Pudiera suceder que una mala redacción del mandamiento citado nos orillara a establecer las afirmaciones antecedentes, contra el pensamiento del legislador que, acaso, al referirse a los empleados sin hacer distingos, quiso comprender en esa sola expresión a los públicos y a los particulares. Nada mejor para resolver esta duda, que recurrir al Diario de los Debates del Constituyente de 17. En él encontramos que en el dictamen de la comisión se dice: "La legislación no debe limitarse al trabajo de carácter económico, sino al trabajo en general, comprendiendo el de los empleados comerciales, artesanos y domésticos. En consecuencia, puede suprimirse la clasificación hecha en la fracción I". En todo el texto del dictamen citado, a propósito

del artículo 123 se hace referencia a obreros, trabajadores, empresarios; pero no se hace alusión ni una sola vez a empleados públicos.

En todos los discursos, en cuanto se dijo y se hizo en el Congreso a este respecto, va expresa o tácitamente comprendida la idea de que se legisla para obreros, para empleados y en general para servidores de empresas privadas o de patronos particulares, pues aun cuando en el texto definitivo del artículo 123 no se encuentra la designación de empleados comerciales a que se refiere el dictamen de la comisión, ni se suprime la clasificación hecha en la fracción I del mencionado precepto, ninguna prueba existe de que se haya querido conservar la expresión general de empleados para comprender en ella a los públicos y a los particulares.

Es así como se simplifica la cuestión, reduciéndose a conocer la naturaleza jurídica del lazo que une al empleado público frente al Estado. Es contrato de trabajo o es un nexo de naturaleza especial? La doctrina expuesta por prestigiados autores de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo, nos sirve de guía en este punto.

H. Berthelemy, distingue dos clases de funciones públicas : las que implican el poder de mandar que son en realidad funciones de autoridad y las que no implican poder alguno, a las que llama funciones de gestión.

Según este autor no existe contrato de trabajo entre los funcionarios públicos que realizan funciones de autoridad y la administración pública. Su nombramiento se deriva de un acto de autoridad, no de un acto contractual. Por el contrario, para los funcionarios de gestión sí existe un verdadero contrato de prestación de servicios [Berthelemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, Huitième Edition, Paris, Rousseau y Cia., Edits, pp. 5-57].

Esta teoría ha sido rechazada por la mayor parte de los autores de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo en virtud de que, además de que es inexacta, lleva a consecuencias verdaderamente peligrosas para la vida misma del Estado, como la sindicalización de los empleados públicos y la huelga que en un momento dado harían imposible la función del Gobierno. Acaso por esto mismo los líderes obreristas la admiten sin reserva alguna, soñando en el poder incontrastable que tendrían en sus manos cuando además de dominar a los sindicatos de obreros y trabajadores particulares, poseyeran hegemonía sobre una gran organización que incluyera en su seno a todos los empleados públicos.

Pero afortunadamente la teoría mencionada como antes se dice, dista mucho de ser exacta.

M. Duguit ha demostrado que no hay distinción entre actos de autoridad y de gestión. El examen de las diferentes situaciones de los empleados públicos muestra, en efecto, que en muchos casos es imposible distinguir cuándo poseen facultades de autoridad o son simplemente gestores, trabajadores manuales o intelectuales sin poder de decisión y sin mando alguno. En realidad los funcionarios, empleados y obreros que trabajan para la Administración, colaboran en todo servicio público cuyo cumplimiento se considera indispensable a la vida misma del Estado, colaboración en la cual se confunden los actos de autoridad y de gestión indefectiblemente.

El mismo Duguit distingue entre funcionarios públicos y empleados; pero considera como funcionarios a todos aquellos que participan en el cumplimiento de una misión obligatoria para el Estado y como simples empleados a los que trabajan en operaciones que no entran dentro de

la misión obligatoria del Estado. Por ejemplo, aquellos empleados y obreros que en Francia prestan sus servicios en industrias que se encuentran bajo el control del Gobierno, tales como la de porcelana de Sevres y la de los Gobelinos.

De acuerdo con esta distinción, el nombramiento de los funcionarios no es un contrato sino un acto unilateral y en cambio el nombramiento de los empleados sería un verdadero contrato de prestación de servicios o de mandato según el caso [León Duguit, *Leçons de droit public général*, 1926, p. 244].

M. Hauriou afirma que "La situación jurídica de los funcionarios es un estatuto legal y reglamentario que se combina con el comercio jurídico de la ejecución de los servicios; el objeto positivo del estatuto legal es doble: por una parte pertenece a los cuadros de la institución administrativa, por otra parte, la posesión de un empleo público considerado como una cosa; el reclutamiento de los funcionarios se presenta como una operación de requisición o una colación de empleo" [Maurice Hauriou, *Precis de droit administratif et de droit public*, Huitième Edition, Paris, Sirey, 1914, p. 619].

Debe notarse desde luego, que para este autor, en la denominación general de funcionarios quedan comprendidos todos los servidores del Estado. Rechaza, como se ve, la teoría contractual y elabora en cambio, la del "estatuto legal" que contiene aciertos fundamentales.

En el mismo sentido opina Gastón Jéze, para quien la situación de los agentes públicos propiamente dichos, es legal y reglamentaria, de tal modo que no puede aplicárseles el régimen contractual en momento alguno. Se dice que es legal y reglamentaria porque la organización de los servicios públicos se deriva de una ley y también se determinan

por una ley o por un reglamento, los derechos y deberes de sus agentes [Gastón Jéze, *Derecho administrativo*].

En nuestro concepto la relación entre el Estado y sus servidores debe resolverse con un criterio económico y jurídico a la vez, teniendo en cuenta que la ley, para ser eficiente, debe derivarse de situaciones económicas a las que no puede contrariar bajo pena de convertirse en una pura abstracción o en un instrumento de obstrucción social.

Desde el punto de vista económico, es indudable que la relación entre el empleado público y el Estado no es la misma que existe entre el empleado privado y su patrón.

El patrón es un capitalista que trata de acrecentar su ganancia y por ello entre otros procedimientos sigue el de reducir o limitar el costo de la mano de obra. Con este fin, contrata con los obreros la prestación de un servicio, para revenderlo al público en más alto precio.

El Estado, cuando menos en las funciones de estricta administración pública, no contrata a sus servidores para revender los servicios que le prestan, al público, sino que organiza los servicios públicos para beneficio de la colectividad, para satisfacer necesidades generales de acuerdo con un presupuesto limitado, que no puede entregarse a las contingencias aleatorias de los contratos privados, so pena de herir en su fuente misma la vitalidad del Estado, en perjuicio de todos.

Se llega así a la conclusión de que, ni económica ni jurídicamente, pueden equipararse las relaciones que existen entre el empleado público y el Estado con la que guardan el empleado privado y su patrón o la

empresa a la cual presta sus servicios. La consecuencia necesaria es que los empleados públicos no están regidos por las leyes comunes a los trabajadores y que requieren, por lo mismo, un estatuto especial.

La Jurisprudencia francesa ha resuelto la cuestión, guiándose en cierto modo por la teoría de Hauriou, pues ha llegado a la conclusión de que, entre el Estado y sus servidores, existe un contrato de naturaleza especial "de derecho público" o de "función pública". La naturaleza especial del contrato se advierte en el hecho de que es el Estado quien mediante leyes y reglamentos, fija de un modo unilateral, las condiciones del contrato.

También es esta la solución de nuestras leyes vigentes, pues aparte de que como hemos demostrado, la encontramos en los textos del artículo 123 Constitucional interpretándolo según la letra y espíritu, la Ley Federal del Trabajo en su artículo 20 establece que "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan".

Este último precepto no hace distinción alguna entre los servidores del Estado, distinción que debe establecerse si se quiere respetar el sentido general del artículo 123 de nuestra carta política, el cual, en sus fracciones referentes a la huelga, considera a los trabajadores de los servicios públicos dentro de las disposiciones que estatuye, con las excepciones a que expresamente se refiere.

Este problema fue objeto de extensa y apasionada discusión, en el seno del Primer Congreso Mexicano de Derecho Industrial, reunido en el año de 1934, con propósitos de modificar la legislación del trabajo vigente.

Tres fueron las ponencias presentadas sobre el particular:

1. La Federación, los Estados y los Municipios deben ser considerados como patrones cuando tengan a su cargo empresas o servicios que pueden ser desempeñados por particulares (Delegación Oficial).

2. La realización de una actividad privada por el Estado, que constituye en rigor una concurrencia económica a empresas particulares, debe quedar regida por la Ley Federal del Trabajo. Independientemente de la naturaleza del servicio, cuando el Estado lo toma a su cargo, para satisfacer las necesidades de la sociedad, da a dicho servicio el carácter de público y esto lo distingue de una actividad privada (Delegación Patronal).

3. Están sujetos a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, todos los trabajadores y patrones. La Federación, los Estados y los Municipios no serán considerados como patrones únicamente cuando se trate de funcionarios de elección popular o de los que desempeñen funciones en el ejercicio de la Soberanía del Estado (Delegación Obrera) [*Memoria del Primer Congreso Mexicano de Derecho Industrial*, México, 1934, pp. 207-213].

No se aceptó en definitiva ninguna de estas ponencias, ni se llegó a resolver el caso.

Una vez definido el punto relativo a la naturaleza de las relaciones entre el Estado y sus servidores, es necesario abordar esta otra cuestión, estrechamente ligada a la primera y resolverla adoptando un criterio objetivo, en la imposibilidad de fundar distinciones en la esencia misma de las diversas actividades del Estado.

El criterio objetivo adoptado consiste en establecer que son empleados públicos, cualquiera que sea el trabajo que desempeñen, todas aquellas personas que han sido o sean aceptadas dentro del personal de la Administración Pública mediante nombramiento expedido de acuerdo con las asignaciones del Presupuesto, y tienen el carácter de trabajadores, los que desempeñen servicios mediante contrato de trabajo; los primeros se rigen por la Ley del Servicio Civil, los segundos por las Leyes del Trabajo.

Por objetivo que sea este criterio, no es superficial ni carece de sólido fundamento. Verdad indiscutible sin duda, que entre un chofer de planta con nombramiento en una Secretaría de Estado y un chofer de la misma que ha sido enrolado en el servicio considerándolo a "Lista de Raya", no existe diferencia alguna real, puesto que ambos desempeñan el mismo trabajo. No puede decirse que la situación del primer chofer es legal y reglamentaria, sólo porque su puesto está específicamente considerado en el presupuesto y que está investido de una situación jurídica a virtud de un reglamento. ¿Ejerce actos de autoridad, de decisión, de verdadera función pública vedados al segundo chofer? Indudablemente que no, si juzgamos su trabajo aisladamente.

En realidad, en este aspecto de la cuestión es necesario hacer resaltar el hecho de que en los servidores del Estado existe una gradación que va desde los más altos puestos públicos y los puestos de elección popular en los cuales la idea del contrato queda excluida totalmente, hasta los más humildes empleos en los que parece confundirse la situación del trabajador al servicio del gobierno con la del trabajador particular. Pero esa gradación nos indica que la obra del empleado manual, del empleado de ínfima categoría, no debe juzgarse aisladamente, sino en el conjunto de que forma parte, y sin la cual la función de ese conjunto es imposible o se hace muy difícil en perjuicio

del interés público. Este es el punto diferencial de las dos situaciones planteadas. Porque, desde el momento en que se establece un empleo, cualquiera que sea su categoría y la clase de trabajo que exija, dentro de los Presupuestos de la Administración Pública, se considera que es indispensable para el servicio. La colaboración del titular de ese empleo, por humilde, por manual que sea, es, en alguna forma remota, necesaria para el desempeño de una función pública.

En cambio, los trabajadores que reclutan las dependencias del Gobierno esporádicamente a Lista de Raya, no están en este caso. Sus servicios pueden suspenderse sin herir vitalmente las funciones públicas. En otros casos se trata de servicios públicos en los que sobre el concepto de función y de autoridad, por su naturaleza misma, domina el trabajo obrero, como en los talleres que tienen las oficinas del Gobierno para la producción de ciertos artículos o el desempeño de determinados servicios, y, entonces claramente se ve el aspecto contractual de las relaciones entre los trabajadores y el Estado.

LOS EMPLEADOS PÚBLICOS. EL SINDICATO. LA HUELGA

Consecuencia importante, derivada de este principio general ya apuntado, es la limitación de los derechos del empleado público para asociarse. Si no es un trabajador ligado al servicio público mediante contrato de trabajo, si el Estado no es un capitalista que lucra con el esfuerzo de sus servidores, entonces resultaría ilógico y peligroso para la vida misma del Estado el concederle derecho de formar sindicatos. El sindicato es una agrupación de lucha en la cual los trabajadores adquieren fuerza, cohesión, para enfrentarse al capitalista en defensa de sus intereses. Estas agrupaciones resultan útiles para equilibrar las fuerzas del capital y del trabajo en conflictos, en los cuales,

la producción que lleva en sí ambos elementos, sirve como punto de discordia, puesto que obrero y capitalista quieren arrogarse sobre ellalos mayores derechos, las mejores participaciones; pero tratándose de los empleados públicos, falta ese motivo de conflicto que en el caso de las industrias privadas es la única fuente de derecho, puesto que el Estado no produce nada ni revende los trabajos de sus servidores, ni éstos, por consiguiente, pueden disputarle utilidad alguna sobre actos de carácter administrativo, de servicio público que escapan a todo comercio propiamente dicho.

Se dirá que también algunos trabajadores, como los domésticos por ejemplo, prestan servicios que no son objeto de reventa porque nada producen, y sin embargo, se les permite asociarse en sindicatos para la defensa de sus intereses. Ciento; pero esta excepción no modifica el sentido general que sirve para caracterizar las distintas situaciones expuestas.

En el caso del Estado, predomina la idea de servicio público y el interés social que está sobre todos los intereses particulares. La asociación sindical de los empleados públicos que carecería, de base económica según se ha dicho, sólo tendría por objeto obstruir el normal desenvolvimiento de los servicios públicos en un momento dado, mediante la huelga. Ahora bien, ni dentro de las prescripciones de nuestro Derecho ni dentro de las doctrinas jurídicas es posible admitir el derecho de huelga de los empleados públicos.

El artículo 123 constitucional en su fracción XVIII establece que las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. Pero ya hemos dicho que el Estado, en su actividad administrativa propiamente dicha, en la

organización y funcionamiento de los servicios públicos, no es un productor ni un capitalista y en consecuencia en sus relaciones con sus servidores, no existen derechos de capital que armonizar con los del trabajo.

El artículo constitucional citado, en la fracción que examinamos, parece conceder el derecho de huelga a los servidores del Estado cuando dice que "en los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbitraje", y cuando más adelante ordena que se considerarán ilícitas las huelgas en caso de guerra cuando los huelguistas "pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno", lo que indica claramente que en tiempos de paz las huelgas de los trabajadores de los establecimientos y servicios gubernamentales son posibles y lícitas. Pero es necesario recordar que el artículo 123 en su primer párrafo ya ha indicado que se refiere a los trabajadores que prestan sus servicios mediante contrato de trabajo, para comprender que el derecho de huelga se concede a todos aquellos obreros que estén en esta situación frente al Gobierno y no a los empleados públicos que como ya se ha visto no están en este caso.

En el artículo 123 domina la idea de armonización de intereses en lucha, y con este fin concede idénticos derechos a patrones y a obreros, pues en su fracción XVI, establece que "tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc."; y en su fracción XVII, indica que "las leyes reconocerán como un derecho a los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros". Ahora bien, ¿con quién se puede coaligar el Estado para la defensa de sus intereses frente a los trabajadores que le prestan sus servicios? Puede el Estado hacer uso del derecho de paro de los

servicios públicos? El solo planteamiento de estas cuestiones descubre lo absurdo de la tesis contraria. En el mejor de los casos resulta que con apoyo en el artículo 123 constitucional, interpretado según la pretendida tesis obrerista, los servidores del Estado pueden coaligarse en contra de éste y decretar la huelga, y en cambio el Estado queda maniatado frente a ellos, puesto que ni puede decretar paro de servicios públicos ni asociarse a otros patrones, en defensa de sus intereses, porque su naturaleza misma y la índole de sus funciones lo impiden en forma absoluta. No hay igualdad de condiciones dentro de la ley, no puede haberla y en consecuencia la conclusión lógica es que esa ley no se refiere al Estado ni a sus servidores con carácter de empleados públicos.

La doctrina de los autores modernos más prestigiados y la jurisprudencia de los países más cultos, niegan a los empleados al servicio del Estado, los derechos de sindicalización y de huelga. León Duguit, que expone la tesis de un "sindicalismo funcionarista", no puede menos de confesar que "estando los funcionarios por su definición misma asociados directamente al funcionamiento de los servicios públicos, no es posible autorizar sindicatos de funcionarios que pudieran legítimamente organizar huelgas, ya que por su misma función los gobernantes están obligados jurídicamente a asegurar el funcionamiento sin interrupción de los servicios públicos". "Sigo pensando, agrega, que los funcionarios no pueden emplear la huelga, y que los gobernantes no se salen de su papel de intervención y vigilancia cuando emplean su fuerza de coacción en impedir las huelgas de funcionarios, sea quienes fueren, y cuando dejan cesantes a los directores. Sigo creyendo que muchos de los oradores de las Bolsas de Trabajo, de los Sindicatos de Maestros, Sub-agentes de Comercio, Aduaneros y otros más, persiguen, sobre todo, sus intereses personales".

Define el servicio público diciendo que es "una cierta actividad, el cumplimiento de una determinada tarea, que, en un momento dado, se considera como revistiendo una importancia tal para el grupo social, que es para los gobernantes un deber jurídico asegurar su desempeño".

"No deben olvidar tampoco, dice, refiriéndose a los empleados, que no pueden invocar como tales funcionarios que son, el mito de la huelga general, porque están por derecho asociados a un servicio público, es decir, a una actividad cuyo desempeño constituye un deber jurídico para quienes de hecho están con él investidos" [León Duguit, *Las transformaciones del Estado*, Trad. Adolfo Posada, Madrid, pp. 313-317].

Gastón Jéze expone esta cuestión, magistralmente, en breves conceptos: "Huelga y servicio público, dice, son ideas antitéticas. La huelga es el hecho que subordina el funcionamiento del servicio público, es decir, la satisfacción de un interés general a los intereses particulares de los agentes. Por respetables que sean estos intereses particulares no pueden prevalecer sobre el interés general que representa el servicio público".

"El régimen del servicio público se basa en la supremacía del interés general. La huelga es, pues, de parte de los agentes un acto ilícito, una falta de disciplina (...)" [Gastón Jéze, *op. cit.*].

Paul Pic, autoridad en derecho obrero, opina que "la facultad de constituir sindicatos profesionales, debe ser negada a los funcionarios públicos de todos los órdenes. La misma prohibición, agrega, se extiende a todos los ciudadanos no investidos de la cualidad de funcionarios; pero llamados a cumplir un servicio público, médicos,

médicos de hospitales, etc (...)” [Paul Pic, *Traité Elementaire de Legislation Industrielle*, París, 1922, pp. 211 y siguientes].

“Si el derecho sindical, afirma, en el estado actual de la legislación (se refiere a Francia) corresponde, según nosotros, a todos los asalariados del Estado, del Departamento o de las comunas, estimamos, por el contrario, que debe ser rehusado a los funcionarios propiamente dichos, destinados a nuestros grandes servicios públicos (finanzas, enseñanza, trabajos públicos, correos y telégrafos, etc.), atendiendo a que estos agentes están unidos al Estado, no por un contrato de salario, sino por un verdadero contrato de derecho público que les confiere derechos y les impone deberes especiales, principalmente en el punto de vista jerárquico, incompatibles con los derechos de huelga y de federaciones profesionales que se derivan del derecho al sindicato”.

Es claro que por jurídicas que sean las diferencias señaladas entre los servidores del Estado y los de empresas o personas particulares, no son suficientes para destruir la realidad humana que palpita debajo de ellas. Los servidores de Estado son, como los servidores de personas y de negociaciones privadas, gentes con iguales necesidades, con parecidas aspiraciones, y por lo mismo, un estatuto legal para empleados públicos que se dictara teniendo como base la pura abstracción lógica, resultaría necesariamente ineficaz.

Resultaría también contrario al espíritu que anima la nueva legislación social en México, pues de lo que se trata es de elevar el nivel de vida de los trabajadores de todas clases y de dignificar su situación personal, económica, cultural, finalidades todas imposibles de conseguir para el empleado público si no goza de estabilidad en su empleo y en la remuneración de su trabajo, si no

se establece éste sobre principios de equidad, si no se le reconocen determinados derechos adquiridos a lo largo de años de servicios leales y eficientes.

Por eso en toda ley por la que se traten de regir las relaciones del Estado y sus servidores, ha de partirse del principio indudable de que en tales relaciones predomina necesaria, ineludiblemente, el interés público; pero una vez fijado ese principio debe otorgárseles todas las garantías que conceden las leyes del trabajo a los obreros, en cuanto no se opongan a ese interés.

EL INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Un estudio superficial sobre nuestros centros administrativos nos convence de que su organización es defectuosa en grado apenas creíble. El arreglo en ellos del asunto más insignificante requiere una serie de trámites, a veces baladíes, que moverían a risa si no fuera porque agotan la paciencia del más paciente.

La comparación entre el funcionamiento de una oficina burocrática y el de una oficina particular, descubre desde luego, que mientras en ésta todo es orden, corrección, exactitud, rapidez, simplicidad; en aquélla el papeleo, la falta de atención, el desprecio por el tiempo del público, son las características fundamentales. El solo hecho de pagar una contribución exige tal número de requisitos, de firmas, de sellos, que se llevan horas íntegras. Para qué hablar de otras gestiones que absorben meses, cuando no años...

¿A qué se debe semejante anomalía? ¿Integran las oficinas públicas únicamente los hombres ineptos y de mala fe?

Indudablemente que hay algo de esto; pero la verdad es que los jefes, a quienes corresponde corregir las deficiencias de organización y de trámite, están, la mayoría de las veces, incapacitados para remediar males de los que, en ocasiones, ni se dan cuenta.

Una oficina del Gobierno es una cosa en marcha, un mecanismo en movimiento, lento y rutinario; pero en acción, de tal modo, que cuando un nuevo jefe se hace cargo de ella, se encuentra dominado por las circunstancias, frente a un cúmulo de asuntos que requieren inmediato estudio y decisión, ante una montaña de papeles que exigen firma, y en esos menesteres ineludibles se le van las horas y los días, y por inteligente y bien intencionado que sea, no tendrá tiempo para estudiar los problemas de funcionamiento de su oficina en relación con la economía del Estado y con los intereses del público.

Por otra parte, los puestos superiores de la Administración se distribuyen, con valiosas excepciones, entre personas de grandes merecimientos políticos o de fuertes relaciones de la misma índole; pero que carecen de cultura universitaria, de tal modo, que aun teniendo tiempo y voluntad de introducir innovaciones esenciales en la marcha de sus departamentos, son incapaces para ello.

Los empleados inferiores, que conocen hasta en los mínimos detalles el mecanismo de sus oficinas, carecen igualmente de cultura y estímulo para presentar iniciativas indudablemente eficaces.

La rutina y la lentitud en las oficinas favorecen el coyotaje. Los jefes o los empleados de menor categoría, que se dan cuenta de

la impaciencia del público, empiezan a otorgar preferencia extraordinaria a los asuntos patrocinados ostensible o disimuladamente por determinadas personas. Entonces la rutina y el papeleo son defendidos por los mismos empleados porque constituyen la base de su negocio.

Es así como las sugerencias y las quejas del público relacionadas con el funcionamiento burocrático, resultan inútiles.

Este estado de cosas influye en la economía nacional en forma evidente. Aparte del tiempo que pierden los interesados en trámites y en esperas frente a la ventanilla, ante el escritorio o en la antesala de un empleado o funcionario, y que podrían dedicar a trabajos productivos, a menudo ocasionan el estancamiento de fondos que permanecen sustraídos a la corriente comercial. Un ejemplo entre muchos lo ofrece el depósito que los Notarios exigen, en las operaciones de compraventa de bienes raíces, para garantizar la presentación del certificado de no adeudo. El vendedor obtiene ese certificado, siguiendo procedimientos normales, después de varios años de instancias, y en tanto los depósitos que en conjunto representan miles de pesos permanecen en las cajas notariales sin provechoso empleo.

En México se ha pretendido resolver estos problemas mediante comisiones "reorganizadoras"; pero con resultados lamentables. Esas comisiones esporádicas integradas por personas que ignoran en detalle el funcionamiento de todos los departamentos que van a reorganizar, generalmente lo que hacen es desorganizarlos. Creen que su misión consiste en procurar economías al gobierno, y contan mezquino criterio, suprimen plazas y tergiversan trámites.

Pero aun suponiendo que esas comisiones realizaran eficientemente su cometido, no pueden desarrollar una vigilancia constante sobre las

oficinas que "reorganizan", puesto que desaparecen al cumplirlo, y éstas tienden con el tiempo y obedeciendo a la humana condición de quienes las manejan, a la corruptela y la rutina.

Se requiere, entonces, un organismo permanente ajeno a las oficinas públicas; pero con pleno conocimiento de cada una de ellas, capaz de estudiar sus problemas de funcionamiento en todos los aspectos que ofrecen: desde el material humano hasta la precisión y economía en el trámite.

Organismos de esta naturaleza existen actualmente en diversos países: El Instituto de Administración Pública en Inglaterra; en Estados Unidos el Instituto de Investigaciones Gubernamentales y en Francia la Escuela de Ciencias Políticas. Según Laski (*El Estado Moderno*) estas instituciones tienen por objeto fomentar "una base de coincidencia entre el espíritu burocrático y el espíritu académico, de cuyo maridaje ha brotado una obra considerable, aun en un espacio reducido de tiempo". Porque si ha de esperarse que alientos de sana renovación infundan constantemente energía a la Administración Pública, éstos sólo pueden provenir de un personal educado convenientemente en todas aquellas disciplinas científicas y artísticas, en aquella cultura general que ennoblecen y amplía el criterio sin mengua de los conocimientos especialmente enfocados a determinadas actividades burocráticas.

Creemos que en México es urgente fundar un Instituto de Administración Pública, con fines semejantes a los de las instituciones extranjeras que acabamos de señalar; pero, además, y atendiendo a condiciones especiales de nuestro medio, con ciertas facultades de supervisión moral sobre el funcionamiento de todas las oficinas. Cuando jefes y empleados supieran que una institución ajena a sus departamentos

puede intervenir en sus manejos movida por queja debidamente justificada, ¡cómo cambiaría radicalmente en ética y en eficiencia nuestra Administración!

El Instituto se formaría con representantes de los diversos Ministerios y Departamentos, electos por los empleados de los mismos, y desde luego, pueden señalárseles las siguientes funciones:

- a) Estudio de los problemas de funcionamiento burocrático, para proponer al Ejecutivo las soluciones que juzgue adecuadas, a fin de reorganizar o de orientar los servicios públicos siempre que sea necesario.
- b) Determinación de las actividades burocráticas que constituirán carreras administrativas y formación de los planes de estudio para las mismas.
- c) Organización y dirección de las Academias de Administración Pública, para preparar a los empleados en las materias especiales cuyos conocimientos no se imparten ni en establecimientos docentes oficiales, ni en los de la Universidad Nacional.
- d) Control moral exclusivamente sobre la tramitación burocrática en sus relaciones con el público.

La creación de este Instituto, en nuestro concepto, corresponde a la Ley del Servicio Civil, porque tiende a proteger y a desarrollar los más altos valores de los empleados preparándolos para el desempeño de sus tareas y capacitándolos para el ascenso inmediato, y al propio tiempo, garantiza los intereses del público de tal modo que, dentro de la Ley del Servicio Civil, estructura un sistema lógico de trascendentales alcances.

Capítulo 6
**LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL**
[Selección]

Título Primero
DISPOSICIONES GENERALES

Capítulo Único
**DEL OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN, PRINCIPIOS
Y SUJETOS DE LA LEY**

Art. 1º La presente Ley es de orden público y de observancia general y tiene por objeto establecer y normar el Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal.¹

El Servicio Público de Carrera es el instrumento para la profesionalización de los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal que señala la presente Ley; se sustenta en el mérito, la igualdad de oportunidades y el desarrollo permanente, con el propósito de que la Administración Pública cumpla con sus programas y alcance sus metas con base en la actuación de personal calificado que preste servicios de calidad, con imparcialidad, libre de prejuicios, con lealtad a la institución, de manera continua, uniforme, regular y permanente, para satisfacer las necesidades y responder las demandas de los habitantes del Distrito Federal.

La organización y desarrollo del Servicio Público de Carrera se llevará a cabo a través de un Sistema Integral, en los términos de la presente Ley.

¹ *Gaceta Oficial*, órgano Gobierno del Distrito Federal, de 13 de junio de 2000.

Art. 2º Esta Ley es de aplicación obligatoria para la Administración Pública Central y Desconcentrada del Distrito Federal.

Las Entidades de la Administración Pública Paraestatal contarán con sistemas propios de Servicio Público de Carrera.

Art. 4º El Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal se sustenta en los principios generales de mérito, igualdad de oportunidades, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalización y eficacia.

A través de reglas claras, justas y equitativas y de procedimientos transparentes se determinará el ingreso, permanencia y desarrollo de los Servidores Públicos de Carrera, evaluando su capacidad, desempeño y méritos en igualdad de oportunidades.

Art. 5º Son Servidores Públicos de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, aquellos que siendo personal de confianza hayan cumplido con el proceso de ingreso previsto en la presente Ley y ocupen alguna plaza de los puestos siguientes:

- I. Director de Área y homólogos;
- II. Subdirector de Área y homólogos;
- III. Jefe de Unidad Departamental y homólogos, y
- IV. Personal de Enlace y Líder Coordinador de Proyecto.

El desempeño de estos puestos implica requisitos de aptitud, habilidad, preparación y experiencia.

Se exceptúan de lo dispuesto en la fracción I de este Art. los Directores de Área y homólogos que desarrollan actividades de carácter

político, los cuales serán considerados como cargos de libre designación de conformidad con la lista de puestos que establezca el reglamento de la presente ley.

Excepcionalmente los puestos de estructura con nivel de mandos superiores y homólogos, podrán ser considerados dentro del Sistema de Servicio Público de Carrera, cuando así lo acuerde el Consejo, previa solicitud de los Comités correspondientes.

Art. 6º No serán considerados como Servidores Públicos de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, los siguientes:

- I. Los electos por vía de sufragio, directa o indirectamente;
- II. Los de libre designación, entendidos como aquellos que designe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o los titulares de las dependencias, unidades administrativas u órganos desconcentrados, en uso de sus facultades legales y reglamentarias, siempre que no se contravenga lo dispuesto por la presente Ley y por las disposiciones jurídicas y administrativas que de ella se deriven;
- III. Los de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;
- IV. Los del magisterio que dependan de la Administración Pública del Distrito Federal y que estén comprendidos en el Sistema de Carrera Magisterial;
- V. El personal médico, paramédico y enfermeras que están adscritos a la Administración Pública del Distrito Federal y que tengan un sistema escalafonario;
- VI. El personal que sea sindicalizado y que labore en la Administración Pública del Distrito Federal;

- VII. Los que presten sus servicios a la Administración Pública del Distrito Federal, mediante contrato civil de servicios profesionales;
- VIII. Los que estén adscritos a un servicio civil de carrera,
y
- IX. Los que determine el Consejo, en virtud de las funciones y responsabilidades inherentes al puesto, a solicitud de los Comités.

El personal sindicalizado, previa licencia, así como el personal técnico operativo de confianza podrán ocupar un puesto dentro del Sistema del Servicio Público de Carrera, sujetándose para tal efecto al procedimiento de ingreso establecido en el Título Tercero de esta Ley.

Título Segundo
**DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DEL DISTRITO FEDERAL**

Capítulo Primero
**DE LAS BASES DE ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO
DE CARRERA**

Art. 10 La organización del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal se rige por las siguientes bases e instrumentos:

- I. El Sistema;
- II. El Catálogo, que define los perfiles, niveles y puntuación de los puestos comprendidos en el Sistema, que será expedido por el Oficial Mayor, previa opinión del Consejo, con base en la lista de puestos que para tal efecto establezca el Reglamento;

- III. El Tabulador, que es el instrumento técnico en el que se fijan y ordenan por el nivel salarial las remuneraciones para los puestos señalados en el Art. 5º de esta Ley, y descrito en el Catálogo, con una estructura salarial equitativa, que ofrezca un esquema de remuneración acorde a las exigencias de profesionalización de los Servidores Públicos de Carrera. Este tabulador será elaborado y autorizado por la Oficialía Mayor, previa opinión del Consejo; con base en la lista de puestos que para tal efecto establezca el reglamento;
- IV. La estabilidad y seguridad administrativa de los Servidores Públicos de Carrera, así como el establecimiento de reglas claras, justas y equitativas para su ingreso, desarrollo, y profesionalización, promoviendo así la responsabilidad, eficiencia y eficacia en el servicio público;
- V. El desarrollo de los Servidores Públicos de Carrera que atienda a la capacidad, formación, evaluación del desempeño y mérito;
- VI. El establecimiento de un régimen de estímulos y beneficios para los Servidores Públicos de Carrera, encaminado al desempeño de la función pública con calidad, lealtad, honradez, continuidad e imparcialidad; y
- VII. La profesionalización de los Servidores Públicos de Carrera, que permita dignificar la función pública y elevar la calidad de los servicios que presta la Administración Pública Local.

Capítulo Tercero
**DE LOS ÓRGANOS DEL SISTEMA INTEGRAL DEL SERVICIO PÚBLICO
DE CARRERA**

Art. 15 El Sistema Integral del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, estará a cargo del Consejo y los Comités Técnicos de cada dependencia, unidad administrativa y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal.

Sección Primera

DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL SISTEMA INTEGRAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

Art. 16 El Consejo es la instancia deliberativa, normativa y resolutiva de la Administración Pública, en materia de Servicio Público de Carrera y estará integrada por:

- I. Una Presidencia, a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- II. Una Vicepresidencia, a cargo del Oficial Mayor del Distrito Federal;
- III. Una Secretaría Técnica, a cargo del Servidor Público que apruebe el Consejo a propuesta del Presidente;
- IV. Cuatro Vocalías a cargo de los titulares de las Secretarías de Gobierno y de Finanzas, Contraloría General y Consejería Jurídica y de Servicios Legales; y
- V. Las demás Vocalías que el Jefe de Gobierno determine conveniente para la prestación del Servicio Público de Carrera.

Las atribuciones de cada uno de los integrantes del Consejo se establecerán en el Reglamento de esta Ley.

Los integrantes del Consejo no percibirán remuneración alguna por el desempeño de sus funciones en el mismo.

Art. 17 Son atribuciones del Consejo, las siguientes:

- I. Aprobar el Programa Operativo Global del Sistema, verificar su observancia y el cumplimiento en las áreas de la administración;
- II. Aprobarel programa de trabajo anual y calendario de sesiones del Consejo y de los Comités Técnicos;
- III. Aprobar la constitución, desaparición o fusión de los Comités Técnicos;
- IV. Fijar lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Servicio Público de Carrera;
- V. Validar el catálogo y el tabulador;
- VI. Emitir las bases generales a las que se sujetarán las Convocatorias de ingreso al Servicio Público de Carrera, así como aquellos que se emitan para ocupar vacantes;
- VII. Aprobar los mecanismos y criterios de evaluación y puntuación;
- VIII. Resolver las inconformidades a que se refiere el Art. 76 de esta Ley;
- IX. Acordar los mecanismos de participación ciudadana en el Servicio Público de Carrera con base en las disposiciones aplicables de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal;
- X. Aprobar los programas de capacitación, actualización y especialización, así como la implementación de seminarios, cursos o diplomados;
- XI. Aprobar los convenios de colaboración con instituciones de Educación Superior, que contribuyan a los fines del Servicio Público de Carrera;

- XII. Acordar la participación de invitados en las sesiones; y
- XIII. Aprobar el Reglamento Interior del Consejo y de los Comités Técnicos.

Sección Segunda
DE LOS COMITÉS TÉCNICOS

Art. 23 Los Comités Técnicos son las instancias encargadas de la operación e implementación del Servicio Público de Carrera en cada dependencia, unidad administrativa y órgano desconcentrado de la Administración Pública del Distrito Federal; y se integra por:

- I. Una Presidencia a cargo del titular de la dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado de que se trate;
- II. Una Secretaría Técnica, a cargo del servidor público que apruebe el Comité a propuesta del Presidente;
- III. Un Vocal a cargo del titular de la administración de los recursos humanos, financieros y materiales; y
- IV. Dos vocales que corresponderán a servidores públicos de carrera adscritos al área administrativa que corresponda al Comité.

Art. 24 Las disposiciones relativas a las suplencias, tipo de sesiones, notificaciones y convocatorias, acuerdos y resoluciones que se establecen para el Consejo, serán aplicables en lo conducente a los Comités Técnicos.

Art. 25 Los Comités Técnicos, tienen las siguientes atribuciones:

- I. Ejecutar en el ámbito de su competencia el Programa Operativo del Sistema;

- II. Implementar el programa de trabajo anual fijado por el Consejo;
- III. Aplicar los lineamientos, políticos, estrategias y líneas de acción que haya aprobado el Consejo;
- IV. Informar trimestralmente al Consejo el resultado de su gestión;
- V. Poner a consideración del Consejo para su aprobación, los perfiles y requisitos de escolaridad que deben reunir los Servidores Públicos de Carrera correspondientes al ámbito de actuación del Comité, para ser considerados en el catálogo;
- VI. Resolver sobre el ingreso y promoción de los Servidores Públicos de Carrera; y
- VII. Evaluar, examinar y emitir la puntuación correspondiente a los Servidores que participen en los cursos, seminarios y demás actividades que haya fijado el Comité.

Sección Tercera
DE LA OFICIALÍA MAYOR

Art. 26 El Sistema será coordinado en lo referente a su organización y operación por la Oficialía Mayor [...].

Título Tercero
**DEL INGRESO AL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DEL DISTRITO FEDERAL**

Capítulo Primero
DEL PROCESO DE INGRESO

Art. 30 El ingreso a cualquier dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado de la Administración Pública del Distrito Federal para ocupar alguno de los puestos señalados en el Art. 5º de la presente

Ley, únicamente procederá previo cumplimiento de lo dispuesto en este Capítulo.

Art. 31 El proceso de ingreso al Servicio Público de Carrera se integra por las siguientes fases:

- I. Reclutamiento;
- II. Selección;
- III. Emisión del dictamen, y
- IV. Emisión del nombramiento.

Art. 32 Los aspirantes a ingresar al Servicio Público de Carrera, deberán cubrir los siguientes requisitos generales:

- I. Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos; o extranjero con la documentación migratoria correspondiente;
- II. No haber sido condenado por sentencia irrevocable por la comisión de delito doloso, calificado como grave por la ley, ni estar sujeto a proceso penal;
- III. No estar inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- IV. Haber acreditado como mínimo, el nivel de educación media superior;
- V. Cubrir los perfiles y requisitos que establezca la convocatoria correspondiente, de acuerdo al Catálogo; y
- VI. Aprobar todas las fases del proceso de ingreso y obtener dictamen favorable del Comité correspondiente.

Art. 33 El proceso de ingreso atenderá a los principios de igualdad de oportunidades y méritos de los aspirantes, para lo cual se

considerarán invariablemente los conocimientos idóneos para el puesto y la experiencia administrativa, según el perfil de puesto que marque el Catálogo. Para atender a dichos principios el proceso de ingreso se realizará mediante concurso, que al efecto convocarán los Comités correspondientes.

Sección Segunda
DE LA SELECCIÓN

Art. 37 Selección es la fase que permite determinar las capacidades, conocimientos, habilidades y experiencia de los aspirantes a ingresar al Servicio Público de Carrera. Esta fase se acreditará mediante las siguientes vías:

- I. Los exámenes de ingreso que al efecto se dispongan para la materia correspondiente;
- II. Un curso básico de formación y las prácticas que determine el órgano auxiliar del Consejo, y
- III. Los cursos especiales y exámenes específicos que se dispongan.

Art. 38 La implementación de la fase de selección estará a cargo del órgano auxiliar del Consejo, previa solicitud del Comité correspondiente. Esta fase en ningún caso excederá de seis meses.

Art. 39 Los aspirantes que estén en la fase de selección podrán recibir un estipendio durante el tiempo que dure esta fase, que en ningún caso excederá de seis meses.

El Comité determinará si en un proceso de selección se otorgarán estipendios a los aspirantes, y previo dictamen de la Secretaría de

Finanzas se establecerán los montos y condiciones correspondientes. Dichos montos y condiciones deberán ser fijados desde la convocatoria respectiva [derogado].

Art. 40 Una vez concluida esta fase, el órgano auxiliar del Consejo, remitirá los resultados al Comité correspondiente para los efectos de su dictamen.

Título Cuarto

DE LA PROFESIONALIZACIÓN, PERMANENCIA Y DESARROLLO EN EL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

Capítulo Primero
DE LOS PROGRAMAS DE PROFESIONALIZACIÓN

Art. 49 La profesionalización de los Servidores Públicos de Carrera tiene por objeto fomentar su formación, a fin de que cuenten con las aptitudes, conocimientos, habilidades, y destrezas para desempeñar la función pública con calidad y eficiencia.

La profesionalización se llevará a cabo a través de los siguientes programas:

- I. Actualización, y
- II. Especialización.

Art. 50 El diseño y la implementación de los programas de profesionalización estará a cargo del órgano auxiliar del Consejo, atendiendo a las necesidades de la Administración Pública Local, a las directrices que dicte el Consejo y a las solicitudes de los Comités.

Art. 51 Los cursos que se realicen en el marco de los programas de profesionalización tendrán valor curricular y otorgarán los puntos correspondientes. Los cursos que los Servidores Públicos de Carrera

realicen en instituciones de educación superior, también podrán otorgar puntos, previa certificación que haga el Consejo.

Sección Primera
DEL PROGRAMA DE ACTUALIZACIÓN

Art. 52 El programa de actualización es de carácter permanente y tiene por objeto asegurar que los Servidores Públicos de Carrera adquieran la información actualizada en las materias directamente vinculadas con su función.

Art. 53 El programa de actualización se integra con los cursos que al efecto establezca el órgano auxiliar del Consejo. Dichos cursos de actualización podrán ser optativos u obligatorios, y se otorgarán puntos a los Servidores Públicos de Carrera que los acrediten.

Para este efecto, el órgano auxiliar del Consejo definirá el alcance y contenido de los cursos de actualización.

Sección Segunda
DEL PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN

Art. 54 El programa de especialización es de carácter permanente y tiene como propósito que los Servidores Públicos de Carrera profundicen en los conocimientos necesarios para el desarrollo de sus funciones, comprendiendo las materias específicas relacionadas con su puesto de trabajo. Dicho programa se integra con los cursos que al efecto establezca el órgano auxiliar del Consejo, los cuales tendrán el carácter de optativos.

Los Servidores Públicos de Carrera que acrediten estos cursos obtendrán los puntos que al efecto se establezcan.

Capítulo Segundo
**DE LA PERMANENCIA Y DESARROLLO EN EL SERVICIO PÚBLICO
DE CARRERA**

Art. 55 La permanencia y desarrollo constituyen los ejes fundamentales del Sistema, y tienen por objeto garantizar la estabilidad administrativa y la promoción de los Servidores Públicos de Carrera, sustentadas en la profesionalización y en la evaluación del desempeño.

Art. 56 La permanencia es la prerrogativa de los Servidores Públicos de Carrera para realizar las funciones de su puesto de manera continua y estable, con base en un adecuado desempeño que permita la consecución de los objetivos, metas y programas de gobierno y la prestación de servicios públicos de calidad.

Art. 57 El desarrollo es el mejoramiento continuo en los niveles y percepciones de los Servidores Públicos de Carrera, y se sustenta en el reconocimiento a las capacidades, habilidades y méritos para realizar una carrera y obtener promociones dentro de la Administración Pública del Distrito Federal.

Art. 58 Los Servidores Públicos de Carrera podrán solicitar licencias en las condiciones y términos que establece la presente Ley, sin perder los beneficios que se derivan de su permanencia y desarrollo.

Sección Primera
DE LA PERMANENCIA

Art. 59 Los Servidores Públicos de Carrera gozarán de estabilidad y permanencia en la realización de sus funciones y tendrán todos los beneficios y obligaciones que señala esta Ley.

Para gozar de esta estabilidad y permanencia, deberán observar un adecuado desempeño.

Art. 60 Los Comités evaluarán anualmente el desempeño de los Servidores Públicos de Carrera de su dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado, con base en los lineamientos que para tal efecto expida el Consejo.

Art. 61 La evaluación que realicen los Comités, comprenderá los siguientes aspectos:

- I. Un diagnóstico general;
- II. Consideraciones sobre el desempeño de sus Servidores Públicos de Carrera; y
- III. Recomendaciones generales y determinaciones individuales que califiquen con puntuación a cada uno de los Servidores Públicos de Carrera.

También se podrá como resultado de esta evaluación, imponer las medidas disciplinarias que correspondan.

Los resultados de estas evaluaciones deberán remitirse a la Oficialía Mayor para efectos de su registro y notificarse por lista a los Servidores Públicos de Carrera evaluados.

Art. 62 La Oficialía Mayor podrá hacer observaciones respecto de las evaluaciones del desempeño que realicen los Comités y las comunicará al Consejo para los efectos procedentes.

Sección Segunda
DEL DESARROLLO

Art. 63 Para el desarrollo de los Servidores Públicos de Carrera se tendrán en cuenta dos criterios fundamentales:

- I. La evaluación de su desempeño, y
- II. La profesionalización.

Art. 64 Los Servidores Públicos de Carrera obtendrán puntos por la evaluación de su desempeño y por su profesionalización, que servirán para determinar su promoción dentro del Sistema.

Art. 65 El órgano auxiliar del Consejo otorgará los puntos por profesionalización que se asignarán por acreditar cursos en los programas de actualización o especialización que realiza él mismo, o bien, por certificación de estudios de nivel superior realizados en instituciones de educación nacionales o internacionales; o por estudios, investigaciones o aportaciones al desarrollo de la Administración Pública.

Art. 66 Dentro del desarrollo de los Servidores Públicos de Carrera las promociones pueden ser:

- I. Horizontales, cuando ascienda de un nivel a otro dentro de su mismo puesto, y
- II. Verticales, cuando ascienda a un puesto de jerarquía inmediata superior.

Art. 67 En cada uno de los puestos que establece el Art. 5º de esta Ley, existirán los niveles que determine el Reglamento. Dichos niveles deberán quedar comprendidos en el Catálogo y en el Tabulador.

Art. 68 Para que un Servidor Público de Carrera pueda obtener una promoción horizontal, deberá solicitarla a su Comité, para lo cual tendrá que contar con el mínimo de puntos que al efecto establezca el Catálogo para el nivel correspondiente. El Comité tomando en cuenta el desempeño y la profesionalización del servidor público solicitante, dictaminará si procede o no la promoción. Dicho dictamen deberá notificarse personalmente al Servidor Público de Carrera y enviarse copia del mismo a la Oficialía Mayor para su registro.

Art. 69 Toda promoción vertical deberá otorgarse por concurso, previa convocatoria del Comité correspondiente. Estas convocatorias para ocupar plazas vacantes, reunirán en lo conducente las características señaladas en el Art. 34 de la presente Ley y podrán estar dirigidas a los servidores públicos de nivel inmediato inferior a la vacante o ser de carácter público.

El proceso de promoción vertical observará en lo conducente lo dispuesto por el Título Tercero de la presente Ley, relativo al proceso de ingreso.

Para que un Servidor Público de Carrera pueda obtener una promoción vertical, deberá contar con el mínimo de puntos que establezca el Catálogo para el puesto vacante y ganar el concurso correspondiente.

Salón de sesiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,
a 28 de abril de dos mil.

Capítulo 7
LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL
[Selección]

TÍTULO PRIMERO
DISPOSICIONES GENERALES

Capítulo Único
De la Naturaleza y Objeto de la Ley

Art. 1º La presente Ley tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada.¹

Las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la presente Ley.

Art. 2º El sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

El Sistema dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública.

¹ Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (2003), de abril 10 del 2003. *Diario Oficial de la Federación*, jueves 10 de abril de 2003.

Serán principios rectores de este Sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

Art. 3º Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

- I. Sistema: El Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada;
- II. Administración Pública: Administración Pública Federal Centralizada;
- III. Secretaría: Secretaría de la Función Pública.
- IV. Consejo: Consejo Consultivo del Sistema;
- V. Comités: Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de cada dependencia;
- VI. Registro: Registro Único del Servicio Público Profesional;
- VII. Dependencia: Secretarías de Estado, incluyendo sus órganos desconcentrados, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;
- VIII. Catálogo: Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal Centralizada, incluyendo sus órganos desconcentrados y los Departamentos Administrativos.
- IX. Servidor público de carrera: Persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que desempeña un cargo de confianza en alguna dependencia;

Art. 4º Los servidores públicos de carrera se clasificarán en servidores públicos eventuales y titulares. Los eventuales son aquellos que, siendo de primer nivel de ingreso se encuentran en su primer año de desempeño, los que hubieren ingresado con motivo de los casos

excepcionales que señala el Art. 34 y aquellos que ingresen por motivo de un convenio.

El servidor público de carrera ingresará al Sistema a través de un concurso de selección y sólo podrá ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos previstos por esta Ley.

Art. 5º El Sistema comprenderá, tomando como base el Catálogo, los siguientes rangos:

- a) Director General [derogado en abril 18 del 2007];
- b) Director de Área;
- c) Subdirector de Área;
- d) Jefe de Departamento y;
- e) Enlace

Los rangos anteriores comprenden los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente, cualquiera que sea la denominación que se le dé.

La creación de nuevos cargos en las estructuras orgánicas en funciones equivalentes a las anteriores, sin importar su denominación, deberán estar homologados a los rangos que esta ley prevé.

La Secretaría, en el ámbito de sus atribuciones deberá emitir los criterios generales para la determinación de los cargos que podrán ser de libre designación.

Éstos deberán cumplir con los requisitos que previamente establezcan las dependencias para cada puesto, y estarán sujetos a los procedimientos de evaluación del desempeño, no así a los de reclutamiento y selección que establece esta Ley.

Art. 6º Los servidores públicos de libre designación y los trabajadores de base de la Administración Pública Federal tendrán acceso al servicio profesional de carrera, sujetándose, en su caso, a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento previstos en este ordenamiento.

Para la incorporación al sistema del trabajador de base será necesario contar con licencia o haberse separado de la plaza que ocupa, no pudiendo permanecer activo en ambas situaciones.

Art. 7º El Gabinete de Apoyo es la unidad administrativa adscrita a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Titulares de Órganos Desconcentrados y equivalentes, para desempeñar un cargo o comisión en las secretarías particulares, coordinaciones de asesores, coordinaciones de comunicación social y servicios de apoyo, de cualquier nivel de conformidad con el presupuesto autorizado.

Los servidores públicos que formen parte de los Gabinetes de Apoyo serán nombrados y removidos libremente por su superior jerárquico inmediato.

Las estructuras de los Gabinetes de Apoyo deberán ser autorizadas por la Secretaría la cual tendrá en cuenta por lo menos los siguientes criterios:

- a) La capacidad presupuestal de la dependencia, de conformidad con las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

b) La prohibición de que estos Gabinetes de Apoyo ejerzan atribuciones que por ley competan a los servidores públicos de carrera.

Art. 8º El Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad [Directores Generales -agregado en abril 18 del 2007-] y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.

Art. 9º El desempeño del servicio público de carrera será incompatible con el ejercicio de cualquier otro cargo, profesión o actividad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del servidor público de carrera.

**TÍTULO SEGUNDO
DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
DEL SISTEMA**

**Capítulo Primero
De los Derechos**

Art. 10 Los servidores públicos de carrera tendrán los siguientes derechos:

- I. Tener estabilidad y permanencia en el servicio en los términos y bajo las condiciones que prevé esta Ley;

- III. Recibir el nombramiento como Servidor Público de Carrera una vez cubiertos los requisitos establecidos en esta Ley;
- III. Percibir las remuneraciones correspondientes a su cargo, además de los beneficios y estímulos que se prevean;
- IV. Acceder a un cargo distinto cuando se haya cumplido con los requisitos y procedimientos descritos en este ordenamiento;
- V. Recibir capacitación y actualización con carácter profesional para el mejor desempeño de sus funciones;
- VI. Ser evaluado con base en los principios rectores de esta Ley y conocer el resultado de los exámenes que haya sustentado, en un plazo no mayor de 60 días;
- VII. Ser evaluado nuevamente previa capacitación correspondiente, cuando en alguna evaluación no haya resultado aprobado, en los términos previstos en la presente Ley;
- VIII. Participar en el Comité de selección cuando se trate de designar a un servidor público en la jerarquía inmediata inferior;
- IX. Promover los medios de defensa que establece esta Ley, contra las resoluciones emitidas en la aplicación de la misma;
- X. Percibir una indemnización en los términos de ley, cuando sea despedido injustificadamente;
- XII. Las demás que se deriven de los preceptos del presente ordenamiento, de su reglamento y demás disposiciones aplicables.

**Capítulo Segundo
De las Obligaciones**

Art. 11 Son obligaciones de los servidores públicos de carrera:

- I. Ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y demás que rigen el Sistema;
- II. Desempeñar sus labores con cuidado y esmero apropiados, observando las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos;
- III. Participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el Sistema;
- IV. Aportar los elementos objetivos necesarios para la evaluación de los resultados del desempeño;
- V. Participar en los programas de capacitación obligatoria que comprende la actualización, especialización y educación formal, sin menoscabo de otras condiciones de desempeño que deba cubrir, en los términos que establezca su nombramiento;
- VI. Guardar reserva de la información, documentación y en general, de los asuntos que conozca, en términos de la ley de la materia
- VII. Asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios de actividades;
- VIII. Proporcionar, la información y documentación necesarias al funcionario que se designe para suplirlo en sus ausencias temporales o definitivas;
- IX. Abstenerse de incurrir en actos u omisiones que pongan en riesgo la seguridad del personal, bienes y documentación u objetos de la dependencia o de las personas que allí se encuentren;

- X. Excusarse de conocer asuntos que puedan implicar conflicto de intereses con las funciones que desempeña dentro del servicio;
- XI. Las demás que señalen las leyes y disposiciones aplicables.

Art. 12 Cada dependencia establecerá las tareas inherentes a los diversos cargos a su adscripción, de acuerdo con esta Ley y su Reglamento, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en las demás disposiciones laborales aplicables.

**TÍTULO TERCERO
DE LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE SERVICIO PROFESIONAL
DE CARRERA**

**Capítulo Primero
Consideraciones Preliminares**

Art. 13 El Sistema comprende los Subsistemas de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación, que se precisan a continuación:

- I. Subsistema de Planeación de Recursos Humanos. Determinará en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones;
- II. Subsistema de Ingreso. Regulará los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema.

- III. Subsistema de Desarrollo Profesional. Contendrá los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos; así como, los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al sistema.
- IV. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades. Establecerá los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permitan adquirir:
- a) Los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la Administración Pública Federal en su conjunto;
 - b) La especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado;
 - c) Las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad.
 - d) La posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia, y
 - e) Las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas.
- V. Subsistema de Evaluación del Desempeño. Su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener

- ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral;
- VI. Subsistema de Separación. Se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos; y
- VII. Subsistema de Control y Evaluación. Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del Sistema.

El Reglamento determinará los órganos con que la Secretaría operará uno o más de los anteriores procesos.

Compete a las dependencias de la Administración Pública administrar el Sistema en la esfera de su competencia con base en la normatividad expedida por la Secretaría.

Capítulo Tercero Del Subsistema de Ingreso

Art. 21 El aspirante a ingresar al Sistema deberá cumplir, además de lo que señale la convocatoria respectiva, los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos o extranjero cuya condición migratoria permita la función a desarrollar;
- II. No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad por delito doloso;

- III. Tener aptitud para el desempeño de sus funciones en el servicio público;
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto; y,
- V. No estar inhabilitado para el servicio público ni encontrarse con algún otro impedimento legal.

No podrá existir discriminación por razón de género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social para la pertenencia al servicio.

Art. 22 Reclutamiento es el proceso que permite al Sistema atraer aspirantes a ocupar un cargo en la Administración Pública con los perfiles y requisitos necesarios.

Art. 23 El reclutamiento se llevará a cabo a través de convocatorias públicas abiertas para ocupar las plazas del primer nivel de ingreso al Sistema.

Este proceso dependerá de las necesidades institucionales de las dependencias para cada ejercicio fiscal de acuerdo al presupuesto autorizado. En caso de ausencia de plazas de este nivel en las dependencias, no se emitirá la convocatoria.

Previo al reclutamiento, la Secretaría organizará eventos de inducción para motivar el acercamiento de aspirantes al concurso anual.

Capítulo Cuarto
Del Subsistema de Desarrollo Profesional

Art. 35 Desarrollo Profesional es el proceso mediante el cual los servidores públicos de carrera con base en el mérito podrán ocupar plazas vacantes de igual o mayor jerarquía, en cualquier dependencia o en las entidades públicas y en las instituciones con las cuales exista convenio para tal propósito.

Capítulo Quinto
Del Subsistema de Capacitación y Certificación
de Capacidades

Art. 47 El programa de capacitación tiene como propósito que los servidores públicos de carrera dominen los conocimientos y competencias necesarios para el desarrollo de sus funciones.

El programa de actualización se integra con cursos obligatorios y optativos según lo establezcan los comités en coordinación con la Secretaría. Se otorgará un puntaje a los servidores públicos de carrera que los acrediten.

Art. 49 Las dependencias, en apego a las disposiciones que al efecto emita la Secretaría, podrán celebrar convenios con instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos o privados para que impartan cualquier modalidad de capacitación que coadyuve a cubrir las necesidades institucionales de formación de los servidores profesionales de carrera.

Art. 50 Los comités en coordinación con la Secretaría, determinarán mediante la forma y términos en que se otorgará el apoyo institucional necesario para que los servidores profesionales de carrera tengan acceso o continúen con su educación formal, con base en sus evaluaciones y conforme a la disponibilidad presupuestal.

Art. 51 Al Servidor Público de Carrera que haya obtenido una beca para realizar estudios de capacitación especial o educación formal, se le otorgarán las facilidades necesarias para su aprovechamiento.

Si la beca es otorgada por la propia dependencia, el servidor público de carrera quedará obligado a prestar sus servicios en ella por un periodo igual al de la duración de la beca o de los estudios financiados. En caso de separación, antes de cumplir con este periodo, deberá reintegrar en forma proporcional a los servicios prestados, los gastos erogados por ese concepto a la dependencia.

Art. 52 Los servidores profesionales de carrera deberán ser sometidos a una evaluación para certificar sus capacidades profesionales en los términos que determine la Secretaría por lo menos cada cinco años. Las evaluaciones deberán acreditar que el servidor público ha desarrollado y mantiene actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño de su cargo.

Esta certificación será requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el sistema y en su cargo.

**Sección Tercera
De los Comités Técnicos de Profesionalización
y Selección**

Art. 74 Los Comités estarán integrados por un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la Secretaría y el Oficial Mayor o su equivalente, quien lo presidirá.

El Comité, al desarrollarse los procedimientos de ingreso actuará como Comité de Selección. En sustitución del Oficial Mayor participará

el superior jerárquico inmediato del área en que se haya registrado la necesidad institucional o la vacante, quien tendrá derecho a voto y a oponer su veto razonado a la selección aprobada por los demás miembros. En estos actos, el representante de la Secretaría deberá certificar el desarrollo de los procedimientos y su resultado final.

**DIAGNÓSTICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA,
ORIENTADO A IMPLEMENTAR UNA REINGENIERÍA DE PUESTOS, FUNCIONES
Y COMPENSACIONES DENTRO DEL MARCO
DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA**

Comunicación a la Cámara de Diputados, formulada por la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.²

CONTENIDO

Introducción

La Administración Pública Federal y el Servicio de Carrera
Caracterización de los servicios personales en la APC
Diagnóstico sobre estructuras y compensaciones
Conclusiones del diagnóstico
Acciones en curso y perspectivas bajo la LSPC
Conclusiones

INTRODUCCIÓN

² Secretaría de la Función Pública, y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diagnóstico de la APF centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera*, mayo 28 de 2004.

En este documento se presenta el diagnóstico al que se refiere el artículo 30, fracción XVI del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004, que indica:

La Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público “ (...) elaborarán un diagnóstico con el objeto de lograr una reingeniería en el servicio público para los puestos de mandos medios y superiores, en términos de lo previsto en la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, analizando las funciones, grado de responsabilidad y las percepciones correspondientes...”.

El diagnóstico tiene como objetivo proporcionar los elementos para definir el nuevo marco normativo y las acciones de la reingeniería del servicio público en los puestos de nivel de mando medio y superior, en términos de lo previsto por la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, cuyo ámbito de aplicación está constituido por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, conforme a lo establecido en el artículo 1º del propio instrumento legal. Para ello, el análisis se orientó a caracterizar y jerarquizar la problemática que prevalece en las dependencias del Gobierno Federal en cuanto a la gestión de sus estructuras y la remuneración del personal de los niveles de mando.

Los resultados obtenidos permitirán establecer el marco normativo para el diseño y gestión de las estructuras organizacionales y del sistema de compensación de los mandos medios y superiores que esté ajustado a las mejores prácticas aplicables a la Administración Pública Federal, que optimice la gestión y desarrollo del capital humano y sirva como referencia para los procesos de supervisión, control y ajuste de estructuras, buscando siempre el manejo óptimo de los recursos públicos. Asimismo servirá de base para establecer líneas de acción

para las dependencias en materia de tecnologías de información a fin de asegurar que se cuente con las bases tecnológicas adecuadas para apoyar los procesos de recursos humanos, disminuyendo los costos transaccionales de la administración de sus estructuras y facilitar el intercambio de información entre la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y las otras dependencias.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y EL SERVICIO CIVIL

La Administración Pública Federal

Las funciones y atribuciones del gobierno federal están definidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (APF) que distingue, por la naturaleza de sus atribuciones, dos grandes grupos: la administración pública centralizada y la paraestatal. La administración pública centralizada está conformada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (dependencias). La administración pública paraestatal se integra por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos (entidades paraestatales). La APF posee una estructura organizacional compleja que refleja la diversidad de los programas y acciones del gobierno federal para atender las necesidades de una población heterogénea y creciente, en los ámbitos de desarrollo político, económico y social.

La administración pública, en congruencia con las políticas de desarrollo, ha evolucionado hacia estructuras más sencillas y

eficientes. En especial, en los últimos 20 años, se registraron grandes cambios en sus funciones, tamaño y estructura. A partir de 1982 se inició un proceso de modernización que en los primeros años se caracterizó por la desincorporación de entidades paraestatales cuyas funciones no correspondían al servicio público. Como resultado de estas acciones, la APF pasó de una estructura integrada por 1,044 entidades paraestatales en 1985 a 207 a principios de 2003. En esta Administración se inicia un proceso de modernización e innovación en todas las dependencias y entidades paraestatales del gobierno federal, en el marco de lo establecido en la Agenda de Buen Gobierno, con objeto de propiciar mayor eficiencia y transparencia en la administración pública central, así como una nueva cultura del servidor público, para lograr mayor eficiencia y ofrecer a la ciudadanía servicios de mayor calidad.

Como parte de esta estrategia, y en congruencia con el proceso de instrumentación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, se han adoptado medidas de ahorro y austeridad para aumentar la eficiencia del gasto público en materia de administración y servicios personales, así como para redimensionar las estructuras administrativas. Entre estas acciones destaca la aplicación de los Programas de Retiro y Separación Voluntaria cuyo objetivo ha sido permitir que los servidores públicos que así lo deseen, tengan la posibilidad de separarse del cargo que desempeñan recibiendo una compensación económica acorde con su puesto y antigüedad. En el periodo 2001-2003 la aplicación de los programas de Retiro y Separación Voluntaria ha derivado en la cancelación de 71,278 plazas con un costo total de 18,112.4 millones de pesos, lo que ha permitido generar ahorros permanentes en el erario público por concepto de pago de servicios personales, así como la reducción de estructuras administrativas, con las consecuentes ganancias en eficiencia.

**Programas de Retiro y Separación Voluntaria
2001-2003**

| Año | Plazas | Millones de pesos |
|-------|--------|-------------------|
| 2001 | 16,833 | 591.2 |
| 2002 | 12,406 | 1,592.0 |
| 2003 | 42,039 | 14,929.2 |
| Total | 71,278 | 18,112.4 |

Asimismo, en el proceso de asignación de los recursos para el pago de servicios personales se ha dado prioridad a las actividades que ofrecen apoyo directo a la ciudadanía a través de servicios públicos como educación, seguridad pública y nacional, salud y seguridad social, así como a los programas de mayor impacto social, disminuyendo el de las acciones que tienen un enfoque meramente administrativo.

Se ha promovido la desincorporación de entidades que no están asociadas a la prestación de servicios públicos o a programas prioritarios, como el Periódico El Nacional de Guanajuato, S.A. de C.V.; el Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC); el Servicio de Información de Mercados; y la Aseguradora Hidalgo, S.A., y se ha propiciado la desaparición o fusión de instituciones o programas que han cumplido el objetivo para el que fueron creadas como es el caso del Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio de la Tortilla.

Actualmente, la APF cuenta con 2,866.8 mil plazas, que incluyen 1,362.1 mil plazas de los Ramos 33, Aportaciones a Entidades Federativas y 25, Servicios Educativos del Distrito Federal. Del total de plazas de la APF, 1,810.6 mil (63.2%) corresponden a personal técnico que se desempeña en áreas de servicio al público. Este grupo, al que se identifica bajo el concepto de categorías incluye, entre otros, al personal docente, al personal de la rama médica, paramédica y grupos

afines, al personal del servicio exterior mexicano, así como a investigadores, policías, personal militar y controladores aéreos. Las plazas del nivel de mando y personal operativo, -101.8 mil y 954.4 mil plazas-, 3.5% y 33.3% del total, respectivamente.

**Plazas de la Administración Pública Federal por nivel
2004**

| Grupo | 2004 |
|--------------------------------|-----------|
| Administración Pública Federal | 2,866,851 |
| Servidores Públicos de Mando | 101,829 |
| Operativos | 954,373 |
| Categorías | 1,810,649 |

En cuanto a la distribución por funciones, el mayor número de plazas se concentra en el sector educación, seguido de los sectores salud y seguridad social y seguridad pública y seguridad nacional. En conjunto las plazas de estos sectores representan alrededor del 85% del total de plazas de la APF. Entre los años 2000 y 2004 se observa una disminución neta de 9.8 mil plazas que se compone de una reducción de alrededor de 144 mil plazas en los niveles operativo y de mando (excluyendo las resultantes de la desincorporación de entidades), mientras que en el grupo técnico (categorías) hubo un incremento de poco más de 136 mil plazas. Incluyendo la reducción de plazas derivada de la desincorporación de entidades, el total de plazas canceladas sería mayor a las 162 mil en vez de las 144 mil referidas.

El Servicio Civil de Carrera en la AFP

El servicio civil de carrera aparece por primera vez como programa de gobierno en 1985 cuando se crea la Dirección General del Servicio Civil de Carrera y la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

Los avances de este esfuerzo se concentraron en el reordenamiento del sistema de compensaciones. En 1995 se inician formalmente las acciones para la construcción de un sistema de servicio civil de carrera con la creación de la Unidad del Servicio Civil (USC), dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La USC tenía entre sus objetivos establecer las condiciones que permitieran la implantación de dicho servicio. La USC diseñó un Modelo de Servicio Civil Federal que establecía mecanismos de desarrollo para los servidores públicos bajo un sistema de mérito. Aunque el modelo no se instrumentó como tal, los principios en que se basaba y los instrumentos que se generaron fueron aplicados como un sistema de administración y desarrollo de personal.

Entre los resultados obtenidos cabe mencionar el Manual de Sueldos y Prestaciones para los Servidores Públicos de Mando de la APF que se aplicó oficialmente a partir de 2002, la incorporación de un tabulador flexible, la emisión de la Norma que Establece los Lineamientos del Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de Mando de la APF y la Norma que Establece el Sistema de Descripción y Valuación de Puestos de la Administración Pública Federal. Para 2002, además de la Secretaría de Relaciones Exteriores que cuenta desde 1829 con un esquema de servicio de carrera para los servidores públicos que se integran al Servicio Exterior Mexicano, otras instituciones públicas operaban con un sistema de servicio civil, entre ellas el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, la Procuraduría Agraria, el Servicio de Administración Tributaria y el Instituto Federal Electoral.

En 2003, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la APF, se inicia de manera formal y obligatoria el servicio de entre los servidores

públicos de mando medio y superior de la APC. Así mismo, se establecen los lineamientos para el diseño e instrumentación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, a cargo de la ahora Secretaría de la Función Pública, antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Es conveniente subrayar que el servicio profesional de carrera, a diferencia del servicio civil agrega, entre lo más importante, capacidades gerenciales de los funcionarios, buscando su desarrollo a través de la capacitación planificada.

La LSPC establece como principios rectores del sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito. En la LSPC y su Reglamento se establecen los requisitos y etapas para que el Sistema opere plenamente en el año 2005. Dicho Sistema está integrado por siete subsistemas:

1. Subsistema de Planeación de Recursos Humanos.

Determinará las necesidades cuantitativas y cualitativas futuras de personal que requiera la Administración Pública Federal para el eficiente ejercicio de sus funciones.

2. Subsistema de Ingreso.

Regulará los procesos de reclutamiento y selección a efecto de que la APF cuente con personal calificado y cubra con los requisitos y capacidades que demanda cada puesto para poderse incorporar al Sistema.

3. Subsistema de Desarrollo Profesional.

Establecerá los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a fin de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel

jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley.

4. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.
Establecerá los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera serán inducidos, preparados, actualizados y certificados en sus capacidades para desempeñar un cargo en la APF.
5. Subsistema de Evaluación del Desempeño.
Determinará los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros sobre los cuales se basarán sus méritos para los efectos a que haya lugar.
6. Subsistema de Separación.
Atenderá los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos.
7. Subsistema de Control y Evaluación.
Establecerá y operará los procedimientos y los medios para llevar a cabo la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del Sistema.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera, iniciativa del Poder Legislativo, permitirá establecer un marco uniforme para el desarrollo de los servidores públicos a los que se aplica, al tiempo que dará a las dependencias y sus órganos desconcentrados una referencia obligada para el establecimiento y modificación de sus estructuras,

siempre conforme con las funciones encomendadas, las cuales deberán tener correspondencia con las respectivas remuneraciones.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

La Administración Pública Centralizada (APC) está conformada por las dependencias del Ejecutivo Federal y los órganos desconcentrados de dichas dependencias. Sus funciones son principalmente normativas, administrativas, de fiscalización y de gestión, aunque también realizan funciones operativas, casi siempre a través de los órganos desconcentrados. Las funciones y estructura de la APC han permanecido relativamente estables en el tiempo. La mayor parte de los cambios ha obedecido a la necesidad de dar atención a las prioridades establecidas por los programas políticos, económicos y sociales del Ejecutivo Federal en cada periodo de gobierno. Dichos cambios se han llevado a cabo mediante la reubicación o fusión de funciones y las correspondientes estructuras. Entre los cambios recientes más significativos cabe señalar la descentralización, durante la década pasada, de los servicios de educación, salud, asistencia y seguridad pública, que implicó la transferencia de funciones y recursos a las entidades federativas, a través del Fondo de Aportaciones a las Entidades Federativas (Ramo 33), así como la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, entre otros.

Entre los cambios más importantes realizados por esta administración para combatir la inseguridad, se crea la Secretaría de Seguridad Pública a partir de las funciones que eran responsabilidad del sector gobernación, así como de la Policía Federal de Caminos a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; y se transforma

la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, para convertirse en la Secretaría de la Función Pública, como resultado de la Ley del Servicio Profesional de Carrera. Actualmente, la APC está integrada por la Presidencia de la República, dieciocho secretarías de estado, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Agrarios, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y la Consejería Jurídica. Existen además, 73 órganos desconcentrados, que son unidades administrativas que dependen jurídica y presupuestalmente de las secretarías de estado, pero que cuentan con autonomía técnica.

Al inicio de 2004 la APC estaba constituida por 659,924 plazas, de las que 7.1% corresponden a personal del nivel de mando, 27.2% a personal operativo y 65.7% al personal técnico del grupo denominado categorías.

**Plazas de la Administración Pública Central por nivel
2004**

| Grupo | 2004 |
|---|--------------------|
| Administración Pública Central | 659,924 |
| Servidores Públicos de Mando Operativos | 47,142 |
| Categorías | 179,287 433,493 |

En los Anexos 1 y 2 se presenta la información desagregada por niveles y unidades responsables.

Normatividad

Un marco normativo moderno, sencillo y ágil, es indispensable para avanzar en la instrumentación del servicio profesional de carrera, de acuerdo con las necesidades de la APF. Por ello, para fortalecer

la rectoría en materia de administración y desarrollo de los recursos humanos en el año 2003 se modificaron las funciones de las dependencias públicas responsables en la materia, en el marco de la Ley del Servicio Profesional de Carrera. La Secretaría de la Función Pública, a través de la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la APF, asume las funciones de planeación y administración de personal, mientras que la SHCP, mediante la Unidad de Política y Control Presupuestal, es responsable de ejercer el control presupuestario global de los servicios personales, así como de expedir las normas y fijar las políticas y los lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro. Sobra decir que estas funciones se llevan a cabo de manera coordinada entre ambas dependencias. La normatividad en materia de administración y desarrollo de recursos humanos y servicios personales ha evolucionado en los últimos años propiciando la simplificación de las estructuras, la desregulación de los procesos y procedimientos y el uso racional del gasto público, lo que ha derivado en una mayor equidad, menor discrecionalidad y mayor transparencia en el manejo de los recursos humanos.

Puede afirmarse que el conjunto de las normas administrativas vigentes en esta materia posee las características suficientes para permitir y facilitar la implantación del Servicio Profesional de Carrera, ya que incorpora la regulación de procesos fundamentales como el sistema de compensación, la valuación de puestos y la capacitación. Entre los principales instrumentos que constituyen este marco normativo están:

Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal.

Manual de Percepciones de la APF.

Norma para registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la APF.

Norma que establece el Sistema de Descripción y Valuación de puestos de la APF.

Norma que regula la formación integral del personal de la APF.

Catálogo general de puestos del gobierno federal.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, Capítulo IV.

Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal.

Con esta base, se ha puesto en marcha un proceso de transformación del marco jurídico - normativo, cuyo propósito es modificar o incorporar las normas requeridas para la reingeniería de las estructuras organizacionales y la implantación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera. La modernización de la normatividad tiene un enfoque de largo plazo para que brinde certeza jurídica y propicie la desregulación y la práctica de procesos técnicos modernos.

Estructuras Organizacionales

En 1995 se inició el proceso de emisión de reglas uniformes y transparentes para regular las estructuras orgánicas y ocupacionales, con la publicación de las Medidas Estructurales para la Reducción del Gasto en Servicios Personales y la Norma para el Redimensionamiento

de las Dependencias y Entidades de la APF, que estableció los perfiles de los grupos de puestos en que se dividió el tabulador de personal de mando de la APC hasta 1999. Las estructuras organizacionales de la APC están documentadas en los manuales de organización general y específicos de cada dependencia, conforme a lo establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Las dependencias, mediante la Oficialía Mayor, se responsabilizan del diseño, elaboración y actualización de sus estructuras, con base en su Reglamento Interior. La construcción de las estructuras organizacionales se orienta por los manuales, guías técnicas o lineamientos que establece cada dependencia conforme a sus objetivos y funciones encomendadas. Actualmente, las estructuras orgánicas se registran en la SFP, que emite el dictamen organizacional sobre la creación o modificación de estructuras. La SHCP realiza el dictamen presupuestal. La estructura orgánica de la APC está integrada por la oficina del Presidente de la República y 23 dependencias, a las que adscriben, en los segundos y tercer nivel de la organización, 899 unidades administrativas, denominadas, en términos presupuestarios, "unidad responsable", de la cuales 73 son órganos desconcentrados. La estructura ha sido ajustada conforme a las disposiciones de austeridad establecidas por la Cámara de Diputados en el artículo 30 del Decreto de Presupuesto de la Federación 2004. Se ajustan y cancelan 601 plazas de los niveles subsecretario, jefe de unidad, coordinador, director general adjunto, secretario particular u homólogo, asesores o equivalentes, así como 5,639 de otros mandos medios y personal operativo, en la APC. El desglose del total por dependencia, órganos desconcentrados y entidades fue presentado en tiempo y forma a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados. Asimismo, en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública que el Ejecutivo presentó al H. Congreso

de la Unión a principios de este mes, se detalla en uno de sus anexos el avance registrado al término del primer trimestre de este año.

Cabe señalar que por mandato de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, las dependencias tienen la obligación de publicar por medio de Internet sus estructuras organizacionales y los sueldos asignados a cada puesto.

Compensaciones

Con la finalidad de dar orden y transparencia a la administración de los recursos humanos y tener un mejor control del gasto de los servicios personales en la APC, el Ejecutivo Federal desarrolló un sistema de compensación que da certeza y transparencia a los sueldos y prestaciones de los servidores públicos de mando. El sistema es acorde a las tendencias existentes en los países miembros de la OCDE. Este sistema se plasma en el Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal, que es el instrumento jurídico que establece las disposiciones de observancia obligatoria para el otorgamiento de las percepciones y prestaciones del personal de mando de la APF, El Manual de Percepciones 2004 se publicará en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo. El sistema de compensación para el personal de mando de las dependencias de la APC se conforma por la percepción ordinaria, percepción extraordinaria, prestaciones y, en su caso, el pago por riesgo. El manual precisa la normatividad aplicable a cada uno de estos conceptos. La operatividad del sistema de compensaciones, como un instrumento que propicie el desarrollo profesional de los servidores públicos depende, entre otras cosas, del tabulador de sueldos, que establece las posibilidades de ingreso, y del sistema de valuación de puestos, que permite asociar el puesto y el ingreso.

El tabulador vigente, publicado en el Manual de Percepciones (Ver Anexo 4) y en el PEF2004, está diseñado para dar flexibilidad a la movilidad de los puestos de manera horizontal y propiciar el desarrollo gradual hacia mayores niveles de responsabilidad con mejora salarial, y por lo tanto el arraigo en la organización. Su estructura de nueve grupos, divididos a su vez en tres rangos y tres niveles, representa una base adecuada para establecer la movilidad salarial requerida por el servicio profesional de carrera, al permitir movimientos verticales hacia puestos con diferentes responsabilidades, grados o al interior de jerarquías, en la misma jerarquía, con mayor responsabilidad e incrementos salariales.

Por su parte, el Sistema de Descripción y Valuación de puestos de la APF, define los grados en los cuales se ubican los puestos con base en las habilidades, la capacidad de solución de problemas, las responsabilidades requeridas para el desarrollo de las funciones, y establece los criterios y acciones para obtener la información que identifique y describa las características y contenido del puesto. Este Sistema, es una herramienta moderna, basada en la metodología desarrollada por profesionales en la materia, que permite asociar el puesto con la remuneración económica por medio de la asignación de puntos a las características específicas de cada puesto.

La evaluación de puestos se lleva a cabo con base en un sistema informático alimentado por el Cuestionario para la Descripción de Puestos de Mandos Medios y Superiores que es requisitado por el titular del puesto y validado por el jefe del titular del puesto.

En materia de las percepciones salariales de los servidores públicos de los niveles de mando, la política del gobierno federal ha sido contener los aumentos de los ingresos del personal de ese nivel

e incrementar, paulatinamente, el poder adquisitivo de los puestos del personal operativo. Entre 2001 y 2004, los sueldos del personal de mando adscrito a la APC habrán aumentado 8.9%, como resultado de los aumentos de 6.5 y 1.8% en los años de 2001 y 2003, respectivamente; en 2002 y en 2004 no hubo incrementos salariales. Dada la inflación esperada para este año (3 a 4%) los sueldos del personal de mando habrán disminuido en alrededor de 9%, en términos reales en los primeros cuatro años de la administración. Fenómeno distinto se observa en las percepciones del personal operativo y el perteneciente a las categorías. En 2001 se acordó un incremento de 10.5% a todos los niveles del tabulador del personal operativo. Al siguiente año se emitió un nuevo tabulador de percepciones, reduciendo de 27 a 14 los niveles salariales lo que, junto con el aumento salarial significó, por ejemplo, que el sueldo del nivel 2 (antes 14) se incrementase en 24.8%. En 2003 se compactó de nuevo el tabulador del personal operativo, pasando de 14 a 12 niveles, con lo que el ingreso del nivel más bajo se elevó 17.5%. Asimismo como resultado de la negociación de las percepciones salariales para 2004, se compactó el tabulador de 12 a 11 niveles y el salario mínimo se incrementó en 450 pesos.

DIAGNÓSTICO SOBRE ESTRUCTURAS Y COMPENSACIONES

En esta sección se presentan los resultados del estudio conducido por la Secretaría de la Función Pública, que tuvo el propósito de generar la información que permitiera caracterizar y jerarquizar la situación prevaleciente en las dependencias y órganos desconcentrados en cuanto a la gestión de sus estructuras, el proceso de remuneración de sus mandos medios y superiores, y el uso de tecnología para el control de los procesos de recursos humanos.

Metodología

La identificación y evaluación de los problemas y oportunidades de las estructuras organizacionales y los mecanismos de remuneración al personal de mando del sector público, se basó en un marco de referencia que contiene un conjunto de criterios para enfocar el diagnóstico hacia la reingeniería, en los términos que estableció la Cámara de Diputados, y cuya necesidad fue confirmada por la investigación. El fin último es asegurar que el diseño de las estructuras organizacionales de las dependencias de la APF obedezca a sus objetivos estratégicos y operativos, al tiempo que sean funcionales, tengan respaldo documental y que se refuerce el control físico y presupuestal de su operación.

La alineación estratégica y operativa es el punto lógico de partida, ya que contiene un criterio de elemental racionalidad: que el organigrama, las funciones y las relaciones entre todas las áreas y puestos de cada dependencia, sean los más adecuados para alcanzar sus objetivos estratégicos y operativos, y crear el máximo valor posible. En otros términos, hacer que la APF sirva para cumplir con mayor eficacia las funciones que la sociedad demanda del Gobierno. Lo primero es definir los objetivos viables, medibles y consistentes con el fin último de la dependencia o entidad y determinar los medios

necesarios para alcanzarlos; es decir, construir las estrategias, que son la base para diseñar las estructuras organizacionales y determinar las labores específicas que deben desarrollar cada unidad y cada puesto para la eficiente ejecución de las mismas. Los objetivos específicos que le dan razón y sentido a cada uno de los puestos deberán estar alineados a la estrategia organizacional y coordinados entre sí. La funcionalidad consiste en aplicar principios operativos racionales para el diseño y la operación eficiente de las dependencias y órganos descentralizados y el logro de los mejores resultados a la luz de sus objetivos.

El tipo de estructura organizacional que adopte cada dependencia u órgano descentralizado debe ser el más adecuado para la ejecución de la estrategia y el logro de sus objetivos. Para ello, es necesario señalar a quiénes reporta cada puesto y cómo se distribuyen las cargas de trabajo. Los nombres de los puestos deben reflejar las responsabilidades que les corresponden, con la mayor exactitud posible. Sin perder de vista los principios generales, se requiere flexibilidad para que las estructuras se adapten a las necesidades de cada área, y no al revés. Para cada una, es preciso determinar, tanto el grado de estandarización como los márgenes de complementariedad aconsejables. Igualmente, es necesario establecer los grados de centralización o descentralización de las decisiones y actividades, así como la diferenciación o integración de las áreas.

La documentación es determinante para dar claridad a los objetivos y estrategias de la organización, a su funcionamiento operativo y a las responsabilidades de cada área y cada puesto. Además, permite mantener actualizada la información sobre los procesos, la estructura de la organización y la descripción y perfiles de cada puesto. Dispone la lógica y continuidad de las actividades y precisa los acuerdos sobre

la forma de trabajar. Para que sean útiles a largo plazo, los documentos habrán de estar redactados con sencillez, claridad y exactitud; ser actualizables y únicos, y estar siempre al alcance de las personas que necesiten consultarlos.

El control físico y presupuestal hace posible la evaluación y retroalimentación de las estructuras, facilita la mejora continua de su funcionamiento y de la operación organizacional. Una de sus principales funciones es asegurar que la estructura de la organización favorezca la operación y permita alcanzar los resultados deseados, sin rebasar la restricción presupuestaria. Además, es el punto de partida para aplicar con oportunidad los ajustes y correctivos que se requieran.

Para evaluar la operación y resultados de una dependencia u órgano desconcentrado a la luz de sus objetivos, es preciso determinar los indicadores de la estructura organizacional y elaborar un diagnóstico de la misma.

Desarrollo del Estudio

El estudio se realizó en 18 dependencias del Ejecutivo y 73 órganos desconcentrados. Para hacer una evaluación escrupulosa de sus estructuras organizacionales, se utilizaron cuatro herramientas:

Entrevistas personales. Ofrecen información directa sobre la situación específica de las estructuras organizacionales.

Con objeto de obtener información confiable y profundizar en los factores críticos, se llevaron a cabo entrevistas en cinco dependencias y tres órganos desconcentrados.

Grupos de enfoque. Revelan la similitud de la problemática de las diferentes dependencias y entidades públicas.

Para contrastar diferentes opiniones y experiencias en una dinámica de sinergia, se organizaron nueve grupos focales con la participación de más de cien funcionarios de las 18 dependencias y 29 órganos desconcentrados.

Cuestionarios. Aportan información estadística sobre la opinión que predomina en las dependencias y órganos desconcentrados respecto a problemas específicos.

Los cuestionarios que se aplicaron contienen 62 preguntas específicas con respuestas cerradas y opciones para comentarios abiertos.

De los 4,700 formularios que se enviaron, fueron respondidos aproximadamente 2,550 de 11 dependencias y 25 entidades.

Revisión documental. Permite identificar y comparar las estructuras, funciones y objetivos establecidos en la documentación con los que operan en la realidad.

Se analizó minuciosamente la documentación de todas las dependencias y entidades integrantes del universo de investigación para cruzar esta información con la generada por las otras tres herramientas, obtener conclusiones y confirmar hipótesis.

Cabe señalar que los resultados obtenidos deben ser valorados bajo la óptica del proceso mismo de estudio: las entrevistas, grupos de enfoque y cuestionarios pueden inducir algún sesgo en las respuestas.

Problemática identificada

El estudio permitió identificar la problemática en términos generales, pero se advierte que existen amplias diferencias entre las instituciones analizadas y que los problemas y soluciones de cada una de ellas presentan particularidades que deben tenerse en cuenta.

Los elementos que integran la problemática son resultado de un proceso de análisis que, a su vez, se basó en evidencias obtenidas en el campo, algunas de las cuales fueron seleccionadas para incorporarlas a este documento, en el que se incluyen sólo algunas muestras de las evidencias de campo que dan sustento a los resultados que se presentan a continuación.

1. Las estructuras suelen ser percibidas y utilizadas como fines y no como medios para alcanzar resultados. El diseño de las organizaciones no siempre obedece a las necesidades de las diferentes dependencias y entidades y, en un caso específico, el organigrama es funcional, pero no refleja el trabajo por proyectos. Dentro de las organizaciones no se conocen con precisión las estrategias a seguir debido, en gran parte, a que es necesario fortalecer los programas de comunicación interna. La definición de objetivos no es siempre adecuada y en ocasiones no se cuenta con planes de acción claros y detallados, por lo que no es fácil definir cómo alcanzar los objetivos. Tampoco se da seguimiento completo a los planes ni a los proyectos iniciados.

2. En algunas ocasiones, las responsabilidades de cada puesto no están alineadas con la estrategia. Esto se debe, en parte, a que los planes y programas no siempre son alcanzables y cuantificables ni están permeados en las organizaciones. En algunas dependencias y entidades se advierten diferencias entre las estrategias y las responsabilidades, lo que genera duplicidades, vacíos y falta de coordinación. A guisa de ejemplo, la investigación documental mostró que una dependencia que es cabeza de sector tiene funciones de regular, y un órgano desconcentrado del mismo sector tiene iguales funciones; en otro caso, la duplicidad se presenta en las funciones preventivas. Los resultados individuales de cada puesto, en algunos casos, no están insertos en las estrategias, no existe plena congruencia global ni se conoce el impacto de las actividades. Las notorias diferencias entre las estrategias y responsabilidades pueden generar duplicidad de funciones y falta de sinergia entre ellas.

3. En el interior de las dependencias y órganos desconcentrados se identificó una insuficiente comprensión acerca de la definición y utilidad de los objetivos y se observó que, en ocasiones, éstos no son congruentes con las responsabilidades reales de los puestos. Por ejemplo, se reportan como resultados actividades como juntas, visitas de inspección, número de expedientes revisados, y no los logros alcanzados con los mismos. Finalmente, se observó que en algunos casos no hay seguimiento a los planes y proyectos que están en marcha. Es frecuente que los estudios o trabajos realizados sean archivados por cambios de estrategia o de funcionario, o por falta de interés.

4. Las prácticas tradicionales han propiciado que existan dependencias y órganos desconcentrados con estructuras verticales, en las que el primer nivel tiene tramos de control muy largos y en los demás niveles los tramos de control son muy cortos. Cuando se tienen

tramos de control cortos el funcionario de un nivel acuerda con uno, dos o a lo sumo tres funcionarios del nivel siguiente y aquél puede tener asignadas funciones muy parecidas o similares a las de sus subordinados, lo que en ocasiones es justificable por la revisión a la que están sujetos diversos procesos o por la decisión y responsabilidad que involucra la firma del jefe inmediato. Esto genera confusión y duplicidades entre una categoría y la siguiente inferior.

5. El diseño de algunas organizaciones está desbalanceado, debido a que no se cuenta con una visión integral de los procesos y las estructuras. Hay una notable desproporción entre los puestos administrativos y los sustantivos. En 50 por ciento de los casos de la muestra considerada se encontró que existe un empleado administrativo por cuatro o más sustantivos; en 17 por ciento de los casos, el personal administrativo es más numeroso que el sustantivo y en 34 por ciento hay un administrativo por uno a tres sustantivos. Los órganos fiscalizadores y de transparencia demandan grandes cantidades de información; este fenómeno, al decir de los integrantes de un grupo focal, obliga a las entidades a mantener estructuras y contratar personal administrativo exclusivamente para atender los mencionados requerimientos.

6. El desbalance se acentúa debido a la aplicación de medidas que son de alcance general y no forman parte de un diseño integral, lo cual ocasiona el inadecuado aprovechamiento del personal. En diversos casos, la carga de trabajo está mal distribuida, ya sea porque un puesto tenga exceso de tareas u otro esté sumamente holgado. Un ejemplo ilustrativo está en las descripciones de puestos de una dependencia en la que se encontró que un cargo es responsable de los procesos de recursos humanos, materiales y financieros, mientras que otro únicamente se ocupa de la emisión de credenciales. Al surgir

una nueva función, sea por motivos programáticos, normativos, o por decisiones de los niveles superiores, se sobrecarga el trabajo de las unidades existentes y se las somete a una permanente presión por las urgencias. Estos cambios no siempre se ven reflejados oportunamente en las estructuras organizacionales. Los cambios en las estructuras organizacionales no siempre obedecen a las necesidades de las estrategias. Así por ejemplo, se detectaron casos en los que los puestos persisten por imposibilidad de reubicar al personal que los ocupa. Además, debido al inadecuado aprovechamiento del personal y a la adopción de medidas de aplicación general que son ajena a la integralidad, algunas responsabilidades no se cumplen o lo hacen en niveles reducidos.

7. El personal de los distintos niveles jerárquicos no está consciente de la utilidad e importancia de la documentación, sino que la considera como un requisito para cumplir la normatividad, al que no le dedica más tiempo del indispensable. Se encontraron dependencias y órganos desconcentrados en los que no existen manuales de procedimientos ni descripciones y perfiles de puestos y, cuando los hay, están desactualizados o son ignorados en la operación. El contenido de algunos documentos es superficial y no corresponde a la realidad. Con frecuencia, el perfil del personal es diferente al que requiere el puesto.

8. El exceso de normatividad y los tiempos requeridos para la actualización de las estructuras organizaciones han inducido la operación de estructuras oficialmente inexistentes, duplicadas o desactualizadas.

9. El estudio mostró que en algunos casos, el control presupuestal no considera la funcionalidad de las estructuras, sus estrategias y

objetivos. Los ajustes de personal, cuando son aplicados de manera indiscriminada, profundizan los problemas de las unidades con mayores cargas de trabajo. Es probable que el énfasis que se da al control presupuestal obstaculice la planeación organizacional y propicie la persistencia de prácticas viciadas, como la discrepancia de las estructuras formales con los objetivos y estrategias de las organizaciones, o la distancia entre las descripciones de los puestos y las tareas efectivamente realizadas por los funcionarios.

10. El diseño, la implantación, las modificaciones y la evaluación de las estructuras no se apegan a metodologías, principios y criterios técnicos. Esta situación obedece a que, en diversos casos, no se involucran criterios metodológicos ni principios de diseño organizacional en la normatividad vigente y el personal no está familiarizado con estas materias. Los procesos para la modificación de estructuras suelen ser largos, confusos, exigen demasiados requisitos y no agregan valor. Por ello es tan demorado el registro de una estructura. No se cuenta con una cultura de asesoría al usuario ni con lineamientos homogéneos para el trámite de registro de las estructuras. En ocasiones, las dependencias globalizadoras niegan autorizaciones de estructuras sin proporcionar orientaciones sobre su correcto diseño. La información que solicitan puede resultar excesiva y obliga a que grupos de personal especiales se dediquen a suministrarla. Por todo ello, es aconsejable mejorar la calidad y claridad del proceso de registro de estructuras.

11. Se cuenta con la metodología adecuada de valuación de los puestos, pero no siempre se utiliza; por ello, se detectaron casos en que su clasificación obedece más al título que al contenido, lo cual va en menoscabo del orden y la equidad. Algunas dependencias y entidades utilizan un sistema estándar para la descripción de puestos

y su valuación en puntos, pero no siempre se atiende al resultado metodológico. Esto explica que diversos puestos estén valuados incorrectamente. El estudio de una muestra de 13 dependencias arrojó una visión complementaria del mismo fenómeno. En 85 por ciento de los casos, la práctica habitual es alinear los puestos conforme a los títulos que ostentan y no en función del grado de responsabilidad que tienen ni de su contribución al logro de los fines de la organización. Se observó que en algunos órganos descentrados las juntas de gobierno acuerdan los niveles salariales sin contar con un análisis técnico de las responsabilidades que corresponden a cada puesto.

RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO

La situación general en cuanto a las estructuras, funciones y remuneraciones del personal de mando de la APC, puede sintetizarse en:

1. La evolución reciente de las políticas en materia de recursos humanos permite contar con una base adecuada para la instrumentación del servicio profesional de carrera para los servidores de los niveles de mando de la APC. El cuerpo de normas y disposiciones que regulan la gestión en la APC contiene normas actualizadas en aspectos fundamentales para la administración, pero existen aún instrumentos legales y reglamentarios anacrónicos que recogen numerosas reformas parciales introducidas, en muchos casos, por motivos temporales. Es necesario incorporarlos en una visión integral con metodologías y estándares adecuados.

2. Aunque hay avances apreciables, la cultura gerencial todavía está orientada a cumplir con los requerimientos del cargo y las instrucciones de los niveles superiores, sin tener en cuenta los resultados. Esta actitud impide conocer cómo incide cada puesto y cada unidad en el cumplimiento de la estrategia y en el logro de los objetivos organizacionales. Existen procesos de diseño de programas que buscan la mejora continua en sus diferentes áreas, pero al no ser aplicados integralmente pierden valor. Se detectan los esfuerzos aislados que redundan en falta de alineación para la obtención de resultados, careciendo de un enfoque sistémico que mejore el macro-proceso. En el origen de esta manera de ser y actuar se encuentra una arraigada tradición de supervivencia en los cargos y de rechazo a los riesgos, así como la ausencia de sistemas eficaces de reconocimientos a los servidores públicos en función de sus resultados. Esto es consecuencia no sólo de los valores personales más comunes, sino de la insuficiente formación gerencial y la ausencia de estándares de medición.

3. El conocimiento y ejecución de las prácticas gerenciales modernas no está generalizado y, cuando existe, no cuenta con el entorno adecuado para arraigarse y expandirse. Aspectos básicos como la descripción de puesto, que faciliten la asignación de objetivos para la evaluación y seguimiento de resultados, es algo que se dificulta debido a la pobreza de las descripciones, que también origina que los perfiles de la gente idónea para desarrollarlos no tengan bases para su adecuada selección.

4. La inexistencia de un mecanismo para vincular el sistema de planeación con el presupuesto de servicios personales contribuye a profundizar la brecha entre los objetivos y estrategias y las estructuras operativas de la APF.

5. Se observa que en el diseño de algunos nuevos programas no se toman en cuenta las restricciones e impacto presupuestal para su instrumentación, lo que origina deficiencias en su estructura organizacional.

6. El soporte tecnológico es, en cierta medida, pobre y desactualizado, debido a la insuficiencia de recursos financieros, el desconocimiento del valor agregado que genera y la ausencia de una planeación presupuestal integrada que considere de manera explícita y racional los requerimientos en materia de tecnología.

ACCIONES EN CURSO Y PERSPECTIVAS DE LA LSPC

La Ley del Servicio Profesional de Carrera dispone la introducción de cambios en tres ámbitos de las estructuras organizacionales de las dependencias de la APC. En el diseño, prevé la elaboración de un catálogo de puestos y la definición de los perfiles y requerimientos de cada uno de ellos. En el control, dispone que se asegure la correspondencia entre las plazas que aparecen en el presupuesto y las que efectivamente operan en las estructuras. En la planeación, ordena la elaboración de estudios prospectivos, la evaluación sistemática del desempeño de los servidores públicos y de las entidades que lo integran, y la evaluación del sistema en su conjunto.

Diseño de Soluciones

El nuevo marco normativo para el diseño y control de las estructuras organizacionales del sector público, tiene como objetivo estratégico asegurar que las estructuras organizacionales de las dependencias de la APC estén alineadas con sus estrategias y objetivos, y les permitan desempeñar con eficiencia las funciones derivadas del Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y las leyes y normas vigentes. Lo anterior es especialmente aplicable a las áreas sustantivas de las dependencias, pues las labores de soporte a esas tareas (administrativas, jurídicas e informáticas, entre otras) deben encuadrarse en diseños de estructuras uniformes y que respondan plenamente a sus funciones básicas. Lo anterior habrá de hacerse siendo por completo escrupuloso en el uso de los recursos de la sociedad.

El objetivo operativo de ese marco es dar mayor claridad y fluidez a las estructuras organizacionales para elevar su efectividad. Para cumplir con dichos objetivos es preciso:

Incorporar procesos clave para el manejo de los recursos humanos, conforme a lo establecido en la Ley del SPC, y hacer un uso óptimo de los recursos financieros destinados a servicios personales.

Diseñar e implantar gradualmente un nuevo tabulador que considere las condiciones del mercado laboral y cuya administración sea práctica y ágil.

Introducir tecnologías de la información en las áreas de recursos humanos para aumentar su eficiencia.

Dotar a las dependencias y entidades de la APF de parámetros que les permitan diseñar y administrar sus estructuras, así como tramitar sus registros bajo la supervisión de la SFP y con base en el marco normativo que ésta defina.

Apoyo a la Reingeniería por Parte de los Sistemas de Servicio Profesional de Carrera

La misión del Servicio Profesional de Carrera consiste en que el ciudadano perciba y reconozca que con la profesionalización de la APF recibe un mejor servicio de su gobierno. Su visión es proveer a la APF de la calidad y competencia del capital humano que necesita para lograr un impacto creciente en la sociedad.

Fundado en la LSPC, el modelo de reingeniería comprende el desarrollo de cuatro elementos, llamados "capitales", que debe tener el servidor público de carrera para que pueda contribuir a la transformación integral del aparato gubernamental:

El capital intelectual: Lo que sabe y sabe hacer, y lo que puede hacer.

El capital emocional: El querer hacer.

El capital de realización: El lograr hacer.

El capital de transformación: El cambiar y renovarse.

Para la aplicación del modelo se adoptarán las siguientes siete estrategias:

1. Certificación institucional. Asegurar la calidad y competencia del talento que se requiere para un alto desempeño.

2. Mejores prácticas. Establecer normas para institucionalizar las mejores prácticas en materia de capital humano, incluyendo las remuneraciones correspondientes.

3. Organizaciones modernas. Orientar las estructuras a resultados a través de la productividad, flexibilidad y sencillez en la administración. La compensación será definida por el valor de las funciones de cada puesto alineadas a su vez a la estrategia general de la institución, promoviendo la equidad interna y la competitividad externa.

4. Áreas de Recursos Humanos. Promover el desarrollo de las áreas de recursos humanos de las dependencias para lograr una mejor dirección de las personas.

5. Educación institucional. Impartir capacitación para el perfeccionamiento de las capacidades estratégicas en dos temas

prioritarios: el Buen Gobierno y los trámites y servicios de alto impacto en la ciudadanía.

6. Cambio cultural. Promover un clima de superación que convierta el potencial en capacidades.

7. La sociedad. Monitorear la percepción social sobre el mejoramiento de la Administración Pública Federal derivado de la profesionalización.

La aplicación del modelo requiere la realización previa de dos acciones críticas prioritarias:

1. Atender las disposiciones de los artículos transitorios de la LSPC.
2. Protocolizar los procesos del servicio profesional de carrera.

La medición de la base de la implantación que se realizará en las dependencias y entidades de la APC comprende cuatro factores:

1. Organización.
2. Planeación.
3. Selección/talento.
4. Profesionalización.

Los resultados de las dependencias y entidades en cada uno de estos factores, se medirán de acuerdo con los criterios y lineamientos

aplicables y en función de las metas previstas al término de esta Administración. Para cada indicador y meta que la entidad haya negociado y cumplido, se le asignará una "bandera blanca" como reconocimiento a los logros en la implantación de la LSPC.

Entre las acciones que se derivan de la aplicación de la Ley del SPC están:

El diseño e implantación del Registro Único del Servidor Público (RUSP), que concentrará la información individual sobre perfil, experiencia y desarrollo profesional de los servidores públicos.

El diseño e implantación del Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal con base en la información de las dependencias y entidades sobre la descripción, perfiles y valuación de puestos y sus estructuras ocupacionales.

La instrumentación de la herramienta informática trabajaen.gob.mx, que administra el reclutamiento y selección de aspirantes en la etapa de evaluación curricular, y difunde información sobre las vacantes que existen en las dependencias del sector central de la APF.

La emisión de los lineamientos para los convenios de intercambio que podrán celebrar las dependencias con entidades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como con organismos públicos o privados, para el ingreso o intercambio de recursos humanos.

La descripción de las Capacidades Gerenciales o Directivas y las Técnicas Transversales y sus sistemas de evaluación por evidencias.

La definición y descripción de las capacidades técnicas específicas de los puestos de carrera en cada dependencia, con base en la guía metodológica que emita la SFP.

La integración del Catálogo General de Capacidades, administrado por la SFP.

La emisión de los lineamientos y guías que establezcan los parámetros y requisitos mínimos para la certificación de capacidades.

El diseño de los métodos para evaluar el desempeño de los servidores públicos de carrera de sus respectivas dependencias o entidades, a cargo de los Comités Técnicos de Profesionalización.

Asimismo, se están desarrollando las normas, criterios y lineamientos necesarios para la aplicación de la LSPC y su Reglamento. Destacan los siguientes:

Criterios generales para definir los puestos de libre designación (Art. 15 Frac. I del RLSPCAF [Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal]).

Normas para regular la compatibilidad para el desempeño de dos o más cargos, empleos o comisiones con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación (Art. 15 Frac. II del RLSPCAF).

Lineamientos generales para la aprobación y registro de estructuras orgánicas, ocupacionales y de personal de enlace (Art. 15 Frac. III del RLSPCAF).

Norma para la descripción, elaboración de perfiles, valuación y registro de puestos en el catálogo (Art. 15 Frac. IV del RLSPCAF).

Lineamientos generales y guías para la elaboración y aplicación de mecanismos y herramientas de evaluación para el proceso de selección (Art. 15 Frac. V del RLSPCAF).

Lineamientos generales para determinar planes de carrera individuales, los puestos clave, el sistema de puntuación, así como la posible rotación periódica de los servidores públicos de carrera (Art. 15 Frac. VI del RLSPCAF).

Lineamientos para la celebración de convenios de intercambio (Art. 15 Frac. VII del RLSPCAF).

Normas y guías para la capacitación de los servidores públicos de carrera (Art. 15 Frac. VIII del RLSPCAF).

Lineamientos y guías para la descripción, evaluación y certificación de capacidades de los servidores públicos de carrera (Art. 15 Frac. IX del RLSPCAF).

Lineamientos para la evaluación del desempeño de los servidores públicos y el otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos (Art. 15 Frac. X del RLSPCAF).

Lineamientos y guías para registrar la información de los servidores públicos de carrera (Art. 15 Frac. XI del RLSPCAF).

Norma para el otorgamiento del reconocimiento a la calidad en el servicio público a los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

@Campus México, que es un sitio para educación a distancia que ayudará al servidor público a crecer en sus capacidades.

Diagnóstico de la infraestructura de las áreas de recursos humanos de las dependencias para la implantación del Servicio Profesional de Carrera.

CONCLUSIONES

1. Los esfuerzos de reingeniería de las estructuras deben ser acompañados, para asegurar su viabilidad, de los ajustes a la normatividad vigente que puedan significar obstáculos en su implementación.

2. El Servicio Profesional de Carrera ofrece un marco conceptual y técnico idóneo para apoyar la reingeniería de las estructuras de la APF. El proceso para su incorporación ha avanzado con celeridad y solidez a partir de la entrada en vigor de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, como lo acredita el que, en todas las dependencias del Ejecutivo se estén creando e implementando las instancias operativas del sistema, previstas en la Ley.

3. El centro gravitacional de la reingeniería de la APF debe ser el que los objetivos nacionales y sectoriales se reflejen en las estrategias de cada dependencia y órgano descentrado, justificando así sus estructuras organizacionales dentro de las cuales, cada puesto debe tener sus objetivos individuales con los cuales contribuye al logro de los resultados institucionales. Las grandes orientaciones están en la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley del Servicio Profesional de Carrera, los reglamentos internos de las dependencias y órganos descentrados, el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales.

4. La dimensión de las estructuras y la descripción de los puestos y sus respectivos perfiles, deben corresponder a los objetivos específicos de cada dependencia y órgano descentrado e igualmente estos objetivos deben estar reflejados en las evaluaciones de desempeño de cada servidor público.

5. La funcionalidad de las estructuras organizacionales debe basarse en un enfoque sistémico que asegure la eficiencia, comunicación, coordinación y operación que permita el logro de los objetivos individuales y, por ende, institucionales.

6. Las compensaciones de cada puesto deben ser congruentes con las respectivas funciones, requisitos, responsabilidades y riesgo, cuidando su equidad interna y su competitividad externa para atraer y retener el mejor talento que demandan los puestos.

7. Se establecerá un nuevo marco normativo que contenga lineamientos para el diseño de estructuras y la administración de percepciones de mandos medios y superiores, que permita:

Comprender la importancia del diseño de las estructuras organizacionales para el logro de los objetivos.

Conocer de manera razonada y ejemplificada los fundamentos de las buenas prácticas de diseño y control de estructuras.

Contar con herramientas de autodiagnóstico y control.

Vincular de manera clara los aspectos salariales con los de estructura para asegurar un uso más eficiente de los recursos.

Establecer criterios de homologación de estructuras para áreas adjetivas (administración, tecnología, jurídicas, etcétera).

Establecer criterios para que las estructuras de las áreas sustantivas se orienten al cumplimiento de sus objetivos, con la flexibilidad y el dinamismo que requieren.

Establecer criterios para que los tabuladores de sueldos y las estructuras incluyan puestos que no son de mando pero requieren un alto nivel de responsabilidad y son equivalentes en su valor los registrados en el tabulador actual.

8. A medida que las dependencias y órganos desconcentrados vayan incorporando cambios derivados de la reingeniería de la AFP, será preciso considerar las necesidades adicionales de soporte tecnológico. Igualmente, cualquier nueva ley ó reglamento deberá incluir criterios de apoyo tecnológico ó por lo menos entender el impacto de su implementación.

9. Finalmente, un requisito indispensable para el desarrollo de las estructuras es asegurar la existencia de personal con certificación en el manejo del sistema de administración de estructuras, en cada dependencia y órgano desconcentrado.

EPÍLOGO

El establecimiento de la carrera administrativa no resuelve todos los problemas de una nación, pero sí contribuye a construir los caminos de su solución. Sin embargo, el país que la crea debe prevenir que la carrera no mude en la forma de estamento corporativo, lo que se consigue insertandola como parte de la vida cívica de la nación. Es sabido que el servicio civil inspira un efecto de exotismo, privilegio y exclusividad, e incluso de élite. Ciertamente, la carrera administrativa propende inevitablemente a desarrollar un espíritu de cuerpo merced a su reclutamiento, estudios, convivencia laboral, e identidad de valores e intereses, así como otros factores que obran en esa dirección. En efecto, no debemos olvidar que la carrera administrativa consiste en una asociación homogénea de servidores públicos integrada por cuerpos, clases y escalas uniformes, todo ello debido al imperativo que dicta la adecuada marcha administrativa del Estado.

La existencia y labores de los servidores públicos de carrera deben ser conocidos por el ciudadano, colaborando de tal modo a erradicar el efecto de exotismo y exclusividad que le pueden inspirar. Los gobiernos, al mismo tiempo que desarrollan los procesos de formación de sus altos servidores públicos, deben promover una cultura cívica en la administración pública que estimule el cumplimiento de los deberes hacia los ciudadanos, de sus obligaciones públicas y de las responsabilidades de esa administración con el público al cual se debe.

Por lo tanto, debe quedar claro que el desarrollo del espíritu de cuerpo del servidor público de carrera no constituye la nobleza de cargo de la época del absolutismo. Tampoco es la reencarnación del mandarinato de sabiduría, sino una gesta de la democratización del

saber administrativo por medio de la educación pública. El servicio de carrera está abierto a las clases populares y constituye un mecanismo de movilidad social ascendente. Existen servicios civiles despejados para ciudadanos comunes, a través de becas para todos los estudiantes. De hecho, gradualmente el sistema de concursos de ingreso, los exámenes y el reclutamiento, han dejado de ser el bautismo burocrático del saber por el cual, en el entender de Karl Marx, se transitaba del saber "profano" al conocimiento "sagrado" en la administración pública (Marx, 1843: 68). En la actualidad, las oposiciones fungen como puentes de movilidad social y como procedimientos de democratización del servicio público, por medio de los cuales se pueden corroborar las aptitudes, conocimientos y vocación de servicio.

La carrera administrativa es parte de la vida cívica de las sociedades modernas, cuyo objeto es brindar un servicio público a la sociedad. Incluso, el sentido técnico que entraña por cuanto a la formación administrativa recibida por sus miembros, debe estar compensada con estudios y hábitos propios de la vida política y ciudadana; así como estar preñado con las demandas e intereses sociales más generales y determinantes. La carrera no constituye una ínsula aristocrática donde se hace valer los "derechos de sangre", como antaño se hacían tasar los títulos nobiliarios; es decir, como certificados que daban derecho de cargo sin mediar pruebas de capacidad.

Es muy importante prevenir un riesgo tan peligroso como la estamentación de la carrera administrativa. Se trata de que ella, establecida para que el Estado cumpla con sus fines sociales, no sustituya su potestad, organización ni deberes. Antaño los estamentos fueron "estados dentro del Estado" que medraban en su beneficio y propiciaron la ingobernabilidad que hizo desfallecer a muchos regímenes. Todo gobierno democrático y cívico debe prevenir no

identificar y aún asimilar sus órganos al servicio civil, ni tolerar el monopolio de una profesión y su propensión a controlar los órganos del Estado. Debe, en efecto, restringir la carrera administrativa al funcionariado superior y abrir cauces por vía de concursos para el resto del servicio público, para así ventilar socialmente a los cuerpos de carrera y procesar su democratización permanente. Todo servidor público debe tener el aliciente de que, superándose en su desempeño y estudios, puede convertirse en funcionario de carrera.

Todas las administraciones públicas cuentan con servidores públicos de libre nombramiento, cuya divisa de ingreso es la disciplina y el trabajo de partido. Su existencia, colocada al extremo del funcionario de carrera, sirve como balanza que coadyuva a que las aguas de la política ingresen a la vida administrativa sin desbordamientos ni inundaciones perniciosas. A ellos corresponde patentizar la presencia del sufragio popular en las filas administrativas, que nunca está de más apreciar. De este modo se articulan, sin confundirse, dos componentes de la administración que fungen doblemente como división de potestades, y como frenos y contrapesos.

En los países administrativamente desarrollados los servidores públicos de carrera disfrutan plenamente de los derechos del hombre y del ciudadano, pudiéndose incluso agremiar y hacer huelgas bajo un régimen limitado y excepcional. Naturalmente, ejercitan su voto, pueden militar en partidos y hasta ocupar cargos de elección popular; pero todo esto al margen de la carrera administrativa, donde deben obrar de manera objetiva, imparcial e independiente. También pueden constituir asociaciones profesionales, como un mecanismo de promoción, pero sin fines de lucro ni participación política.

Los servicios civiles son, en sí mismos, planteles de formación por cuanto prosperan merced a los programas de complementación y

perfeccionamiento. No es insólito que de sus filas egresen futuros profesores que, a su experticia práctica, añaden estudios de posgrado cursados en el servicio que difundirán en el aula. También el servicio civil suele operar como "tanque pensante" sobre los problemas de la administración pública, yaún más, promover asociaciones profesionales donde se discuten esos problemas con conocimiento de causa. Algunos, incluso, han formado la "crema" de una clase política, como en Gram Bretaña, donde los grandes reformadores de la administración pública egresaron del servicio civil en la India. El servicio civil suele ser no sólo un refractor de talento, sino un foco de atracción de la inteligencia nacional, como en el país referido, donde contó con la simpatía y apoyo de ambos Mill -John y James Stuart-, Jeremy Bentham, Edmund Burke y Thomas Carlyle, toda vez que Thomas Robert Malthus educó a sus jóvenes reclutas.

La época de hoy en día se denomina la "era del conocimiento". Es una paradoja que haya pueblos que no cuenten con administraciones públicas, donde sea válida esa frase. Si en el seno familiar, en caso de enfermedad se recurre al médico; si habiendo necesidad de habitación se contrata al ingeniero; y si es menester la defensa en un litigio se convoca al abogado. ¿Por qué, requiriéndose profesionales de la administración pública para la provisión de servicios a toda la sociedad, el gobierno elegido por la ciudadanía no establece un sistema de carrera dotado de pericia probada para su debida gestión?

FUENTES

Legislación

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

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

Decreto sobre el arreglo de la administración de la hacienda pública (1824), de noviembre 16 de 1824. Secretaría de la Presidencia, México a través de los informes presidenciales: la administración pública, México, 1976, cinco tomos, tomo I, pp. 40-53.

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

Decreto sobre cesantes de los Estados de la Federación (1829), de mayo 23 de 1829. Disposiciones a que se refiere la prevención octava de la circular de esta fecha sobre declaración de cesantías (fechadas en agosto 18 de 1824, mayo 23 de 1829 y junio 30 de 1838). México, Archivo General de la Nación. Biblioteca, Impresos Caja 13 sobre Legislación (Disposiciones sobre Empleados).

Decreto sobre cesantes, licenciados y empleados desocupados con propiedad de empleo (1837), de abril 18 de 1837. Disposiciones a que se refiere la prevención octava de la circular de esta fecha sobre declaración de cesantías (fechadas en agosto 18 de 1824, mayo 23 de 1829 y junio 30 de 1838). México, Archivo General de la Nación. Biblioteca, Impresos Caja 13 sobre Legislación (Disposiciones sobre Empleados).

Decreto por el que se declaran amovibles los empleos (1852), de mayo 21 de 1852, México, Derecho Internacional Mexicano, tomo III, pp. 303-304.

Decreto sobre cesantía y jubilación de los empleados de hacienda (1853), de marzo 31 de 1853. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1990),

Memorias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, pp. 377-378.

Decreto sobre prevenciones respecto de empleados y sobre las cualidades de los meritorios para ser admitidos en las oficinas del Supremo Gobierno (1852), de septiembre 21 de 1852. Y Decreto de octubre 5 del mismo año sobre que los empleados no puedan percibir dos o más sueldos. Secretaría de la Presidencia, *La administración pública en la época de Juárez*, México, 1973, tres tomos, tomo I, pp. 288-292.

Decreto que establece la Escuela Especial de Comercio (1854a). Dublán, Manuel y José María Lozano, *Legislación Mexicana*, México, vol. VII, pp. 23-24 y 30.

Decreto de gobierno sobre la colocación preferente de los alumnos de la Escuela de Comercio (1854b), de julio 10 de 1854. Dublán y Lozano, Dublán, Manuel y José María Lozano, *Legislación Mexicana*, México, vol. VII, p. 230.

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

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

Ley sobre que no se confieran empleos civiles o militares, honorarios, y que el tratamiento a los funcionarios públicos sea sólo en negocios oficiales (1847), de enero 27 de 1847. *Derecho Internacional Mexicano*, México, Litografía de Filomeno Mata, 1899.

Ley de presupuestos generales (1855), diciembre 31 de 1855. Dublán, Manuel y José María Lozano, *Legislación Mexicana*, México, vol. VIII, pp. 690-691.

Ley orgánica del cuerpo consular (1910), de noviembre 11 de 1910; y Reglamento de esta Ley, de diciembre 16 del mismo año. *Compilación de disposiciones relativas al servicio exterior mexicano*, México, 1981, dos tomos, tomo I, pp. 216-305.

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

Ley para la enseñanza comercial en el Distrito Federal (1905), de enero 7 de 1905. *Boletín de Instrucción Pública* (1905), órgano de la Secretaría del ramo, México, tomo IV, pp. 274-283.

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

Ley del servicio público de carrera de la administración pública del Distrito Federal (2000). *Gaceta Oficial*, órgano del Gobierno del Distrito Federal, de 13 de junio de 2000.

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

Ley orgánica de la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, num. 510, de enero 27 del 2009.

Adiciones y modificaciones a la Ley para la enseñanza comercial en el Distrito Federal, de noviembre 30 de 1905. *Boletín de Instrucción Pública* (1905), órgano de la Secretaría del ramo, México, tomo V, pp. 227-231.

Prevenciones sobre el modo de conceder Cesantías y Jubilaciones (1848), de junio 30 de 1848, *Derecho Internacional Mexicano*, México, Litografía de Filomeno Mata, 1899, pp. 300-301.

Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España (1786), Madrid, 1786.

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

Reglamento del Montepío de viudas, huérfanos y madres de oficiales militares (1773), de junio 17 de 1773, México, don Felipe Zúñiga y Ontiveros, 1789.

Reglamento del servicio profesional de carrera. *Diario Oficial*, Primera Sección, viernes 2 de abril de 2004. Art. 52, frac. II.

Documentos Diversos

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

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

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

Arragóiz, J., "Informe rendido por el director de la Escuela de Comercio y Administración" (1905), octubre 31 de 1905. *Boletín de Instrucción Pública*, órgano de la Secretaría del ramo, México, tomo V, pp. 235-237.

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

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

Centurión, Manuel (1925), "La Escuela Superior de Administración Pública", *Boletín de Informaciones de la Contraloría General de la Nación*, tomo I, núm. 1, marzo-abril de 1925, pp. 22-25.

Comisión de Administración Pública (CAP, 1977), *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana*. México, Presidencia de la República.

Comité de Estudios de Contabilidad Pública (1923), "Creación de Títulos de Contabilidad Fiscal". Solicitud hecha a la Secretaría de Educación Pública, sobre el asunto mencionado, fechada en abril 23 de 1923, 12 pp.

Departamento de Contraloría General de la Nación (1925), *Boletín Informativo*, México tomo I, pp. 22-25.

Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal (1990), *Catálogo institucional de puestos del Departamento del Distrito Federal*, México.

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

[Documentos referentes a la] carrera de perito empleado de la administración pública. Archivo General de la Nación, ramo de instrucción pública, cajas 53, 54, 55 y 56.

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

Gálvez, José de y Marqués de Croix (1768), "Informe y plan de intendencias para el reinode la Nueva España", de enero 15 de 1768. México, Biblioteca Nacional. MS 441 (1378). ff.1323.

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

Memoria del Ministerio de lo Interior de la República Mexicana (1838), signada por Antonio Romero en enero 12 de 1838. México, Imprenta del Águila, 1838.

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

Memoria que el Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presenta al Congreso de la Unión (enero 1º de 1778- septiembre 15 de 1881. México, Tipografía Literaria de F. Mata, 1881.

Montero Collado, Francisco (1922), "La obra del tiempo", *CNAP Magazine*, núm. 1, México, octubre de 1922, pp. 5-6.

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

Plan de Iguala (1821), de febrero 24 de 1821, art. 3º. Edición facsímil. Departamento del Distrito Federal, *La República federal mexicana*, sin año, ocho tomos, tomo IV, pp. 482-484.

"Plan de Estudios de la profesión de Aspirante a la Carrera Consular" (1905), *Boletín de Instrucción Pública*, órgano de la Secretaría del ramo, México, tomo V, pp. 235-237.

"Programa de modernización de la administración pública 1995-2000", *Diario Oficial de la Federación*, México, mayo 28 de 1996.

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

"Reglamento interior del Departamento de Contraloría" (1925), *Boletín de Informaciones de la Contraloría General de la Federación*, México, 1925, marzo-abril, tomo I, número 1.

Secretaría de Educación Pública (1923), "Convocatoria a las personas interesadas en obtener el título de Contador Fiscal", de septiembre 3 de 1923. Manuscrito mecanografiado, 3 pp.

Secretaría de Educación Pública (SEP), *El esfuerzo educativo de México: 1924-1928* (1928), México.

Secretaría de Educación Pública: *Noticia estadística sobre la educación pública en año de 1927*, México, 1929.

Secretaría de la Función Pública, y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2004), *Diagnóstico de la APF centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera*, mayo 28 de 2004.

Libros y Artículos

Alvarado, Salvador (1920), *El problema de México*, San Antonio, Texas, sin datos editoriales.

Alvarado, Salvador (1985), *La reconstrucción de México (1919)*, México, J. Ballesca y Cía, tres tomos. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, tomo III. Edición facsímil.

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

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

Berthélémy, H. (1900), *Traité élémentaire de droit administrative*, Paris, Librairie Arthur Rousseau, 1926, onzième édition.

Bluntschli, Gaspar (1863), *Derecho Público Universal*, Madrid, J. Góngora Impresor, sin año, dos tomos, tomo II, pp. 256-259.

Bielsa, Rafael (1942), *Principios de derecho administrativo*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1963.

Bielsa, Rafael (1960), *La función pública*, Buenos Aires, Roque Depalma Editor.

Blanc, Laurent (1971), *La fonction publique*, Paris, Presses Universitaires de France.

Bodin, Jean (1576), *Les six livres de la République*, Germany, Scientia Verlag Aalen, 1970. Edición facsímil de la versión de 1583.

Carbajal, Francisco (1848), "Discursos del diputado Francisco Carbajal sobre la propiedad de los empleos. Plan general de reformas de oficinas, y proyecto de ley para restituir a sus destinos a los Empleados que no siguieron al Gobierno a Querétaro", México, Imprenta de Ignacio Cumplido.

Chanes Nieto, José (1997), *Administración y política*, Guanajuato, Universidad de Guanajuato.

Debbasch, Charles (1972), *Science administrative: administration publique*, Paris, Dalloz, 1970.

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

Donato, Nicolás (1760), *El hombre de Estado*, México, Tipografía Popular, 1904, tres tomos.

Drucker, Peter (1949), *The new society*, Nw York, Harper and Row, 1962.

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

Dyke, Vernon van (1960), *Political science: a philosophical analysis*, Stanford, Stanford University Press, 1965.

Eaton, Dorman (1880), *Civil service in Great Britain*, New York, Harper & Brothers, Publishers.

Federico II de Prusia (1840), *Antimaquiavelo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

Jefferson, Tomás (1965), *Escritos políticos*, México, Editorial Diana.

Finer, Herman (1927), *The British Civil Service*, London, The Fabian Society, 1937.

Freund, Ernest (1928), *Administrative powers over persons and property*, Chicago, The University Chicago Press.

Friedrich, Carl (1930), "The german and the prussian civil service". White, Leonard, *The civil service in the modern State*, Chicago, The University Chicago Press, pp. 383-453.

Friedrich, C.J. (1959), *La Democracia como forma política y como forma de vida*, Madrid, Editorial Tecnos, 1961.

Gladden, E.N. (1967), *Civil service of the United Kingdom*, London, Frank Cass.

González Antón, Ricardo (1996), "Comentario preliminar". *Estatutos históricos de los funcionarios de la administración civil del Estado: 1828-1963*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas.

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

Haro Bélchez, Guillermo (1990), "Reflexiones sobre la carrera profesional del servidor público", *Memoria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*, año II, número 8, abril-junio.

Híjar y Haro, Alberto (1919), *Administración y contabilidad fiscal*, México, Imprenta Victoria.

Hintze, Otto (1910), "El comisario y su significación en la historia general de la administración", *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1968.

Hintze, Otto (1930), "Instituciones estamentales de occidente", *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1968.

Jaldún, Ibn (1378), *Introducción a la historia universal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

Lamas, Adolfo (1964), *Seguridad social en la Nueva España*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Lefas, Albert (1930), *The french civil service*. White, Leonard, *The civil service in the modern State*, Chicago, The University Chicago Press, pp. 215-278. Translated by Leonard White.

Laski, Harold (1925), *A grammar of politics*, London, George Allen & Unwin LTD.

Laso Vallejo, Gregorio (1959), *El civil service británico*, Madrid, Secretaría General Técnica de la Presidencia de la República.

Lazo García, Carlos y Luis Arana Bustamante (1995), "Gestión privada o gestión burocrática: dos modelos para una institución a fines del siglo XVIII", *Ciencias Sociales*, año I, nº 1, pp. 135-162.

López Meoqui, Manuel (1879), *Breve compendio en forma de catecismo de las lecciones orales sobre administración pública*, México, Imprenta privada del autor.

Mackenzie, W.J.M. y J.W. Grove (1957), *Central administración in Britain*, London, Logmans Green and Co. LTD, 1967.

Marx, Carlos (1843), *Crítica a la filosofía del derecho de Hegel*, México, Editorial Grijalbo, 1968.

Mendieta y Núñez, Lucio (1942), *La administración pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Mijares Palencia, José (1936), *El gobierno mexicano: su organización y funcionamiento*, México, sin datos editoriales.

Mill, John Stuart (1859), *On liberty*, Glasgow, Collins/Fontana, 1975.

Molitor, André, *Les sciences sociales dans l'enseignement supérieur: administration publique*, Paris, UNESCO, 1958.

Montero del Collado, Francisco (1922), "La obra del tiempo", *CNAP Magazine*, núm. 1, México, octubre de 1922, pp. 5-6.

Mora, José María Luis (1828), "Hacienda pública", *obras sueltas*, París, Librería de Rosa, 1837, dos tomos, tomo I, pp. 430-439.

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

Mortein Marx, Fritz (1935), *Civil service in Germany*. White, Leonard, *Civil service abroad*, New York, McGraw-Hill Book Company, In. Monograph 5.

Moses, Robert (1913), *The civil service in Great Britain*, New York, AMS Press, Inc., 1966. Versión facsímil.

Mosher, Frederick y Salvatore Cimmino (1959), *Elementi di Scienza dell' Amministrazione*, Milano, Dott. A Giuffré, pp. 485-490.

Organización de las Naciones Unidas, ONU, (1962), *Manual de administración pública*, Nueva York.

Ortiz de Ayala, Tadeo (1832), *Méjico considerado como nación independiente y libre*, Burdeos, Imprenta de Carlos Lawalle Sobrino. Edición facsímil, Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana, 1987.

Osorio Ramírez, Miguel (1935), *Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro*, México, sin datos editoriales.

Otero, Mariano (1847), *Consideraciones sobre la situación política y social de la República Mexicana en el año de 1847*, México, Editorial Porrúa, 1967. *Obras*, dos tomos, tomo I, pp. 97-147.

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

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

Riggs, Fred (1964), *Administration in the Developing Countries*, Boston, Houghton Mifflin, pp. 267-268.

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

Rives, Roberto (2000), *La Constitución mexicana hacia el siglo XXI*, México, Plaza y Valdés Editores.

Robson, William (1954) "Recent trends in public administration", *The Political Quarterly*, vol. 25.

Rostow, W.W. (1960), *The stages of economic growth*, Cambridge, The Cambridge University Press.

Rodríguez de San Miguel, Juan (1845), *La República Mexicana en 1846: Directorio General de los Supremos Poderes, y de las Principales Autoridades, Corporaciones y Oficinas de la Nación*. México, Imprenta de J. M. Lara.

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

Ruiz Massieu, José Francisco (1980), *La empresa pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Rumeu de Armas, Antonio (1944), *Historia de la previsión social en España*, Madrid, Editorial de Derecho Privado.

Sarfati, Magali (1966), *Spanish bureaucratic patrimonialism in America*, California, Universidad de Berkeley.

Schmitt, Carl (1964), *La dictadura*, Madrid, Revista de Occidente, 1968.

Simon, Herbert (1947), *Administrative behavior*, New York, The Free Press, 1997.

Simon, Herbert et al (1950), *Public administration*, New York, Alfred A. Knopf, pp. 367-368.

Taylor, Henry (1832), *The statesman*, Cambridge, W. Heffer and sons limited, 1927.

Tomás y Valiente, Francisco (1983), "Legislación liberal y legislación absolutista sobre funcionarios y sobre oficios públicos enajenados: 1810-1822", *Actas del IV Simposium de Historia de la Administración*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, pp. 156-157.

Tocqueville, Alexis de (1835), *De la démocratie en Amérique*, Paris, Garnier-Flammarion, dos tomos, 1981.

Rumeu de Armas, Antonio (1942), *Historia de la Previsión social en España*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado.

Schmitt, Karl (1964), *La dictadura*, Madrid, Revista de Occidente, 1968.

Stephen, Morse (1900), *An account of the East India College at Haileybury (1806-1857)*, New York, The Macmillan Company.

Villar Palasí, José Luis (1953), *Administración y planificación*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica.

Weber, Max, "La política como vocación" (1921), México, *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, año V, núms 16 y 17, 1959.

White, Leonard (1926), *Introduction to the study of public administration*, New York, The McMillan Co., 1967.

White, Leonard (1935), *The british civil service*. White, Leonard, *Civil service abroad*, New York, McGraw-Hill Book Company, In. Monograph 2.

White, L.C. (1945), *A modern guide to the civil service*, London, University Of London Press. Foreword, Harold Laski.

Willoughby, W.F. (1927), *Principles of public administration*, Baltimore, The John Hopkins Press.

Yáñez, Salvador y Valentín Yáñez (1986), *Las remuneraciones a los servidores públicos en México*, México, UNAM.

Zavala, Lorenzo (1828), "Aspirantismo y parcialidad", "Aspirantismo" y "Medios que debe tomar el gobierno para destruir el aspirantismo".

México, Editorial Porrúa, 1937. *Obras*, tomo *El Periodista y El Traductor*, pp. 119-123, 132-136 y 136-139.

Zavala, Lorenzo (1845), *Ensayo críticos de la revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, México, Imprenta a cargo de Manuel H. De la Vega, dos tomos en un volumen.