



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

EL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA EN LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES: REFORMA INSTITUCIONAL DE SU OPERACIÓN

**TESINA
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**PRESENTA:
OSCAR HERNÁNDEZ ALBARRÁN**

**DIRECTORA DE LA TESINA:
MTRA. RINA AGUILERA HINTELHOLHER**

Ciudad Universitaria, México, D.F., 2006.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE TEMÁTICO

PROEMIO	1
1. ORIGEN Y CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA	4
a) La profesionalización del servicio público en el marco de la Reforma del Estado y la modernización administrativa.	
b) Institucionalidad democrática y servicio público profesional.	
c) Origen y evolución.	
d) Concepto.	
e) Tipos o modelos de servicio civil.	
2. ANTECEDENTES Y DESARROLLO DEL SERVICIO CIVIL EN MÉXICO.	16
a) El servicio público de carrera heredado de la Colonia y su desmantelamiento durante los primeros años de independencia.	
b) 1824 México independiente, eliminación del servicio público profesional.	
c) El régimen de servicio público en el siglo XX.	
d) Experiencias sectoriales.	
e) Modelo de función pública desarrollado en México.	
3. DESARROLLO DEL SERVICIO PÚBLICO DEL EXTERIOR EN MÉXICO: EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.	25
a) Consideraciones preliminares.	
b) Evolución de la normatividad del Servicio Exterior Mexicano.	
4. HACIA UN NUEVO PATRÓN DE SERVICIO PÚBLICO EN LA CANCELLERÍA	36
a) El Servicio Exterior Mexicano frente al Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.	
b) Incompatibilidad entre el Servicio Exterior Mexicano y la Ley del Servicio Profesional de Carrera: Reforma a la LSPC para excluir de su aplicación a la Secretaría de Relaciones Exteriores.	
c) ¿Que tipo de servicio profesional requiere la cancillería?	
d) Diferencia e incompatibilidad entre el sistema de profesionalización del Servicio Exterior Mexicano y el Servicio Profesional de Carrera.	
5. PROPUESTAS PARA UN SERVICIO CIVIL INTEGRAL EN LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.	48
6. CONCLUSIONES.	61

7. ANEXOS

63

- 1 Numero de personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 2 Homologación de percepciones para los miembros de la Rama Diplomática Consular y Técnico Administrativa respecto a la nueva rama.
- 3 Requisitos para el tránsito de la “Rama Administrativa de Estructura” a las ramas del exterior.
- 4 Comparativo de requisitos y evaluaciones para el ingreso y propuesta de requisitos de ingreso a la tercera rama del SEM.

8. BIBLIOGRAFÍA.

71

Proemio

El Servicio Civil de Carrera como sistema de gestión de recursos humanos de la Administración Pública, es un instrumento del Estado para lograr administraciones públicas eficientes, eficaces, despolitizadas; que garanticen la continuidad en políticas y proyectos. Su mejoramiento o implementación es considerado un elemento fundamental en la agenda de la Reforma del Estado y de la modernización de las administraciones públicas.

En nuestro país, contar con un Servicio Civil de Carrera ha sido una aspiración y preocupación de los propios funcionarios públicos, de estudiosos de la administración pública, de los partidos políticos, de organizaciones sindicales, gremiales y de legisladores. Esta aspiración de la sociedad mexicana se logró recientemente con la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, que determinó la implementación gradual de un sistema de profesionalización en la administración pública centralizada, que está en pleno desarrollo.

Sin embargo, si bien es cierto que en México hasta hace un par de años no existía una carrera administrativa general para la Administración Pública Federal, en algunas áreas del gobierno se establecieron casos singulares, los cuales constituyeron sistemas aislados con esquemas de profesionalización de funcionarios públicos; entre éstos, uno de los más representativos y prestigiados es el Servicio Exterior Mexicano.

El proceso de profesionalización que ha mantenido el Servicio Exterior Mexicano desde su surgimiento, ha desarrollado y perfeccionando características como el ingreso, estabilidad y permanencia, formación y capacitación, promoción, disponibilidad y retiro; todo esto con base en el sistema de méritos.

El nuevo modelo de servicio profesional de carrera implementado en nuestro país, se enfrentó a problemas de incompatibilidad con el modelo de servicio profesional más antiguo de nuestro país, desarrollado en el seno de la Secretaría de Relaciones Exteriores, dependencia del ejecutivo federal, que tiene bajo su dirección y administración al Servicio Exterior Mexicano, el cual establece un sistema de profesionalización de sus miembros.

Las diferencias entre la Ley del Servicio Profesional de Carrera, y el servicio profesional del Servicio Exterior Mexicano, desembocó en una de las primeras reformas a la nueva Ley, que tuvo como propósito evitar su aplicación en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La reforma a la Ley del Servicio Profesional de Carrera obliga a la incorporación de los funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores que no forman parte del Servicio Exterior, a un sistema de profesionalización en el marco de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Conforme a lo anterior se tendrán que realizar modificaciones al sistema de servicio civil del Servicio Exterior Mexicano a efecto

de garantizar los derechos laborales de los funcionarios de la Dependencia en condiciones generales de igualdad.

En el apartado 1 establecemos el marco de referencia para el estudio del Servicio Público de Carrera o Servicio Civil de Carrera como tradicionalmente se le ha denominado al sistema de gestión y manejo de recursos humanos en las administraciones públicas del Estado moderno.

En el apartado 2 presentamos una visión panorámica del desarrollo de diversos esfuerzos realizados para conformar una Administración Pública profesional. Presentamos los principales sucesos que a través de los años marcaron el desarrollo histórico del servicio público en nuestro país, hasta desembocar en la reciente implementación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública. Queremos destacar la diferencia en el largo camino que requirió tomar la decisión de implementar un Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal, a diferencia de su implementación en el Servicio Exterior Mexicano que desde el inicio de nuestra independencia, sentó las bases para la creación de un servicio público profesionalizado y especializado.

El apartado 3 describe el desarrollo histórico del Servicio Exterior Mexicano; a través de una revisión de la legislación que lo ha regulado, buscamos identificar los elementos que a lo largo de la historia de nuestro país, conformaron un sistema de servicio público de carrera para el cuerpo diplomático y consular, que en más de 180 años se convirtió en el sistema de servicio civil más antiguo implementado en nuestro país.

En el apartado 4 hacemos una breve reseña de los antecedentes y gestación de la Reforma a la Ley del Servicio Profesional de Carrera para exceptuar de su ámbito de aplicación a la Secretaría de Relaciones Exteriores, debido a su “incompatibilidad” con los principios y estructura del sistema de servicio civil de carrera desarrollado por el Servicio Exterior Mexicano y regulado en su Ley. Referimos las principales diferencias en la estructura y operación del sistema de servicio público de carrera del Servicio Exterior Mexicano y sus diferencias con la nueva Ley del Servicio Profesional de Carrera, buscando determinar las razones de incompatibilidad entre esos dos ordenamientos.

En el apartado 5 presentamos algunas ideas para la reforma organizacional del servicio público de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que deberá incorporar al personal de confianza de las categorías de enlace a Director General, en un marco de profesionalización regulado bajo la Ley del Servicio Exterior Mexicano. El objetivo principal es establecer el diseño general de un nuevo régimen de profesionalización o servicio civil de la Cancillería, Dependencia del Ejecutivo responsable de la administración del Servicio Exterior Mexicano.

“La diplomática es, después de la militar, la primera carrera que han establecido los gobiernos entre sus servicios nacionales. En México hay vestigios de la profesionalización desde 1826. La razón está en la necesidad de contar con un servicio institucionalizado que permita al Estado promover sus causas, defender sus intereses y conducir su política exterior con constancia, consecuencia y profesión, en contraposición a los servicios que prestan funcionarios comprometidos con intereses más particulares, como son los de un partido, los de un régimen, los propios o, ya en la perversidad, los ajenos”.

Iruegas, Gustavo. “La fábula de las abejas”, *La Jornada*, sábado 3 de septiembre de 2005. p.15.

1. ORIGEN Y CONCEPTO DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA.

La profesionalización de los servidores públicos se considera un elemento fundamental en la agenda de la Reforma del Estado y de la modernización de la administración pública. Contar con un servicio público profesional o servicio civil de carrera (SCC) es uno de los retos del Estado para dar respuesta eficiente y eficaz a las nuevas demandas de las sociedades contemporáneas.

En este sentido, el servicio público de carrera, es un instrumento del Estado para lograr administraciones públicas eficientes, eficaces, despolitizadas que garanticen la continuidad en políticas y proyectos.

Y no es que sea éste un tema nuevo en el marco de la modernización administrativa, si no que, se trata de un tópico, que por una parte, en un gran número de países que cuentan con un sólido sistema de carrera profesional de servidores públicos, se ven en la necesidad de revisarlo continuamente, en la medida en que se deterioran las circunstancias en las que trabaja su burocracia; y por otra parte, se trata de un tema no superado por un gran número de países, quienes no han logrado introducir un sistema de profesionalización de la función pública, ya sea por no encontrar las condiciones políticas necesarias o que han pasado por experiencias no acabadas.¹

De manera que en la actualidad, se puede observar una tendencia mundial que impulsa la necesidad de profesionalizar la función pública, así, diversos organismos internacionales² promueven la implantación de sistemas de servicio civil, para ello se basan en evaluaciones que demuestran la relación directa entre la existencia de sistemas profesionales de función pública o servicio civil de carrera y los niveles de confianza de los ciudadanos en la administración pública, la eficacia gubernamental y la lucha contra la corrupción, concluyendo que un servicio público profesional contribuye al fortalecimiento institucional de los países y a la solidez del sistema democrático.³

a) La profesionalización del Servicio Público en el marco de la Reforma del Estado y la Modernización Administrativa.

Con el agotamiento del Estado de bienestar, desde la década de los setenta, hemos ingresado a una etapa en la que se discute, revisa y propone revalorar la misión del Estado en la sociedad. La crisis del estatismo y de las administraciones públicas centralizadas e hipertrofiadas se ha reflejado en una caída drástica del

¹ Pichardo Pagaza, Ignacio. *Modernización Administrativa. Propuesta para una Reforma Inaplazable*. El Colegio Mexiquense, A.C., UNAM, México, 2004. pp. 204-205.

² La Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial (WB), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), entre otros, han elaborado importantes trabajos sobre el tema que buscan contribuir como referencia para los procesos de reformas administrativas en materia de profesionalización de la función pública.

³ *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana. de Jefes de Estado y de Gobierno. (Resolución N° 11 de la "Declaración de Santa Cruz de la Sierra") Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003. p. 3.

crecimiento económico, disminución del bienestar social, aumento considerable del desempleo y la indigencia y recrudescimiento de la pobreza; en suma, se ha presentado un déficit de las capacidades de gobierno. En este sentido, “la crisis de legitimidad del Estado contemporáneo, es de hecho, la crisis de legitimidad de la administración pública”,⁴ el saldo deficitario de su actividad le exige replantear su actividad institucional.

El Estado como representante de la vida pública y garante del orden político, es quien debe enfrentar estos problemas para evitar que se conviertan en males públicos y se extiendan convirtiéndose en fuente de conflictos políticos. En este sentido, conforme a Ricardo Uvalle,⁵ la Reforma del Estado se entiende como el proceso de cambio institucional, deliberado y estructurado, del conjunto de instituciones, estructuras y organizaciones que conforman el régimen político.⁶ Las reformas son la vía para evitar que los conflictos sociales y políticos tengan desenlaces catastróficos. De esta manera, la Reforma del Estado tiene como uno de sus objetivos rehabilitar las capacidades del gobierno.

Reformar al Estado implica modificar el funcionamiento de sus instituciones, teniendo como punto principal la revisión de los medios de gobierno a través de los cuales se posibilita el bienestar, la coordinación, la dirección, el estímulo y el impulso a la sociedad. Permiten éstos el logro de la estabilidad institucional crecimiento económico y el cumplimiento de los objetivos del bienestar social.⁷

Pichardo Pagaza, define a la reforma del Estado como “el proceso consistente en revisar los contenidos y relaciones de las categorías jurídico políticas fundamentales que componen el Estado en una sociedad determinada”.⁸ Conforme a lo anterior, la Reforma del Estado incluye entonces reformas a las instituciones, a sus formas de relacionarse e interactuar entre sí y con la sociedad; puede abarcar cambios en los tres Poderes del Estado, reformas a la relación entre estos Poderes, reformas a los Poderes locales o regionales, reformas a la relación entre los niveles u órdenes de gobierno, entre otras.

En este marco, la reforma al Poder Ejecutivo del Estado dirigida a transformar a la administración pública, también denominada reforma administrativa o modernización administrativa, es parte integral de la Reforma del Estado.

Siguiendo a Pichardo Pagaza, la modernización administrativa es una parte substancial de la Reforma del Estado, por lo que recomienda, que ésta debería ser

⁴ Enrique Cabrero Mendoza. “Del Administrador al Gerente Público” pp. 17- 18. Citado por Uvalle Berrones Ricardo en “Reforma del Estado, Políticas Públicas y Gasto Social”. *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. Editorial UAEM-IAPEM. México, 1997, p. 92.

⁵ Uvalle Berrones, Ricardo. *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México*. Retos y Perspectivas. UNAM y Editorial Plaza y Valdés. México, 2002. p. 201.

⁶ Conforme a Gianfranco Pasquino, entendemos el concepto de régimen político, como “el conjunto de las reglas, normas y los procedimientos de formación y funcionamiento de las instituciones, de las actividades políticas de la comunidad y de la selección y el comportamiento de las autoridades; más en general se podría decir la Constitución y las leyes así como las instituciones mismas”. Pasquino, Gianfranco. *Sistemas Políticos Comparados*. Bononiae Libris - Prometeo Libros. Buenos Aires, 2004. p. 21.

⁷ Uvalle Berrones Ricardo. “Reforma del Estado, Políticas Públicas y Gasto Social”, *op. cit.* p. 95.

⁸ Pichardo Pagaza, Ignacio, *op. cit.* p. 58.

considerada entre las primeras etapas de una reforma de Estado: “un buen Gobierno es condición de supervivencia y fortalecimiento para los dirigentes involucrados (...) otorga legitimidad y confianza a los ciudadanos y a la opinión pública, en relación con sus representantes políticos”, pero principalmente por que “... un sistema inadecuado de administración pública representa graves obstáculos a cualquier política económica para el crecimiento”.⁹

La modernización administrativa como parte de la Reforma del Estado, tiene como objetivos eliminar las disfunciones, ineficiencias e insuficiencias de la acción gubernamental y de revisar las capacidades organizacionales y funcionales en términos de costos, eficacia y beneficios.¹⁰

En este sentido, uno de los puntos básicos de la Reforma del Estado tomando en consideración la importancia de las capacidades de gobierno, es la profesionalización del servicio público, así como la definición de indicadores de cambio organizacional y desempeño individual y grupal.¹¹

El servicio público profesional otorga a la administración pública capacidad institucional, desarrollo de la organización y desarrollo del factor humano. Con éste, se mejoran las capacidades y se asegura el desarrollo institucional del gobierno.

Por otra parte, debemos señalar que las reformas orientadas a la profesionalización de la función pública, se insertan entre las denominadas de “segunda generación”,¹² que se centran en temas relacionados con la calidad y eficacia de la administración pública. Sin embargo, en nuestro país y en América Latina, la reforma para la instauración de un sistema de servicio civil de carrera, se caracteriza por haber quedado inconclusa y marginada en el tiempo, por haber estado supeditada a otras, como la reforma política o la económica a las que se les otorgó prioridad.

b) Institucionalidad democrática y Servicio Público Profesional

La creciente madurez del ciudadano, en sociedades globalizadas cada vez más contestatarias y participativas en los asuntos públicos, exige además de la eficacia

⁹ *Ibidem*. p. 62.

¹⁰ Uvalle Berrones Ricardo. “Reforma del Estado, Políticas Públicas y Gasto Social”, *op. cit.* p. 97.

¹¹ *Ibidem*. p. 98.

¹² Desde el punto de vista cronológico, la Reforma del Estado se ha clasificado en generaciones. Así las reformas de primera generación son la que se llevaron a cabo hasta antes de los ochenta, estas reformas se caracterizaron por estar dirigidas principalmente a mejorar y fortalecer la eficiencia operativa del estado, todas ellas, se orientan hacia fuera del aparato estatal, ya que modifican principalmente sus relaciones con la sociedad pero no demasiado sus estructuras y mecanismos de funcionamiento. En contraposición, las de segunda generación o reformas hacia adentro, se centran en la racionalidad organizativa y funcional del Estado, en relación a la calidad y efectividad de la Administración Pública, donde adquieren importancia las transformaciones en los planos cultural y tecnológico. Oszlak, Oscar. “El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: Situación y Retos Futuros”, Red de Gestión Pública y Transparencia, U.S.A., Banco Interamericano de Desarrollo, 2001. (Documento de trabajo). Para Ignacio Pichardo, las reformas de tercera generación “son aquellas que ahora mismo empiezan a ser estudiadas, difundidas y aplicadas. (...) Están centradas en torno al ciudadano (...) como partícipe y destinatario final de las acciones de la administración.” Pichardo Pagaza, Ignacio, *op. cit.* p. 19.

en la acción de gobierno, mayor representatividad, transparencia, responsabilidad y mayor apertura democrática de las instituciones políticas.¹³

En este contexto, la modernización administrativa, como parte substancial de la Reforma de Estado conlleva necesariamente cambios tendientes a lograr un gobierno eficiente. En un ambiente de revalorización del espacio público, tiende hacia cambios para lograr un gobierno transparente, honesto y democrático. Para lograrlo, es condición *-sine qua non-* el establecimiento y observancia rigurosa de un servicio público de carrera con fundamento en el mérito.¹⁴

De acuerdo a la Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en junio de 2003:

“Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.”¹⁵

La función del servicio público profesional, no se agota en lo organizacional, sino que además incide y participa en el fortalecimiento institucional y democrático de un país.¹⁶ En efecto, podemos confirmar que “la profesionalización se vincula con los fundamentos de la democracia procedimental – formas y modos como funcionan las instituciones- ya que se manifiesta en sistemas de operación y realización que exigen mejores capacidades de gestión pública”.¹⁷

De esta manera, revierte una gran importancia la revisión y perfeccionamiento de los servicios civiles o profesionales en los países con democracia consolidada y en el caso de los países inmersos en un marco de apertura y transición democráticas -como lo es el caso de los países latinoamericanos y de nuestro país-, su implantación se vuelve imperativo para el mantenimiento y consolidación de los procesos democráticos.¹⁸

C) Origen y evolución

La noción de servicio público de carrera es un fenómeno ancestral que tiene su origen histórico en paralelo a la formación del Estado moderno, en el que el empleado público pasa de ser un servidor personal de la Corona, a ser un servidor del Estado. Así una característica del Estado moderno es la “disponibilidad de un cuerpo de funcionarios leales y la disponibilidad también de un cuadro

¹³ Pichardo Pagaza, Ignacio, *op. cit.* p. 58.

¹⁴ *Ibidem.* p. 204.

¹⁵ *Carta Iberoamericana de la Función Pública, op. cit.* p. 3.

¹⁶ Martínez Puón, Rafael. *Servicio Profesional de Carrera ¿para qué?*. Cámara de Diputados, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C. y Miguel Ángel Porrúa, México, 2005. p. 62.

¹⁷ Uvalle Berrones, Ricardo. *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México... op. cit.* p. 43.

¹⁸ Pichardo Pagaza, Ignacio, *op. cit.* p. 205.

administrativo dispuesto a proteger los intereses primordiales que les han encomendado.”¹⁹

De acuerdo a Martínez Puón “el seno propiamente de esta figura lo son los estados modernos. Todo parece indicar que tanto el cambio político o tránsito de monarquías a estados de derecho como de estados semif feudales a estados industriales son el caldo de cultivo para contar con estas figuras (...). Resulta claro que, la demanda de burocracias profesionales se convierte en un requisito *sine qua non* tanto para la continuidad en las políticas como para proporcionar seguridad jurídica y económica a los ciudadanos”.²⁰

Entre los principios básicos que rigen la acción del Estado moderno se encuentra la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano. Éstos, recogen los pilares fundamentales que debe contener un servicio público profesional: mérito e igualdad “(...) *Puesto que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, cada cual puede aspirar a todas las dignidades, puestos y cargos públicos, según su capacidad y sin más distinción que la de sus virtudes y talentos.*”²¹

Para Omar Guerrero, el precepto citado, significó además del establecimiento de la igualdad ante la ley, el establecimiento del principio del mérito, hecho que “democratizó a la administración pública y la puso al alcance del ciudadano común a través de la educación”.²²

Por otra parte, debemos señalar que en su origen, el servicio civil de carrera, corresponde al modelo burocrático²³ descrito por Max Weber; en éste, “se asume que ciertas condiciones, como el establecimiento de jerarquías, la carrera, la especialización y la diferenciación son necesarias para el eficiente funcionamiento de la administración pública”.²⁴

Los sistemas de servicio profesional, creados a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, denominados weberianos o meritocráticos, adoptados por los países

¹⁹ Aguilera Hintelholher, Rina. “La faceta histórica e institucional del Estado moderno”. en *Estudios Políticos*, Num. 22, Cuarta Época, México, 1999. p. 75.

²⁰ Martínez Puón, Rafael. *Servicio Profesional de Carrera ¿para qué?... op. cit.* p. 54.

²¹ Artículo 6 de la “Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano”. 26 de agosto de 1789. en Ministerio de Justicia, Francia, <http://www.justice.gouv.fr/espagnol/eddhc.htm>

²² Omar Guerrero, cita a Keraghan, Kenneth: “The Evolution of the Concept of Merit in the Canadian Bureaucracy”, para aclarar el significado de principio de mérito: “todo ciudadano tiene una oportunidad razonable para ocupar los puestos públicos y que todos los nombramientos están basados únicamente en el mérito, en sentido de idoneidad para el trabajo; frente al significado del sistema de méritos: “entraña los lineamientos y procesos por los cuales es implementado el principio del mérito”. Guerrero Omar. *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. Una apreciación Administrativa. UNAM - Instituto de Investigaciones Legislativas. México, 2003. p.7.

²³ “Caracterizan a la burocracia su sujeción a las normas, su conducta despersonalizada, objetiva y su superioridad técnica, fundada en el conocimiento, el cálculo racional y la continuidad, atributos estos que según Weber la hacen superior a otras formas de organizar la administración que la precedieron. La gestión burocrática supone un alto nivel de profesionalismo y racionalidad técnica en los cuadros de la administración, un servicio civil que se presume es portador de conocimientos (sustantivos y procedimentales) que orientan su accionar y este último se atiene a lo pautado en un cuerpo normativo.” Tecco, Claudio Alberto, “La gestión del desarrollo local y la administración de bienes públicos. Sobre modelos y prácticas en la organización de la gestión municipal”. FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Argentina. 2004 <http://democms5.opensa.com.ar/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=9>

²⁴ Mascott Sánchez, María de los Angeles. *Sistemas de Servicio Civil: una Comparación Internacional*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados. LVIII Legislatura, México. p. 8.

desarrollados, desde la década de los setentas, han experimentado importantes procesos de reforma; en la mayor parte de estos países los sistemas tradicionales, han evolucionado a sistemas de servicio civil más flexibles, descentralizados, a partir de elementos propios del modelo de la “Nueva Gerencia Pública”.²⁵ Sin embargo, en los países latinoamericanos, la reforma tiende a la transición de sistemas clientelistas a sistemas meritocráticos.²⁶

d) Concepto

Al servicio público de carrera se le ha definido de distintas formas: “burocracia en sentido weberiano puro; servicio civil al estilo británico; función pública a la francesa”.²⁷

Para los efectos del presente trabajo, consideramos adoptar una definición de servicio público de carrera o servicio civil de carrera acorde a las condiciones de implantación que tuvo recientemente en nuestro país. De ésta manera, servicio público de carrera, es el sistema, que independientemente de su denominación, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o disposiciones equivalentes. No abarca a todos los empleados o trabajadores del Estado, sino solamente a los funcionarios que desempeñan las funciones esenciales que le atañen al Estado y que realizan su labor de manera permanente, a través de una carrera administrativa, la carrera exige su profesionalización y ésta se basa en la formación y el perfeccionamiento continuos.²⁸

El servicio civil de carrera es un conjunto de procesos que inciden favorablemente en el desempeño de una acción de gobierno más eficiente, eficaz y consistente.

²⁵ Conforme al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), “El modelo gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes - de ahí el nombre de gerencial-. Con estos cambios, se pasó de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos...” *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Documento aprobado el 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo del CLAD. P.10.

Para Omar Guerrero, los conceptos característicos de dicho modelo son: orientación al cliente, privatización, mercado, competencia, enfoque empresarial-gerencial, gerencia por objetivos y resultados, agenciación -en contraposición a las pirámides tradicionales y jerarquizadas- todos con el propósito de reducir costos. Guerrero Omar. “Los Gerentes Públicos Pintados por Sí Mismos” en *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, Septiembre-Diciembre, año/vol. 11 número 36. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México. 2004. p. 219.

²⁶ Mascott Sánchez, María de los Ángeles. *op. cit.* pp. 13-18.

El CLAD establece que en los países desarrollados, en los que se ha llevado a cabo la Reforma Gerencial, “presupone, completa y modifica la primera gran reforma del Estado moderno, la reforma burocrática weberiana, que instauró un servicio público profesional y meritocrático, condición esencial para que la administración pública gerencial sustituya a la administración pública burocrática.” Mientras que en América Latina, “ningún país completó la construcción del modelo burocrático weberiano en los moldes de las naciones desarrolladas”, sino que se desarrolló el patrimonialismo y la designación de los cargos superiores del escalafón a través de prácticas clientelistas, aspecto que inviabilizó la profesionalización de la alta burocracia. “Por esta razón, concretar la Reforma Gerencial del Estado en América Latina es un desafío significativamente más grande que concretarla en Europa o en los Estados Unidos.” Así, considera que la Reforma Gerencial del Estado en América Latina, “necesita inicialmente completar la tarea del modelo weberiano de fortalecer un núcleo estratégico ocupado por una burocracia profesional”, modificando el paradigma organizacional propio del modelo weberiano, “dado que éste ya no puede dar respuesta a los dilemas de la administración pública contemporánea.” *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *op. cit.* pp. 10-11.

²⁷ Guerrero Omar. *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal... op. cit.* p.53.

²⁸ *Ibidem.* p. 12.

Implica una mejor calificación de las aptitudes profesionales. Éste como sistema, tiene el mérito, la imparcialidad y la calidad como ventajas para un servicio público transparente, competitivo y democrático, en el que se establece institucionalmente un plan de carrera que regula los requisitos de ingreso y retiro, la formación de los funcionarios y la evaluación del desempeño, “garantiza en razón de la eficacia profesional la permanencia y la seguridad en la función pública para desterrar la incertidumbre que acompaña el inicio o el término de los períodos de gobierno”.²⁹

La profesionalización del servicio público, evita que, como resultado de la alternancia, se reproduzca el patronazgo o el sistema de botín o de despojo (spoil system)³⁰ de los cargos públicos, amiguismo y favoritismo partidista. Lograrla significa que en la alternancia en el gobierno, no conlleve la movilidad de los cuadros de la administración pública, desaprovechando la experiencia y capacidades adquiridas de los servidores públicos, lo que ocasiona alteraciones y discontinuidad en la actividad pública con los costos cualitativos y cuantitativos que ello implica.³¹

El sistema de profesionalización de la función pública, se basa en el reconocimiento de que el mérito y no la lealtad individual, es la pauta para ingresar y tener la posibilidad de desarrollar una carrera en el ejercicio público. Se centra en las aptitudes deseables de los aspirantes a la función pública y los mantiene en evaluación continua. Es decir, elimina la improvisación, el sentido común, el pragmatismo y el predominio de la lealtad individual sobre la lealtad institucional.³² Martínez Puón, define al servicio civil como “el sistema que le brinda a los servidores públicos a través de reglas formales e informales estabilidad en el empleo y profesionalización continua, a través de procedimientos de ingreso objetivos y claros que se sustentan en el mérito y la igualdad de oportunidades y desarrollo permanente que tiende a la materialización de una carrera administrativa, con el propósito de que la administración pública cumpla con sus programas y alcance sus metas para satisfacer las necesidades y responder a las demandas de la ciudadanía de manera independiente e imparcial”.³³

²⁹ Uvalle Berrones, Ricardo. *Institucionalidad y profesionalización del Servicio Público en México... op. cit.* p. 42.

³⁰ Spoil system o sistema de botín se refiere al sistema que rigió en la administración pública de Estados Unidos hasta 1883. En éste, el presidente que resultaba ganador en las elecciones tenía amplias facultades para el nombramiento generalizado de servidores y funcionarios públicos. Para 1880 este sistema cayó en el exceso, cada nuevo periodo el presidente en turno era fuertemente presionado por la multitud de aspirantes a puestos públicos, especialmente quienes habían participado en la campaña e independientemente de su capacidad profesional, exigían un nombramiento. El sistema hizo crisis en 1881, cuando un aspirante a servidor público fue relegado y asesinado al Presidente James Garfield. Van Riper, Paul, History of the United States civil service, citado por: Argüelles, Antonio (ed.) “La Profesionalización de la Función Pública: Necesidades y Dilemas”, *El Servicio Público*. Fundación Mexicana Cambio XXI, Luis Donaldo Colosio, A. C. México, 1994. p.54.

El término se utiliza generalmente para referirse a los sistemas caracterizados “por el uso discrecional de la administración pública y en especial la asignación política de los cargos públicos por parte de los políticos electos. Se denomina así por que los políticos utilizaban todos los recursos administrativos como botín buscando incrementar su poder político (reelección) y/o sus finanzas personales.” Pardo, María del Carmen. *El Servicio Civil de Carrera para un Mejor Desempeño de la Gestión Pública*. Cámara de Diputados- Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la rendición de cuentas. México, 2005. p. 11.

³¹ Pichardo Pagaza, Ignacio, *op. cit.* p. 208.

³² Uvalle Berrones, Ricardo. *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México... Op. cit.* p.203.

³³ Martínez Puón, Rafael. *Ibidem.* p. 62.

En este orden de ideas y en virtud de la reciente implantación en México de un servicio civil de carrera, denominado Servicio Profesional de Carrera (SPC), utilizaremos en este trabajo las denominaciones del concepto de forma indistinta.

- **Elementos del Servicio Profesional de Carrera.**

Para el establecimiento del servicio profesional de carrera, pueden observarse elementos y condiciones comunes, aplicables de acuerdo a las realidades administrativas de cada país, haciendo énfasis en que no hay servicios civiles de carrera puros; dichos elementos son:³⁴

1. Bajo la concepción del servicio profesional de carrera como un sistema basado en los principios del mérito y la igualdad de condiciones de acceso a la función pública; debe implementarse un sistema de méritos que constituya la introducción de métodos de selección, permanencia en el servicio y promoción con base en una evaluación competitiva en las que se demuestren aptitudes profesionales y capacidades para el desempeño en el servicio público.
2. Es fundamental en su implantación, la formalización explícita por medio de una ley en donde se establezcan los elementos esenciales y los aspectos operativos. Se considera de gran relevancia la definición de reglas específicas de acceso y continuidad en el empleo público que garanticen la aplicación de los principios de mérito e igualdad. Sin embargo, debe precisarse que la existencia de normas legales por si solas, puede no ser suficiente para lograr su implantación y desarrollo.
3. Otro elemento esencial es el establecimiento de un organismo que aplique sus disposiciones; un órgano rector para la operación del servicio profesional que dicte las políticas generales en materia de reclutamiento, selección, inducción, capacitación, exámenes de oposición, etcétera. En este aspecto es de destacar la recomendación de que el sistema debe operar descentralizadamente, como ocurre en la mayoría de los países donde funciona de tiempo atrás un servicio civil.³⁵
4. Debe establecerse un programa de formación y capacitación continua, como método por el cual “el aprendizaje y las destrezas de los profesionales, se traducen en niveles de profesionalización que tienen por objeto agregar valor intelectual y valor práctico a las tareas que los gobiernos llevan a cabo”.³⁶ Para que el sistema asimile al máximo la formación y capacitación, deben establecerse los mecanismos para regular la promoción o ascenso; el procedimiento, que mejor garantiza la

³⁴ Las referencias básicas para determinar éstos elementos fueron tomados principalmente de: Pichardo Pagaza, Ignacio, *op. cit.* pp. 211-216 y Guerrero, Omar. *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. op. cit.* p. 53.

³⁵ Pichardo Pagaza, Ignacio, *Modernización Administrativa... op. cit.* p. 212.

³⁶ Uvalle Berrones, Ricardo. *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México... op. cit.* pp. 218-219.

objetividad e imparcialidad para calificar el mérito es el método de oposición, siempre asegurando la imparcialidad en el proceso.

5. Establecer un plan de salarios como garantía de una remuneración adecuada y competitiva, que sirva de aliciente para que la administración pública pueda mantener a los mejores cuadros.
6. Certidumbre legal en el desempeño del cargo y protección de derechos adquiridos, mediante el acceso a la justicia laboral administrativa.
7. Procedimientos de retiro y jubilación a través del establecimiento de mecanismos que protejan la seguridad en el empleo, como garantía de comportamiento imparcial, profesional y disciplinado, en vez de despidos arbitrarios e injustificados.
8. Clasificación de puestos y definición de las categorías o grupos de empleados y funcionarios que integran el servicio profesional. Dentro del servicio público encontramos por lo general tres grandes categorías o grupos:³⁷
 - a) Los empleados, que en el caso de México, se les denomina empleados de base o sindicalizados;
 - b) La categoría de los ejecutivos medios o mandos medios, quienes cuentan con autoridad operativa; y
 - c) El grupo de la alta burocracia, que dirigen las instituciones públicas en cumplimiento del mandato de los jefes de gobierno.
9. Método que permita evaluar el desempeño de los servidores públicos de carrera; “conocer cómo se desempeñan los funcionarios de una organización, cuales son sus deficiencias y cuáles sus fortalezas, permite realizar un diagnóstico y contribuir, con políticas concretas, a alcanzar los objetivos de la organización con eficacia”.³⁸

- **Tipos o modelos de servicio civil.**

Se han establecido diversas clasificaciones o modelos de sistemas de servicio civil, determinados en función del valor o importancia otorgada a sus elementos, así como de las modalidades de operación del sistema.

En primer lugar, se encuentran la clasificación de los servicios civiles de carrera tradicionales –meritocráticos-, clasificados dentro del modelo burocrático en el sentido weberiano. Frente a éstos y en contraposición se encuentran los servicios profesionales “modernos” o posburocráticos, que bajo la lógica de la “Reforma Gerencial”, se le agregan o modifican elementos con el objetivo de “implantar

³⁷ Pichardo Pagaza, Ignacio. *Modernización Administrativa... op. cit.* p. 213.

³⁸ Méndez Martínez, José Luis. “Evaluación del Desempeño en Instituciones Electorales: el caso del Servicio Profesional Electoral” en Méndez Martínez, José Luis y Raich Portman, Uri. (Coordinadores) *Evaluación del Desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos electorales*. Instituto Nacional de Administración Pública e Instituto Federal Electoral. México, 2000. p 45.

sistemas de evaluación del desempeño, la devolución de facultades ejecutivas a los niveles operativos de la administración pública, el control como mecanismo para promover la responsabilidad y la rendición de cuentas ante el público”.³⁹

Esta clasificación, supone el cambio de paradigma: del sistema burocrático a la administración por resultados. El paradigma burocrático (weberiano) se caracteriza por: estructuras de dirección jerárquicas; está dirigido por reglas, medios y procesos de toma de decisiones; la evaluación se basa en el respeto por las reglas (estatutos, órdenes) y está centrado en las tareas y funciones. Por su parte, el paradigma posburocrático establecido por la “Nueva Gerencia Pública” o la “Reinvención del Gobierno”⁴⁰ se caracteriza por: el establecimiento de estructuras flexibles, implementación de la gestión por resultados y medidas de mejora de la calidad, evaluación del desempeño; su actuación esta orientada a la satisfacción de los clientes / ciudadanos.⁴¹

Blanca Heredia⁴² define 3 modelos de servicio civil a partir del objetivo o problemática que se desea superar con su implantación o reforma: el meritocrático, el administrativo y el de rendición de cuentas.

Sus características son:

1. Meritocrático (o weberiano).- a) El mérito es el elemento principal para el acceso y la antigüedad para la promoción. b) Se regula por medio de reglas escritas; c) Tiene salarios adecuados; d) Opera con estructuras jerárquicas e) otorga alta estabilidad al empleo. Sus metas son: a) Eliminar el clientelismo, la corrupción y la falta de estabilidad de las políticas públicas; b) Profesionalismo; c) Otorgar estabilidad al empleo de los funcionarios públicos; d) Reducir los poderes discrecionales de los políticos en la administración de los empleados públicos; y e) Incrementar la autonomía de los burócratas.
2. Administrativos.- Buscan la eliminación de los problemas generados por los sistemas meritocráticos. Sus principales características son: a) Sus esquemas de regulación están inspirados por el mercado y la administración privada; b) El acceso, promoción y remuneración en el

³⁹ Moreno Jaimes, Carlos. “La Evaluación del Desempeño en las Organizaciones Públicas: Una Reflexión General” en Méndez Martínez, José Luis y Raich Portman, Uri. (Coordinadores) *Evaluación del Desempeño y Servicio Civil... op. cit.* p. 167.

⁴⁰ Para David Osborne, “A medida que la Era Industrial da paso a la Era de la Información, las naciones desarrollada luchan por crear organizaciones públicas que destaquen en este ambiente radicalmente nuevo, donde la innovación y la flexibilidad son tan importantes. Estas naciones ya tienen un servicio civil profesional; ahora tratan de crear un servicio civil dinámico. En Estados Unidos, este proceso se llama ‘reinvención del gobierno’. En Europa, Australia y Nueva Zelanda, normalmente recibe el nombre de ‘la nueva administración pública’. Como quiera que se le llame, fundamentalmente se trata de transformar organizaciones burocráticas creadas para las realidades de la Era Industrial en las organizaciones más flexibles, creativas e innovadoras que necesitamos para tener éxito en la Era de la Información”. Osborne David “Un servicio civil dinámico a lo largo del tiempo: la tendencia global a la transformación de las instituciones” en *Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia*, Memorias. Foro celebrado en la Universidad Iberoamericana. Universidad Iberoamericana, et al. México 2003. p. 50.

⁴¹ Mascott Sánchez, María de los Ángeles. *Op. cit.* p. 15.

⁴² Mascott Sánchez, María de los Ángeles. *Op. cit.* p. 17. María de los Ángeles Mascott realiza esta sistematización de la tipología de reformas administrativas desarrollada por Blanca Heredia en *The Political Economy of Reform of the Administrative Systems of Public Sector Personnel in Latin America*, BID, noviembre 2002, pp. 8-10.

servicio se basa en la evaluación de resultados; c) Descentralización; d) Autonomía a las autoridades locales y directivos de instituciones de gobierno; y e) Flexibilización en la política de “empleo garantizado”. Sus objetivos son: a) Incrementar la eficiencia; b) Someter a los empleados al control efectivo de políticos y votantes; c) Eliminar la sobrerregulación y rigidez de los sistemas de carrera.

3. Modelo de Rendición de Cuentas.- Ante la falta de transparencia y responsabilidad de los funcionarios públicos por una excesiva centralización del poder ejecutivo, establece mecanismos para fortalecer el control de los poderes legislativo y judicial sobre el ejecutivo. Crea figuras para que los funcionarios rindan cuentas a la ciudadanía. Sus objetivos son: a) fortalecer el control de los poderes legislativo y judicial sobre el ejecutivo; y b) garantizar la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos. En éste, los principales beneficiarios son los ciudadanos.

Por último, mencionaremos la clasificación de Carles Ramió y Miquel Salvador⁴³ quienes definen el modelo cerrado y el abierto de servicio civil de carrera:

1. El modelo cerrado, también conocido como sistema de carrera, parte de la premisa de que el servidor público va a estar vinculado de por vida a la administración pública, en donde se desempeñará en diferentes puestos organizados y jerarquizados, articulando de esta forma la carrera profesional del funcionario, bajo el esquema de pertenencia a cuerpos, categorías o ramas. En este modelo, la selección se dirige no a cubrir un perfil de puesto, sino que da acceso a un cuerpo⁴⁴ o categoría, a partir del cual se desarrollan cierto tipo de funciones. Para el ingreso se establecen comúnmente mecanismos de formación y adiestramiento previos que facilitan la adecuación de los empleados seleccionados a la organización.

De acuerdo a estos autores, las ventajas del sistema cerrado es que forma servidores con espíritu de servicio, lo que obliga al mantenimiento de instituciones y cursos especiales para la formación y la capacitación del personal. Entre sus desventajas se destaca la posibilidad de que se creen cuerpos cerrados que lleguen a convertirse en élites; que en el ánimo de ser apolíticos o neutros se alejen del interés general y del contacto ciudadano.

2. El modelo de estructura abierta, también denominado como sistema de empleo, se basa en la diferenciación radical de los diferentes puestos de trabajo de la administración, mediante un estudio detallado de cada uno de los puestos de trabajo, lo que implica un sistema basado en la

⁴³ Ramió Matas, Carles y Miquel Salvador. “Servicio Civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas”, en Revista Prospectiva, Num. 22, México 2002. Citados por Martínez Puón, Rafael, *op. cit.* pp. 55 -60.

⁴⁴ De acuerdo a De la Oliva y Gutiérrez Reñón, “cuerpo” es efectivamente un elemento de ordenación de la función pública que facilita la provisión de los puestos de trabajo y el establecimiento de las carreras administrativas, que basado en la idea de una calificación profesional homogénea constituye un marco de referencia que permite reclutar los funcionarios en grupos y no individualmente para cada puesto” citado por Haro Belchez, Guillermo en *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*, *op. cit.* pp.248 y 249.

especialización. En éste, la vinculación temporal de los servidores públicos depende de la necesidad de permanencia de las funciones asociadas al puesto que ocupan. En virtud que desde el ingreso se determinan requisitos de especialización inherentes al puesto, no implica mayores esfuerzos de capacitación; de acuerdo a lo anterior, se considera éste, un sistema flexible debido a que puede integrarse todo tipo de profesionistas y ocupa sólo al personal necesario en la organización, por lo que es considerado como un modelo de gran rentabilidad.

2. ANTECEDENTES Y DESARROLLO DEL SERVICIO CIVIL EN MÉXICO.

Es importante abordar la experiencia en México para la conformación de un servicio público profesionalizado desde su inicio como nación independiente; pues a diferencia de la Administración Pública Federal (APF) en general, desde los albores del México postindependiente, se iniciaron una serie de acciones para la conformación de un área especializada de la administración pública que se encargaría de cumplir las tareas para el cumplimiento de uno de los objetivos primordiales del nuevo Estado: lograr el reconocimiento de su autodeterminación frente a otros Estados.

Esta tarea se logró mediante la creación de un sistema de profesionalización de servidores públicos encargados de la administración pública de lo exterior, basado en el principio de mérito, que dio la posibilidad a esos servidores públicos de realizar una carrera administrativa. Tal es el caso del Servicio Exterior Mexicano que desde comienzos del México independiente inició su conformación y que a la fecha, es el servicio público profesional más antiguo de nuestro país.

En este apartado, presentamos los principales sucesos, que a través de los años marcaron el desarrollo histórico del servicio público en México, hasta desembocar en la reciente implementación del SPC en la APF. Queremos destacar la diferencia entre el largo tiempo que requirió tomar la decisión de implementar un servicio civil de carrera y la implementación del Servicio Exterior Mexicano, que desde el inicio de nuestra independencia, sentó bases para la creación de un servicio público profesionalizado y especializado.

a) El Servicio Público de Carrera heredado de la Colonia y su desmantelamiento durante los primeros años de independencia.

Conforme a Omar Guerrero, en la época de la Colonia, se puede identificar el nacimiento de la profesionalización del servicio público con la creación de la Secretaría de Cámara del Virreinato en 1756. En esta institución se desarrolló la estructura administrativa y un sistema de reclutamiento de servidores públicos que tomaba en cuenta su honorabilidad, calidad y experiencia, e introdujo el concepto de mérito para el ingreso al servicio, que luego heredaría a la administración pública del México independiente.⁴⁵

Hasta antes de la creación de la Secretaría de Cámara del Virreinato, los servidores públicos no ocupaban un cargo con proyección ni carrera, ni tenían un concepto profesional de su oficio. "Fue la Secretaría la que estandarizó las políticas de personal, que derivaron en la formación de lo que hoy se conoce como carrera administrativa del servicio civil, pues comprendía el ingreso, la promoción, los sueldos y las pensiones, además del Montepío de Ministros y Oficinas."⁴⁶

⁴⁵ Guerrero Omar. *El Funcionario, el Diplomático y el Juez*. Instituto Nacional de Administración Pública y Editorial Plaza y Valdés. México, 1998. pp. 433-434.

⁴⁶ Guerrero Omar. *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 1993. p. 7.

Entre 1760 y 1808, las reformas políticas, administrativas y centralizadoras impulsadas por la Casa de Borbón, tenían el objetivo de “incrementar la riqueza del erario novohispano y prevenir abusos y dispendios para la mejor administración de las rentas”;⁴⁷ lograron una gran diversificación de los organismos de la administración Virreinal en la Nueva España provocando “una prodigiosa reproducción de los servidores públicos y demandó que el carácter de sus encargos fuera la permanencia, aptitud y rendimiento.”⁴⁸

El desarrollo de la carrera administrativa se debió al crecimiento cuantitativo del servicio público y a su gradual profesionalización. Las reformas implantadas por los borbones, significaron “la institucionalización del servicio público y la vigencia del sentido de deber hacia el Estado, de modo que la burocracia tendió a sumarse a esta política y hacer del cargo una responsabilidad pública y una carrera profesional.”⁴⁹ De esta manera, hasta antes de la Guerra de Independencia, se contaba con servidores públicos con una carrera administrativa propiamente, que gozaban de sueldos fijos y prestigio social derivado de su oficio, además tenían seguridad material de sus familias a través del Montepío de Ministros y Oficinas;⁵⁰ no sólo se logró en los diversos organismos de las oficinas centrales del Virreinato, sino también en las Intendencias establecidas como régimen del gobierno territorial, donde se estableció un sistema de promociones que ofrecía una carrera administrativa para los intendentes.⁵¹

En suma las reformas borbónicas cumplieron con los objetivos de dar un nuevo impulso a la economía americana para incrementar el aporte de ésta al imperio español y establecer una burocracia eficiente y leal. “La implantación del mérito fue posible merced a los principios de rendimiento y capacidad introducidos por los borbones en la administración, principalmente en la Nueva España, donde la necesidad hacer más productivas las rentas de la Corona obligaron a incrementar la solvencia laboral de los servidores públicos”.⁵²

b) 1824 México Independiente, eliminación del Servicio Público Profesional.

El primer siglo de la administración pública mexicana, se caracterizó por la turbulencia tanto en los aspectos políticos, económicos como en los sociales. Durante esta etapa, los esfuerzos se concentraron en la consolidación de la independencia, para lo que era necesario la sustitución de las estructuras

⁴⁷ Jáuregui, Luis. “Las Reformas Borbónicas”. *Nueva Historia Mínima de México*. Centro de Estudios Históricos. El Colegio de México, A.C. México, 2004. p. 119.

⁴⁸ Guerrero Omar. *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores... op. cit.* p. 137.

⁴⁹ Guerrero Omar. *El Funcionario, el Diplomático y el Juez... op. cit.* p. 443.

⁵⁰ El Monte Pío de Viudas y Pupilos del Ministerio de dentro y fuera de la Corte, también denominado Montepío de Ministros y Oficinas, instituido en 1763, fue un elemento clave del sistema de servicio público borbónico. El objeto de esta institución era proteger a las viudas e hijos de los servidores públicos que fallecieron estando en servicio y proporcionar protección futura a funcionarios activos, por medio de la jubilación. Gozaban de los servicios de esta institución los funcionarios hacendarios, directores de empresas y servicios públicos, los miembros de los Consejos y los Secretarios de Estado, además de los servidores públicos en los Virreinos de América. Su presupuesto, así como el de las pensiones, era cubierto por los propios servidores con deducciones a su sueldo. *Ibidem*. p. 440.

⁵¹ *Ibidem*. pp. 440-433.

⁵² Guerrero Omar. *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores... op. cit.* p. 139.

generadas en más de 3 siglos de dominación española. El sistema de servicio público no fue la excepción; consolidada la independencia de México, en 1824 inicia el proceso de desprofesionalización en contra de lo logrado por las reformas borbónicas; para 1855 se culmina el proceso de extinción de la carrera administrativa heredada de la Colonia.⁵³

La Constitución de 1824 estableció en México la forma de gobierno de una “república representativa popular federal” (artículo 4), en la que el “supremo poder de la federación” para su ejercicio se dividiría en “Legislativo, Ejecutivo y Judicial” (artículo 6). Asimismo, dispuso que el “supremo poder ejecutivo de la federación” se depositaba “en un solo individuo, que se denominaría Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” (artículo 74)⁵⁴; iniciando así en México, el sistema presidencial.

Desde la primera Constitución en 1824, se facultó al titular del Ejecutivo para el libre nombramiento y remoción de los Secretarios de Despacho (artículo 110 fracción IV), facultad por cierto que se reprodujo en todos los textos constitucionales, 1824, 1836, 1842, 1857 y 1917⁵⁵ y que ha marcado el devenir en la conformación de el ingreso al servicio público en México hasta hace unos años: “Existe un amplio criterio de discrecionalidad para el ingreso de aspirantes bajo el régimen de confianza que, partiendo de las prerrogativas presidenciales de nombramiento y remoción libre, esta facultad se ha reproducido en una prerrogativa igual en cada titular de dependencia, desde los Secretarios de Estado hasta los Directores Generales, para nombrar a sus propios colaboradores. Esta Facultad presidencial indelegable se ha convertido en los hechos en una potestad compartida”.⁵⁶

A la potestad presidencial de libre nombramiento y remoción, otorgada en 1824, se le debe aumentar, la centralización del régimen de servicio público en la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, ya que mediante un decreto se estableció que todos los nombramientos tenían que ser autorizados previamente por ésta, con lo que se impedía que cada entidad federativa integrara su propia plantilla de servicio público.⁵⁷ Por otra parte, debe considerarse los escasos fondos del nuevo gobierno, por lo que los primeros años se enmarcaron en ceses masivos de personal público en busca de economías presupuestales.⁵⁸

Entre los principales sucesos que marcaron el proceso de deconstrucción del servicio público de carrera encontramos:

⁵³ Guerrero Omar. *El funcionario, el diplomático y el juez... op. cit.* p. 444-451.

⁵⁴ Bardán Esquivel, Cuillahuac. (coord.). *Las Constituciones Mexicanas 1814-2003*. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México, 2004. Tomo I, pp. 105 –139.

⁵⁵ Las llamadas 7 Leyes Constitucionales de 1836 y la Constitución de 1857, establecieron una forma de gobierno unitario o centralista, se cambió el nombre de las dependencias del Ejecutivo de Secretarías de Estado a Ministerios. Así mismo debe destacarse que la facultad de libre nombramiento y remoción del presidente, se llevó al extremo, pues los gobernadores de las entidades federativas, convertidas en Departamentos, eran designados por el presidente y ejercían sus atribuciones a nombre de éste y en calidad de regentes de dicho funcionario.

⁵⁶ Guerrero, Omar. *El Funcionario, el Diplomático y el Juez... Op. cit.* p. 419.

⁵⁷ *Ibidem*. pp. 444-445.

⁵⁸ Haro Bélchez, Guillermo. *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*. Ministerio para las Administraciones Públicas; Instituto Nacional de Administración Pública de España; España 1988, p. 62.

En 1829 y 1837 se establece “el recurso de cesantía” mediante el “Decreto sobre cesantes de los estados de la federación” de mayo de 1829 y el Decreto sobre Cesantes, Licenciados y Empleados Desocupados con Propiedad de Empleos”⁵⁹ de abril de 1837. Estas medidas tenían la clara intención de eliminar los cargos en propiedad.⁶⁰

En mayo de 1852, con el propósito de disminuir el gasto, se facultó por Ley al Ejecutivo para desaparecer las oficinas que juzgara prescindibles, pasando sus empleados a la condición de cesantes en caso de contar con propiedad del cargo. A partir de esta fecha, los puestos provistos tuvieron el carácter de amovibles y se les exentó de cotizar en el Montepío de Ministros y Oficinas.⁶¹

En 1855, en el marco de la Ley de Presupuestos, se estableció definitivamente la supresión de los cargos en propiedad, convirtiéndolos en revocables en cualquier momento. “Con esta medida los empleados perdieron la inamovilidad que les aseguraba estabilidad y permanencia, ascensos por escala, sueldos y pensión (...) es decir, desarrollo profesional. Por extensión (...) se canceló el Montepío de Ministros y Oficinas debido a que sus fondos fueron utilizados por la hacienda pública”.⁶²

En 1855 se consumó la extinción del sistema de administración de personal que contenía principios básicos de un servicio público de carrera, pues establecía deberes formales de los servidores públicos hacia el Estado, así como la obligación de la instrucción y capacitación continua. La propiedad en el cargo había significado, permanencia y promoción con base en honradez, aptitud y dedicación, es decir, encarnaba el sistema de mérito, propio del servicio público de carrera; así mismo, significaba el derecho a una pensión a protección y seguridad en el cargo. El efecto de la destrucción del servicio público de carrera fue que las oficinas públicas se ocuparon por inexpertos que carecían de conocimientos indispensables para el ejercicio de los cargos públicos.⁶³

c) **El régimen de servicio público en el siglo XX.**

En el México contemporáneo, contar con un servicio público de carrera ha sido una aspiración y preocupación de los propios funcionarios públicos, de estudiosos de la Administración Pública, de partidos políticos, de organizaciones sindicales, gremiales y de legisladores. El camino hacia la construcción de una normatividad que regule el servicio público de carrera ha estado plagado de iniciativas, acuerdos y proyectos. Desde principios del siglo pasado pueden observarse múltiples experiencias, que no dejaron de ser más que buenas intenciones.

⁵⁹ *Ibidem*. p 445.

⁶⁰ Se entiende por propiedad de empleo, un derecho distinto al patrimonio, es decir no heredado ni heredable, si no el derecho de permanencia o estabilidad en el cargo garantizada por la ley. *Ibidem* p. 444.

⁶¹ *Ibidem* p. 448.

⁶² Guerrero Omar. *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores...* Op. cit. p. 146.

⁶³ Guerrero, Omar. *El Funcionario, el Diplomático y el Juez...* Op. cit. p. 449-451.

Entre los esfuerzos de tipo gremial podemos señalar la Sociedad Mutualista de Empleados Federales, creada el 24 de diciembre de 1906; la Confederación Nacional de la Administración Pública, fundada en junio de 1922 y; la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales (AMEO) constituida el 12 de mayo de 1924. Todas éstas tenían el propósito de crear el servicio público de carrera, buscando estabilidad para el servicio público y protección a las familias de los trabajadores de la función pública.⁶⁴

Acciones del Poder Ejecutivo. Sin duda el Poder Ejecutivo, es quien más acciones y proyectos ha realizado con el propósito de instaurar la figura de servicio civil de carrera, sin que en el seno de la administración pública se hayan dado las condiciones para su instauración definitiva y permanente. Entre las acciones del ejecutivo destacan:

La creación de la Escuela Superior de Administración Pública en 1922, concebida como un plantel para que los empleados de gobierno adquirieran los conocimientos necesarios para el desempeño eficiente de su trabajo.⁶⁵

El Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, expedido el 12 de abril de 1934, por el Poder Ejecutivo Federal, buscando establecer un régimen interno que fijara las normas de admisión y nombramiento de los servidores públicos, que señalara sus derechos, obligaciones y recompensas, “que bien pudo haber sido una Ley en la materia”⁶⁶ y que sin embargo, prescribió el 30 de noviembre del mismo año, fecha en que terminó el interinato del Presidente Pascual Ortiz Rubio.

La creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) de la Secretaría de la Presidencia, creada en 1965; elaboró un informe sobre el estado de la administración pública federal, en el cual, se destacaba la necesidad de depurar y actualizar el sistema de administración de personal público, enfatizando la importancia de el establecimiento de una política general que precisara las normas y criterios rectores de la relación del Estado con sus trabajadores. Al respecto, es de señalar que muchas de las propuestas de la Comisión fueron retomadas y ejecutadas en el marco de la implementación de las “Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976”.⁶⁷

Más adelante, en 1980, se creó la Dirección General de Administración de Personal Federal, dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con atribuciones para dar congruencia y uniformidad a la política global en materia de administración de personal. Ésta fue reestructurada en 1983 para formar la Dirección General del Servicio Civil en la Secretaría de Programación, pasando sus funciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1988, con el nombre de Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo (DGNDA) y en 1994, reestructurada como Unidad de Servicio Civil.⁶⁸

⁶⁴ *Ibidem* p. 452-454.

⁶⁵ Guerrero Omar. *La Ley del Servicio Profesional de Carrera... op.cit.* p. 158.

⁶⁶ Martínez Puón Rafael. *op. cit.* p. 191.

⁶⁷ *Ibidem.* p. 194-195.

⁶⁸ *Ibidem.* p. 199-200.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se contempló la implementación gradual del servicio civil de carrera en el gobierno federal. Como parte de este propósito, en junio de 1983, se decretó el Acuerdo que creó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, con el fin de garantizar la seguridad y la estabilidad en el empleo; promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia; fomentar la vocación de servicio; y promover una capacitación constante del personal de la federación.⁶⁹

El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), fue concebido para transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio, así como para combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción. En este marco, en 1998, se encomienda a las secretarías de Hacienda y Crédito Público a través de la USC y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, por medio de la Unidad de Desarrollo Administrativo, a elaborar un proyecto de Ley del Servicio Civil Federal, con el propósito e impulsar la profesionalización de la función pública. Debe señalarse que ambas secretarías cumplieron con la elaboración de un proyecto de Iniciativa de Ley; sin embargo, diferencias sustanciales entre ambas, así como posiciones encontradas, impidieron lograr el objetivo de implantar la profesionalización del servicio público.⁷⁰

Entre los proyectos de Ley, encontramos los siguientes:

Proyecto sobre el Servicio Civil en la Federación, preparado por la Comisión formada por Salvador Alvarado, Norberto Domínguez, Ezequiel A. Chávez, Maximiliano Chabert, Pedro Solís Cámara y Modesto C. Rolland, presentado al Congreso Constituyente de 1917. Cabe señalar que Modesto C. Rolland, presentó en 1921 un proyecto de Ley de Servicio Civil para las Ciudades Mexicanas, el cual conservaba la mayor parte de las ideas del proyecto de 1917 presentado al Congreso.⁷¹

En 1935, el Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos del Partido Nacional Revolucionario, elaboró un proyecto de Ley del Servicio Civil, cuya idea central “era que en una sola ley se fijaran las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, y que comprendiera a la mayor parte de los servidores públicos”.⁷²

El 28 de abril de 1998, el Senador Esteban Moctezuma (PRI), presentó en el Senado el Proyecto de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Centralizada, la cual no fue dictaminada por las comisiones a las que fue turnada.⁷³

⁶⁹ Haro Bélchez, Guillermo. *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*. Instituto Nacional de Administración Pública de España. Madrid, España, 1988. pp. 465.

⁷⁰ Martínez Puón Rafael. *Op.cit.* pp. 204 - 2212.

⁷¹ Guerrero Omar. *La Ley del Servicio Profesional de Carrera... op. cit.* p. 158.

⁷² *Ibidem.* p. 160.

⁷³ *Ibidem.* p. 162.

Finalmente, destacan las iniciativas que desembocaron en la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal hoy vigente: el día 24 de octubre de 2000, el Senador Carlos Rojas Gutiérrez (PRI) presentó una iniciativa con Proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y el 30 de abril de 2002 el Senador César Jáuregui Robles (PAN) presentó Iniciativa con proyecto de decreto de Ley Federal del Servicio Público Profesional y reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Ambas iniciativas fueron dictaminadas en conjunto,⁷⁴ concluyendo el proceso legislativo en abril de 2003 y culminando con la publicación de la Ley en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril del mismo año.

Es hasta entonces, que en México se logró la institución de la carrera administrativa, a partir de la promulgación de Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.

De acuerdo al Dictamen⁷⁵ de las Comisiones, el Servicio Profesional de Carrera retoma los elementos incluidos en la definición de las Naciones Unidas en su Manual del Servicio Civil: “cuerpo apolítico, permanente, de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración dada, donde sus elementos son: una ley básica de administración de personal de servicio civil y un organismo responsable de su aplicación”. Es decir, se establece “un proceso de profesionalización del servicio público en el que se determinan requisitos para el ingreso, permanencia, promoción e incluso la separación, con base en el mérito en igualdad de condiciones, todo ello verificado por medio de evaluaciones”⁷⁶.

El mérito y trascendencia de la reciente Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (LSPCAP) es innegable. Con ella, se logra el establecimiento de la Carrera Administrativa en la Administración Pública Federal Centralizada y establece bases para que pueda ser retomada por las entidades paraestatales.

d) Experiencias Sectoriales.

No obstante lo anterior, sí en México, hasta hace un par de años no existía una carrera administrativa general para la Administración Pública Federal, en algunas áreas del gobierno se establecieron casos singulares los cuales constituyeron sistemas aislados de profesionalización de funcionarios públicos.

Entre los más representativos se encuentran, el Servicio Exterior Mexicano -objeto de análisis en los siguientes apartados- en la Secretaría de Relaciones Exteriores,

⁷⁴ “Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, el que contiene Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación”. *Gaceta Parlamentaria*. No. 7, Senado de la República, México, 24 de Octubre de 2002. Disponible en <http://www.senado.gob.mx/gaceta.php?&lk=123/dictamenservprofesionaldecarrera.html>

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ *Ibidem*.

el Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua, el Servicio Profesional Agrario de la Secretaría de la Reforma Agraria, el Sistema de Profesionalización del INEGI, el Servicio de Administración Tributaria, el Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación y el Programa de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública. Los cuales se desarrollaron en diferentes modalidades; algunos de ellos, tendrán que ajustarse en términos de la nueva LSPCAPF.

e) Modelo de Función Pública desarrollado en México.

En ausencia de un servicio público profesional en México, ha prevalecido el reclutamiento por vías patrimoniales, con rasgos similares que son propios del sistema de botín.⁷⁷ A decir de María del Carmen Pardo, esto “se debió a la politización de la administración pública mexicana al no existir una clara diferenciación entre política y administración”.⁷⁸

En esta perspectiva cobra importancia la relación e influencia del régimen político sobre la conformación del modelo de función pública.⁷⁹ Al respecto, Juan Pablo Guerrero define los roles que jugó la administración pública, esenciales para el régimen político:⁸⁰

1. Se convirtió en el escenario de la contienda político electoral, en donde los secretarios de Estado eran los políticos contendientes en la sucesión presidencial.
2. Fue enlace entre el poder político y los sectores sociales y el medio de negociación y canalización de recursos; es decir fue el medio mediante el cual el se distribuyeron beneficios a grupos y clientelas políticas.
3. Fue el sitio de la representación corporativista y clientelar, sustituyendo al Congreso en ese papel de representación.
4. Fue el brazo ejecutor incondicional del presidente, lo que provocó, un control estricto y vertical de éste sobre los secretarios y los administradores de los programas y políticas que le interesaban particularmente al jefe jerárquico; sin embargo, en otros casos, donde no había la supervisión personal de los jefes, los administradores menores se convertían en presa fácil de la corrupción.

Para Juan Carlos León, la teoría de las camarillas de Roderic Camp “pone de manifiesto el hecho del alto contenido de interés político presente en el proceso de

⁷⁷ Respecto a las características del sistema de botín. *vid. supra*, p. 9.

⁷⁸ Pardo, María del Carmen. *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*. Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la rendición de cuentas. México, 2005, p. 63.

⁷⁹ *Ibidem*. p. 23. María del Carmen Pardo, establece que la influencia del régimen político sobre el servicio civil se manifiesta al menos en dos aspectos: primero, las características del sistema político que permiten o fomentan su adopción, y segundo, cómo este sistema determina el control sobre el propio servicio civil. Respecto al primero, señala que por lo general son los países democráticos quienes adoptan más fácilmente esquemas de servicio civil, por que se ajustan a la legalidad y al mantenimiento de la estabilidad administrativa ante los cambios de partido gobernante. En cambio, señala que los regímenes autoritarios y de partido único son poco propensos a tener servicios civiles, debido a que utilizan la administración pública para privilegiar a sus partidarios. Segundo, respecto al control considera que los regímenes parlamentarios tienden a ser más efectivos que los presidenciales debido a la ausencia de competencia entre el ejecutivo y el legislativo y por el mayor control que ejercen sobre la administración pública.

⁸⁰ Guerrero Amparan, Juan Pablo. “Trabas y oportunidades para el servicio civil en México Democratizado” en Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja, Marcela. *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*. UNAM y Editorial Plaza y Valdés. México, 1999. pp. 16-19.

configuración, reclutamiento y posicionamiento de grupos de individuos en la estructura burocrática del aparato administrativo público gubernamental dejando de lado consideraciones referidas a formación profesional, experiencia y desempeño”.⁸¹

A la integración del cuerpo de funcionarios responsables de la función pública con un sentido político, Ricardo Uvalle le denomina la “política burocrática”, en la que la administración pública es el medio para recrear e incidir las relaciones de poder; “refrendar el orden establecido y la conservación del Estado, es el objetivo central de la política burocrática”.⁸²

El saldo de la función pública mexicana posrevolucionaria es deficitario en muchos aspectos: ineficiencia, escasa rendición de cuentas, lentitud en el aprendizaje organizacional, memoria institucional nula y falta de continuidad en planes y programas,⁸³ que se traducen en pérdida de legitimidad y déficit en las capacidades de gobierno, situaciones que producen cada vez más, el reclamo de la profesionalización de la función pública.

⁸¹ “La camarilla tiene un líder que actúa como mentor político de los demás miembros del grupo, generalmente es más exitoso que sus pares, y utiliza su carrera como un medio para fortalecer las carreras de los otros miembros del grupo. Mientras que el líder de la camarilla asciende en la burocracia, coloca a los miembros del grupo en posiciones burocráticas de mayor influencia en toda la estructura. Mientras más asciende más posibilidades de colocar a sus seguidores tiene, configurando redes de poder dentro del aparato administrativo público gubernamental, lo que le permitirá en su momento competir con otros líderes para ocupar la Presidencia de la República”. León y Ramírez, Juan Carlos. “La importancia del Servicio Público en el Fortalecimiento y Futuro de la Democracia” en Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja, Marcela. *Visión Multidimensional... op.cit. p. 96.*

⁸² Uvalle Berrones, Ricardo. *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México... op. cit. p. 168.*

⁸³ Pardo, María del Carmen. *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública, op. cit. p 65.*

3. DESARROLLO DEL SERVICIO PÚBLICO DEL EXTERIOR EN MÉXICO: EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

A diferencia de lo acontecido para la administración pública en general, en el caso de la administración pública dedicada al servicio exterior, desde los inicios del México independiente se desarrollaron las bases de lo que paulatinamente se convirtió en un sistema de servicio público especializado, profesional, basado en el mérito, que en más de 180 años se convirtió en la carrera administrativa más antigua de nuestro país.

Entre 1821 y 1855, mientras se extinguía de forma generalizada el incipiente servicio público de carrera, en contraste, en el servicio exterior se iniciaba el desarrollo de un servicio de carrera administrativa. Entre 1822 y 1853 se emitieron disposiciones normativas que regulaban la conformación y directrices del ramo de los administradores públicos responsables de las actividades tendientes, primero al reconocimiento y consolidación de la independencia mexicana y después a la promoción de negociaciones y tratados comerciales, culturales, amistosos y de navegación.⁸⁴

El Servicio Exterior Mexicano, ha contado a lo largo de su formación y consolidación con un total de 30 disposiciones entre leyes y reglamentos desde 1822 y hasta 2003, año en que se llevó a cabo la última reforma a la Ley del Servicio Exterior Mexicano vigente a la fecha.

a) Consideraciones preliminares.

Antes de exponer el desarrollo histórico del servicio exterior debemos anotar algunas de las características comunes, que tuvieron cierta continuidad e incidieron en el desarrollo del servicio exterior como carrera administrativa.

En primer lugar, como señalamos anteriormente desde la Constitución de 1824 se le dieron atribuciones al Presidente de la República para el libre nombramiento y remoción de los Secretarios de Despacho. A esta condición debemos sumarle la facultad otorgada al titular del Ejecutivo de nombrar y remover libremente a los agentes diplomáticos y consulares, siempre bajo la ratificación del Poder Legislativo.⁸⁵

Otra característica es que, el servicio exterior albergó en su seno a dos tipos de funcionarios con actividades diferenciadas: agentes diplomáticos y agentes consulares, quienes tuvieron un desarrollo progresivo diferenciado.⁸⁶

Conforme se fue desarrollando el marco operativo de los agentes diplomáticos y consulares, también fueron delineándose los requisitos para acceder al servicio

⁸⁴ Guerrero, Omar. *Historia de la Secretaría...* op. cit. p. 20.

⁸⁵ Los textos Constitucionales de 1824, 1836, 1843 y 1917 dispusieron que los nombramientos de éstos funcionarios por parte del Presidente, serían ratificados por el Senado de la República. Por su parte, debido a que la Constitución de 1857 estableció un Poder Legislativo Unicamaral, se atribuyó la función de ratificación de estos nombramientos a la Cámara de Diputados.

⁸⁶ Guerrero, Omar. *Historia de la Secretaría...* Op. cit. p. 287.

así como las reglas de su desempeño. Las disposiciones emitidas tenían el objetivo de precisar las funciones y atribuciones de los funcionarios del exterior y gradualmente sentaron las bases para la formación especializada de los servidores diplomáticos y consulares bajo la noción de cuerpo,⁸⁷ entendiendo ésta en el sentido de pertenencia o de grupo, el cual constituyó un marco de referencia que permitió reclutar a los miembros del servicio exterior por rama y no por cada puesto específico.

De esta manera se crearon dos cuerpos especiales de funcionarios públicos altamente profesionalizados: el diplomático con funciones de representación política del Estado y el cuerpo consular, con una labor fundamental de la mayor relevancia para el interés nacional, como la de brindar protección y apoyo a nuestros connacionales en el exterior, así como la protección y fomento del comercio internacional.⁸⁸

Finalmente debemos señalar que los diversos ordenamientos del Servicio Exterior Mexicano han reflejado los intereses coyunturales del país. Así en los primeros años de nuestra independencia, el Servicio Exterior Mexicano, ante el asedio imperial de España y de otras potencias europeas de la época, atendía la necesidad imperiosa de contar con un cuerpo especializado de funcionarios dedicado a llevar a cabo una de las tareas primigenias del Estado: su autodeterminación frente a los otros Estados.⁸⁹

La importancia otorgada a las relaciones diplomáticas y consulares de la época se ve reflejada en la exposición de motivos de la primera Ley del Servicio Exterior expedida el 31 de octubre de 1829 bajo el Gobierno del General Vicente Guerrero:

*“...siendo uno de los medios más eficaces para conservar y afianzar la independencia nacional y forma de gobierno, extender y fijar de una manera sólida, por medio de tratados las relaciones diplomáticas y comerciales que deben existir entre la República Federal Mexicana y las demás potencias del globo, y considerando absolutamente necesario para tan interesantes objetos establecer previamente las bases que arreglen las legaciones tanto extraordinarias como ordinarias y los consulados...”*⁹⁰

A lo largo del siglo XIX, la misión del Servicio Exterior Mexicano fue la defensa de la soberanía frente a las guerras de intervención; y durante el Siglo XX “afianzar nuestra soberanía política y económica (...) así como el proyecto nacional de nuestro país en el mundo”... “De ahí que en el caso de México entendemos la

⁸⁷ De acuerdo a De la Oliva y Gutiérrez Reñon, El cuerpo es efectivamente un elemento de ordenación de la función pública que facilita la provisión de los puestos de trabajo y el establecimiento de las carreras administrativas, que basado en la idea de una calificación profesional homogénea constituye un marco de referencia que permite reclutar los funcionarios en grupos y no individualmente para cada puesto” citado por Haro Belchez, Guillermo en *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México. op. cit.* pp.248 y 249.

⁸⁸ Guerrero Omar. *El Funcionario, el Diplomático y el Juez... Op. cit.* p. 516.

⁸⁹ Guerrero, Omar. *Historia de la Secretaría... Op. cit.* p. 1.

⁹⁰ Quilantán, Rodolfo. (Coord.) “La Legislación del Servicio Exterior Mexicano”, en *El Servicio Exterior Mexicano*. Coordinación y compilación Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Serie Archivo Histórico Diplomático Mexicano. Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 1987. p. 146.

diplomacia como una función de Estado firmemente comprometida con el proyecto nacional”.⁹¹

b) Evolución de la normatividad del Servicio Exterior Mexicano

A continuación referiremos brevemente los aspectos más importantes para efectos de este trabajo, de las diversas leyes del Servicio Exterior Mexicano.

Entre las disposiciones que sentaron las bases de la conformación del Servicio Exterior Mexicano debemos destacar la primera de ellas: el “Decreto de la Junta de la Regencia Estableciendo Reglas para los Nombramientos e Instrucciones y Sueldos del Personal Diplomático, que data del 7 de mayo de 1822, en ésta se dispone que los miembros designados en el exterior, “deberán ser nativos del país, o con residencia por lo menos de siete años”.⁹²

El “Decreto sobre legaciones ordinarias y extraordinarias, y consulados en países extranjeros”⁹³ del 31 de octubre de 1829, que constituye la primera ley del Servicio Exterior Mexicano propiamente dicha. Ésta regulaba la función diplomática y consular paralela y simultáneamente, es decir, en un mismo texto orgánico. Fijaba como requisitos para el servicio diplomático: nacionalidad mexicana por nacimiento y edad mayor a 30 años en el ejercicio de los derechos ciudadanos. Las Legaciones y Consulados fueron las representaciones de la administración pública mexicana en el exterior, encargadas de las tareas diplomáticas y consulares.⁹⁴

En el “Decreto sobre el Establecimiento de Oficinas Consulares Generales, Particulares y Viceconsulados”⁹⁵ del 12 de febrero de 1834, se estableció la fijación de sueldos y condiciones para la instalación de oficinas consulares en el exterior. En ésta, se equiparan algunas disposiciones diplomáticas a la función consular como la amovilidad de los agentes consulares y la uniformidad en los sueldos, se faculta a los cónsules generales a desempeñar los negocios diplomáticos que el gobierno tenga a bien encomendarles. Debe señalarse que en materia de normatividad consular, este Decreto, fue de aplicación limitada, en virtud de que su reglamento, no fue expedido sino hasta el año de 1871. Una vez expedido el reglamento se ajustaron las normas y funciones consulares al derecho internacional y a los usos internacionalmente aceptados.⁹⁶

La “Ley sobre pensiones de los empleados diplomáticos en cesantía, y en quienes debe proveerse las vacantes”⁹⁷ del 2 de septiembre de 1836, estableció el derecho de pensión alimenticia, para los funcionarios del cuerpo diplomático, que cumplieran con el requisito de un mínimo de 6 años de desempeño y una conducta intachable.

⁹¹ Martínez Cianca, Gustavo. “La Carrera en el Servicio Exterior Mexicano” en *Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas*. Memoria del Seminario. Instituto Nacional de Administración Pública, México DF, 2001. p.23.

⁹² Quilantán, Rodolfo, *op. cit.* p. 145.

⁹³ Citado por Omar Guerrero en: *Historia de la Secretaría...* *op.cit.* p. 151.

⁹⁴ Quilantán, Rodolfo, *op. cit.* p. 146.

⁹⁵ *Ibidem* p. 155.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ *Ibidem* p. 158.

La Ley también estableció el sistema promocional, que significó un sistema de escalafón, según aptitudes y antigüedad en el servicio diplomático. En suma, esta Ley representó un avance importante ya que formaliza la noción de carrera administrativa del Servicio Diplomático. “Fue de este modo que la estabilidad y permanencia, así como un sistema promocional, sentaron las bases de la carrera administrativa del servicio exterior, a partir de su ramo diplomático”.⁹⁸

La “Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano”⁹⁹ del 25 de agosto de 1853, introduce un nuevo orden jerárquico; “reivindica la nacionalidad mexicana, por nacimiento o por naturalización, como requisito sine qua non para formar parte del cuerpo diplomático y denota como cualidades de todo empleado diplomático, la buena reputación, la acreditada aptitud y la probidad calificada en cualesquiera de las profesiones honrosas y literarias”.¹⁰⁰ Para el nombramiento de secretarios y oficiales, se continuó con la preferencia a los empleados del Ministerio de Relaciones Exteriores y a quienes hubiesen prestado sus servicios en la función diplomática; el orden de prelación fue por antigüedad y no por la categoría de la misión. Por primera vez se establecieron requisitos de conocimientos para el ingreso: “en el derecho de gentes, en el convencional de la República, en historia, geografía y en el idioma francés y en aquél del lugar a donde son destinados”.¹⁰¹

La Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático y la Ley Orgánica del Cuerpo Consular del Imperio Mexicano, expedidas el 2 y 12 de agosto de 1865, respectivamente, representan antecedentes importantes en la progresión del servicio exterior. El artículo 45 de la Ley del Cuerpo Diplomático consagra el antecedente más remoto del principio de rotación de los miembros del servicio exterior, al consignar que los ministros diplomáticos deberían retornar a nuestro país cada cuatro años a fin de rendir informes. Por su parte, la Ley del Cuerpo Consular, establece el antecedente de la Comisión Consultiva de Ingreso, al señalar que para ser cónsul o vicescónsul se requería ser mayor de 25 años y haber sido aprobado en el examen de una comisión nombrada por el ministro de Negocios Extranjeros.¹⁰²

Debe destacarse que se incorporaron nuevas categorías del Cuerpo Diplomático, pero el personal consular no sufre alteración alguna. Se establece que todos los empleados diplomáticos deben cubrir el requisito de nacionalidad mexicana, buena reputación y para el caso de los primer y segundo secretarios, además, se requiere de examen previo de conocimientos. Las atribuciones consulares se incrementan al autorizarse la competencia en funciones judiciales, arbitrales y notariales. En cuanto a permanencia, se dispone amovilidad a voluntad del emperador.¹⁰³

En el Reglamento del Cuerpo Consular, expedido el 16 de septiembre de 1871, (correspondiente a la Ley sobre el establecimiento de Consulados de 1834), destacan fundamentalmente dos situaciones: 1) Introduce nuevos grados o rangos

⁹⁸ *Ibidem* p. 159.

⁹⁹ *Ibidem* p. 160.

¹⁰⁰ Quilantán, Rodolfo, *op. cit.*, p.148.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² *Ibidem* p. 149.

¹⁰³ *Ibidem*.

en el cuerpo consular; y 2) Por primera vez se delimitan funciones específicas a cada uno de ellos.¹⁰⁴

La Ley Reglamentaria del Cuerpo Diplomático del 7 de mayo de 1888, estableció como requisitos de ingreso demostrar conocimientos de historia, derecho internacional, geografía, diplomacia; hablar francés e inglés además del idioma del país en el que se desempeñarían y demostrar conocimientos de latín, mismos que debían comprobarse mediante examen en escuelas públicas, título profesional, obras o trabajos publicados o por examen especial por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores. En materia de permanencia, se establecieron reglas fijas de promoción basadas rigurosamente en la antigüedad del funcionario; y se introduce la suspensión o la destitución por mala conducta o falta grave al servicio.¹⁰⁵

La Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano del 3 de junio de 1896 y su Reglamento¹⁰⁶ expedido el 19 de junio del mismo año, establecen criterios de unidad entre la Secretaría y el cuerpo diplomático y consular al definir equivalencias de categorías entre sus cargos y rangos. De esta manera, el secretario del ramo equivalía a un embajador, mientras que el subsecretario al ministro plenipotenciario. Por otra parte, el paso de los funcionarios de planta de la Secretaría o de los funcionarios consulares al servicio exterior no era automático, sino que, estaba condicionado a que se cubrieran todas las formalidades para cualquier aspirante a la carrera diplomática. Así, los requisitos para secretario de Legación eran: ser ciudadano mexicano mayor de 21 años, tener buena educación y costumbres, ser instruido en estudios de abogacía, derecho patrio, derecho internacional público y privado, economía política, y en los idiomas francés e inglés, además de cubrir el requisito de examen público. Por su parte, los requisitos para ser agregado, eran: 18 años de edad; buena educación y costumbres; y hablar y escribir el francés.¹⁰⁷

La permanencia se fortalecía mediante el sistema de promoción, en el cual los requisitos se circunscribieron a consideraciones de rango, mérito en cuanto a la importancia de los servicios prestados y a la antigüedad para el caso de que hubiera aspirantes en igualdad de condiciones. Finalmente, el 13 de diciembre de 1896, mediante Decreto se adicionó a la Ley la categoría de Embajador hasta hoy vigente.¹⁰⁸

La Ley Orgánica del Servicio Consular Mexicano y su Reglamento, expedidos el 11 de noviembre de 1910 y el 12 de marzo de 1911, respectivamente, derogaron la Ley de 1834 y su Reglamento de 1871. La Ley se conformó por sólo 18 artículos y el Reglamento de 813 artículos, distribuidos en 43 capítulos, que constituyeron una amplia regulación de las funciones consulares y de manera explícita describieron normas y pautas en la materia. Con esta normatividad se equipararon los elementos de profesionalización alcanzados en la carrera diplomática anteriormente descritos, a la rama consular. El ingreso a la carrera consular, demandaba la presentación de un

¹⁰⁴ *Ibidem.* p. 150.

¹⁰⁵ *Ibidem.* pp. 151-152.

¹⁰⁶ Guerrero, Omar. *Historia de la Secretaría... Op. cit.* p. 163.

¹⁰⁷ Quilantán, Rodolfo, *op. cit.*, p.153.

¹⁰⁸ *Ibidem.*

diploma de aspirante expedido por la Escuela Nacional de Comercio y Administración, o la presentación de un examen ante un jurado elegido por el Secretario de Relaciones Exteriores.¹⁰⁹ Por otra parte, se estipuló que las vacantes se cubrieran en escalafón, a partir del nivel inferior, con base en la aptitud, méritos y a la antigüedad solo en caso de igualdad de condiciones.¹¹⁰

Entre 1920 y 1924 se dieron paso a una serie de reformas que implicaron una reorganización de fondo del servicio exterior. Al respecto debemos destacar que se realizó una renovación y depuración al sistema, al obligarse a todos los miembros del servicio a realizar el examen de conocimientos que había quedado en desuso bajo el régimen porfirista.¹¹¹

Con la “Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano” y su reglamento, expedidos el 9 y 17 de enero de 1922, respectivamente, se establecieron nuevas categorías en el Cuerpo Diplomático; se dispuso el ingreso a partir de concurso público y de un proceso de selección, con base en la criterios de competitividad académica pero con preferencia entre sus miembros en igualdad de circunstancias. Se establece como requisito la comprobación de la instrucción primaria; el procedimiento de selección se torna minucioso y se crea un sistema de promoción con tiempos mínimos de permanencia en cada una de las categorías, prevaleciendo el mérito y la aptitud por encima de la antigüedad.¹¹²

La condición de permanencia fue reforzada debido a que se estableció la garantía de un procedimiento de despido, que sólo se justificaba por las siguientes causas: a) que recayera contra alguno de ellos sentencia condenatoria en proceso criminal; b) contraer matrimonio con extranjero sin aviso previo a la Secretaría; c) infracción grave de los deberes oficiales; d) mala conducta; y e) abandono de empleo.¹¹³

No obstante estos avances, se dispuso una condición laboral denominada *disponibilidad*, que implicó un debilitamiento de la estabilidad del servicio, pues sí un miembro del servicio exterior era declarado en *disponibilidad*, tenía como límite 5 años de permanencia en el servicio y si en ese lapso no era llamado nuevamente para cubrir una vacante, era cesado definitivamente.¹¹⁴

La Ley Orgánica del Cuerpo Consular Mexicano y su Reglamento de 1923, expedidos el 9 de enero y el 25 de octubre de 1923, respectivamente, estableció una nueva estructura de las oficinas consulares y de la integración del personal. Igual que la Ley Diplomática de 1922, se adoptó el sistema de concurso público como condición de ingreso al cuerpo consular; se asimilaron las obligaciones consulares y los casos de separación y remoción. En correlatividad con la legislación diplomática, se prescribió que el gobierno estuviera en posibilidad de

¹⁰⁹ *Ibidem* p.154.

¹¹⁰ Guerrero, Omar. *Historia de la Secretaría... Op. cit.* p. 169.

¹¹¹ *Ibidem* p. 285.

¹¹² Quilantán, Rodolfo, *op. cit.*, p.155.

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ Guerrero, Omar. *Historia de la Secretaría... Op. cit.* p. 289.

nombrar para el cargo de cónsul general a mexicanos no pertenecientes al Cuerpo Consular, quienes debían gozar de notoria aptitud y buena conducta.¹¹⁵

La Ley del Servicio Exterior, Orgánica de la rama Diplomática y Consular Mexicanos y su Reglamento, expedidas el 30 de enero y el 12 de mayo de 1934, respectivamente, al igual que la Ley de 1829, norma ambos servicios en un sólo ordenamiento jurídico. Esta Ley concibe al “Servicio Exterior Mexicano como un órgano del Estado dependiente del Ejecutivo y administrado por la Secretaría de Relaciones Exteriores”.¹¹⁶

La regulación en un mismo instrumento jurídico tenía como propósito rearticular el servicio exterior en una sola carrera administrativa, para ello se sustituye la denominación de la agrupación del servicio exterior en “cuerpos, por la denominación “ramas”. Asimismo, se introdujo la clasificación horizontal de la carrera administrativa en dos categorías: por un lado los funcionarios de carrera dentro de la rama diplomática y la rama consular y por otra la de los empleados de carrera.¹¹⁷

A los requisitos de ingreso, además de cubrir los de competencia por medio de examen público general, se agregaron los de ser ciudadano mexicano por nacimiento, no haber cumplido 27 años de edad a la fecha de la solicitud de ingreso y haber cursado la instrucción secundaria o su equivalente. El régimen promocional siguió fundamentado en el mérito. No obstante, esta Ley daba al Ejecutivo la facultad para designar personal diplomático y consular en todas las categorías para el desempeño de alguna misión determinada por tiempo indefinido.¹¹⁸

La Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano de 1967, expedida el 4 de marzo de ese año, define al servicio exterior, como la “organización permanente destinada a salvaguardar los intereses nacionales en el extranjero y a representar a México ante los Estados extranjeros con los que mantiene relaciones, así como ante los organismos y reuniones internacionales en que participa”.¹¹⁹

Con esta Ley, el servicio exterior fue dividido en funcionarios y empleados eliminando la anterior división en ramas; para la integralidad de la carrera administrativa del servicio exterior se flexibilizaron los requisitos de ingreso y paso entre el servicio diplomático y consular con base en equivalencias entre rangos.¹²⁰

De esta Ley destacan dos innovaciones de importancia: primero, la instauración de la Comisión Consultiva de Ingreso, que tiene antecedente en las Leyes Orgánicas de los Cuerpos Diplomático y Consular Mexicano de 1865; su principal tarea era la organización de los concursos públicos generales para cubrir vacantes. Se integraba por el presidente de la Comisión de Personal y por los

¹¹⁵ Quilantán, Rodolfo, *op. cit.*, p.157.

¹¹⁶ *Ibidem.*

¹¹⁷ Guerrero, Omar. *Historia de la Secretaría... Op. cit.* pp. 297-300.

¹¹⁸ Quilantán, Rodolfo, *op. cit.*, p. 158.

¹¹⁹ *Ibidem.*

¹²⁰ Guerrero, Omar. *Historia de la Secretaría... Op. cit.* pp. 306-307.

directores de las escuelas o instituciones legalmente reconocidas con carreras de diplomacia o de relaciones internacionales. Exceptuando a su presidente, en ningún caso podían formar parte de esta Comisión miembros del servicio exterior o funcionarios de la Secretaría. Los requisitos de ingreso eran: edad máxima de 25 años para aspirantes que tuvieran grado de bachiller y de 28 años cuando tuvieran un grado académico mayor; se estableció que todos los candidatos admitidos recibirían un nombramiento provisional de vicescónsul y sólo serían considerados miembros regulares del servicio hasta después de un año, que se les comunicara formalmente su nombramiento definitivo.¹²¹

En segundo lugar, la creación de la Comisión de Personal del Servicio Exterior, formada por un presidente, que podía ser uno de los subsecretarios de Relaciones Exteriores, por los Directores Generales de los servicios Diplomático y Consular y de Cuenta y Administración; estaba encargada de estudiar los méritos del personal; de acuerdo a ellos y a consideración del titular de la Secretaría, se otorgaban ascensos, traslados, disponibilidades, retiros, medidas disciplinarias y casos excepcionales de licencias y vacaciones. Se estableció que el servicio exterior sería desempeñado por funcionarios de carrera, y sólo en ocasiones excepcionales el Presidente de la República podría designar personas ajenas en los cargos reservados a los funcionarios de carrera, estipulando que debían ser para tareas concretas y por tiempo definido.¹²²

La Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano del 8 de enero de 1982 y su reglamento del 22 de julio del mismo año, determinaban la integración del SEM con personal de carrera y especial. Esta ocasión, se regresaba a la anterior noción de cuerpo, en la medida que integraba al personal de carrera en tres ramas: diplomática, consular y administrativa. El ingreso de los integrantes de la rama administrativa a la rama diplomática o consular, exigía el procedimiento normal requerido para dichas ramas.¹²³

Se estableció el sistema de comisión entre el servicio y la Secretaría, estableciendo el derecho de cargo, de ésta manera, si un miembro del servicio exterior era designado para ocupar un puesto en la Secretaría, se le cubría las remuneraciones correspondientes a dicho cargo, mientras su plaza del servicio exterior quedaba reservada hasta el término de su comisión en la Secretaría; durante ese lapso conservaba su lugar en el escalafón y acumulaba antigüedad, pudiendo incluso ser ascendido; en cuyo caso se le debía reservar la plaza correspondiente a su nueva categoría.¹²⁴

¹²¹ Quilantán, Rodolfo, *op. cit.*, pp. 158-159.

¹²² *Ibidem.* pp. 159.

¹²³ Guerrero, Omar. *Historia de la Secretaría... Op. cit.* pp. 310.

¹²⁴ Artículo 57 de la "Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano". *Diario Oficial de la Federación*, México, 8 de enero de 1982. Este sistema permaneció en la Ley del Servicio Exterior Mexicano de 1994 (artículo 17), mismo que fue modificado en la reforma de 2002.

El ingreso a la carrera del servicio exterior se reglamentó en concursos públicos generales en tres etapas: examen de admisión al Instituto Matías Romero¹²⁵ (IMR); cursos especializados de capacitación en dicho instituto y un examen para optar a la categoría de agregado diplomático o vicecónsul. Se exige el grado académico de licenciatura para la rama diplomática y consular y secundaria para la rama administrativa. Esta Ley mantiene la posibilidad de acreditar como embajadores o cónsules generales a funcionarios de carrera del servicio exterior quienes tuvieran un rango de ministro o cónsul de primera.¹²⁶

Finalmente, la Ley del Servicio Exterior Mexicano del 4 de enero y su Reglamento del 11 de octubre, ambos de 1994¹²⁷, fortalecen al Servicio Exterior Mexicano como cuerpo permanente de carrera al fusionar las ramas diplomática y consular en una sola denominada rama diplomático-consular, con el propósito de dotarle de mayor unidad al servicio. Sus miembros deben tener conocimientos de ambas funciones; a la anterior rama administrativa se le renombra como técnico-administrativa y le agrega la categoría o rango de coordinador administrativo.¹²⁸

En esta legislación, se estableció la rotación programada del personal como medida para evitar el desarraigo del país y favorecer la estancia equilibrada entre áreas geográficas diversas. También introdujo un sistema de comisiones del personal del SEM para prestar servicios temporales en otras dependencias públicas teniendo la posibilidad de conservar su antigüedad en el servicio.¹²⁹

La Ley de 1994 modificó la integración de la Comisión de Personal y definió claramente sus funciones. Se reforzó el mecanismo de ingreso mediante examen de cultura general; de español; exámenes de dominio de un idioma extranjero y traducción de otro; elaboración de un ensayo sobre un tema de actualidad en política exterior; entrevistas con funcionarios de la Secretaría; además de cursos especializados en el IMR, de mínimo seis meses y un año adicional de experiencia práctica en la Secretaría.¹³⁰

Se flexibilizó el procedimiento de ingreso paralelo o lateral, mediante el que funcionarios de la Secretaría pudieran incorporarse como personal de carrera, a través de la presentación de los exámenes de ingreso y de ascenso a la categoría deseada con el propósito de aprovechar la experiencia de su personal.

Se establecieron procedimientos para la separación de los miembros del SEM que no se presentaran a los exámenes de ascenso, o que no tuvieran resultados satisfactorios. Se agregó un nuevo capítulo sobre las sanciones administrativas, en

¹²⁵ Creado el 14 de diciembre de 1974 como órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con el objeto de contar con un "establecimiento académico para la formación de los servidores públicos del exterior". Guerrero, Omar. *Historia de la Secretaría... Op. cit.* p. 337.

¹²⁶ Quilantán, Rodolfo, *op. cit.*, p. 160.

¹²⁷ "Ley del Servicio Exterior Mexicano", *Diario Oficial de la Federación. México*, 4 de enero de 1994. Reformada por Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación del 23 de enero de 1998 y del 25 de enero de 2002. Texto Vigente.

¹²⁸ Gallardo Enríquez, Marco Vinicio. *La Carrera Administrativa Del Servicio Exterior Mexicano*. Tesis UNAM. México 2003. p. 64.

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ "Ley del Servicio Exterior Mexicano", *Diario Oficial de la Federación, México*, 4 de enero de 1994. Artículo 28. Con la Reforma de 2002, se establece que los cursos en el IMR, no excederán de 6 meses.

concordancia con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.¹³¹

La Ley de 1994 ha sufrido dos reformas; la primera de ellas, de enero de 1998, modificó sólo 3 artículos que tenían que ver con cuestiones sobre el requisito y condiciones de nacionalidad de los miembros del SEM.¹³²

La segunda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 2002, modificó 53 –de 65 artículos que conforman la Ley- y adicionó 8 nuevos artículos.¹³³ De acuerdo a la exposición de motivos de la Iniciativa que originó la reforma, ésta tuvo como propósito “dar transparencia y certidumbre a los procedimientos aplicables al ingreso, evaluación, ascenso y aplicación de sanciones administrativas a los miembros del SEM, así como los requisitos de permanencia en dicho cuerpo”.¹³⁴

Entre los cambios, destaca la reestructuración de la Comisión de Personal para el establecimiento de criterios claros y permanentes en su conformación que dieran seguridad, imparcialidad y objetividad a sus decisiones. Se incorporó a un representante de cada rango del SEM, quienes participarán con voz y voto en la sesiones de casos de personal de su rango. La presidencia se encargó a un Embajador de carrera dedicado de tiempo completo a esa actividad; se incorporó al titular del IMR y se eliminaron los tres funcionarios que discrecionalmente elegía el Secretario.¹³⁵

A las subcomisiones existentes de Ingreso y de Asuntos Disciplinarios, se sumaron las subcomisiones de Rotación, encargada de estudiar las solicitudes de movimientos, y la de Evaluación, que calificará los expedientes del personal del Servicio.¹³⁶

En cuanto al sistema de ingreso, con la reforma se establece una frecuencia anual para los concursos, números mínimo y máximo de plazas a concursar. Asimismo, se flexibiliza el mecanismo de ingreso lateral, reduciendo los requisitos a los funcionarios de la Secretaría y a los temporales, manteniendo los requisitos de experiencia y edad.¹³⁷

Referente a evaluación, promociones, ascensos y permanencia, se obligó a la confidencialidad de los informes reglamentarios y se estableció un mecanismo complementario de auto evaluación, en el que el interesado expondrá los elementos

¹³¹ Gallardo Enríquez, Marco Vinicio. *op. cit.*, p. 65.

¹³² “Decreto por el que se reforman diversos ordenamientos legales”. *Diario Oficial de la Federación*, México, 23 de enero de 1998.

¹³³ “Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Servicio Exterior Mexicano”. *Diario Oficial de la Federación*, México, 25 de enero de 2002.

¹³⁴ “Iniciativa por la que se Reforman diversas Disposiciones de la Ley del Servicio Exterior Mexicano”, presentada por el Titular del Ejecutivo Federal el 28 de noviembre de 2001. *Gaceta Parlamentaria No. 29*, Senado de la República, México, 29 de noviembre de 2001. <http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/gaceta/content/ordinaria/58/content/81/81c.html> La Iniciativa fue conocida popularmente como “Ley Castañeda” debido a que se presentó bajo la titularidad de la Cancillería de Jorge Castañeda Gutman; dicha Iniciativa estuvo basada en las recomendaciones de una comisión de expertos presidida por Jesús Silva Herzog.

¹³⁵ *Ibidem.*

¹³⁶ *Ibidem.*

¹³⁷ *Ibidem.*

que considere deben ser tomados en cuenta para juzgar su desempeño. Se establecieron también informes anuales confidenciales por parte de los miembros del SEM, que evaluarán el desempeño de los titulares de las oficinas o representaciones de su adscripción.¹³⁸

Respecto a promociones y permanencia, se establecen periodos mínimos de permanencia en cada rango que permitan a los funcionarios adquirir la experiencia necesaria para aspirar a una promoción. Se incorpora un examen de permanencia y actualización que se denomina de "media carrera", que debe presentarse antes del examen de ascenso a Consejero y se determina la evaluación quinquenal, para todos los miembros del SEM como requisito de permanencia; con éste, se analiza el desempeño, cumplimiento de obligaciones y la continuidad de requisitos que los miembros del SEM deben seguir cubriendo.¹³⁹

Se establece un programa de rotación de ejercicio anual para dar certidumbre a los miembros del SEM sobre su situación futura; se incrementa el periodo máximo de estancia en México o en el extranjero de seis a ocho años y el periodo máximo en cada adscripción se aumenta de cuatro a seis años.¹⁴⁰

En relación al tema de las prestaciones y compensaciones se eliminan elementos de discrecionalidad y se fijan criterios claros de otorgamiento además de mejorar las jubilaciones.¹⁴¹

Finalmente, se precisa la competencia y composición de la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios; para el caso de faltas administrativas, se establece la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, en sustitución de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en virtud de que el artículo 123, Apartado "B", fracción XIII, establece que los miembros del SEM se regirán por sus propias leyes.¹⁴²

Como observamos, el actual Servicio Exterior Mexicano, logró desarrollarse en más de 180 años, como un sistema de servicio público especializado, profesional, basado en el mérito, en el que se regularon los procedimientos de ingreso, ascenso, permanencia y separación, erigiéndose como el servicio de carrera administrativa más antiguo de nuestro país.

¹³⁸ *Ibidem.*

¹³⁹ *Ibidem.*

¹⁴⁰ *Ibidem.*

¹⁴¹ *Ibidem.*

¹⁴² *Ibidem.*

4. HACIA UN NUEVO PATRÓN DE SERVICIO PÚBLICO EN LA CANCELLERÍA.¹⁴³

a) El Servicio Exterior Mexicano frente al Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.

En el año de 2003, con la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (LSPC), dos historias convergen. Por una parte un Servicio Exterior Mexicano como cuerpo permanente de funcionarios públicos al servicio del Estado mexicano, con características absolutamente singulares en términos de profesionalización, que se ha desarrollado a lo largo de más de 180 años en la S.R.E. con fundamento legal en la Ley del Servicio Exterior Mexicano (LSEM).

Por otra parte, un régimen de servicio civil de carrera de aplicación en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y extensivo a los otros Poderes de la Unión, con el que se hace realidad una vieja aspiración del servicio público mexicano que se remonta al siglo XIX. La Ley del Servicio Profesional de Carrera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003, entró en vigor 180 días después de su publicación, es decir, el 7 octubre del mismo año.¹⁴⁴ Su implantación inició de forma gradual el 3 de abril de 2004, fecha en la que entró en vigor su Reglamento.¹⁴⁵

El Servicio Profesional de Carrera (SPC) significó un sistema para propiciar la elevación de los niveles de profesionalización y especialización así como “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.”¹⁴⁶

b) Incompatibilidad entre el Servicio Exterior Mexicano y la Ley del Servicio Profesional de Carrera: Reforma a la LSPC para excluir de su aplicación a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, señala al personal excluido de su ámbito de aplicación, entre éstos se incluye al personal que preste sus servicios en la Secretaría de Relaciones Exteriores y a los miembros del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste. Sin embargo, debe precisarse que en la redacción original de éste artículo, no se incluía entre las excepciones al personal de la S.R.E.; la redacción actual se

¹⁴³ Cancillería es la “oficina donde el jefe de la misión y su personal desarrolla sus tareas”; sin embargo, en México se le ha dado tradicionalmente significado como sinónimo de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de Canciller al titular de la misma. En este trabajo utilizaremos la acepción como sinónimo de la Secretaría. Glosario de Términos Diplomáticos en: <http://www.sre.gob.mx/acerca/glosario/c.htm>

¹⁴⁴ “Ley del Servicio Profesional Carrera en la Administración Pública Federal”. *Diario Oficial de la Federación*, México, 10 de abril 2003. Artículo Primero Transitorio.

¹⁴⁵ “Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2 de abril de 2004.

¹⁴⁶ Artículo 2 de la “Ley del Servicio Profesional Carrera en la Administración Pública Federal”. *Diario Oficial de la Federación*, México, 10 de abril 2003.

debe a una reforma a la Ley impulsada desde el Congreso, que de hecho fue la primera de dos reformas que ha sufrido esta nueva Ley.¹⁴⁷

- **Gestación de la Reforma a la LSPCAPF para excluir de su aplicación al personal de la S.R.E.**

Ante la implementación gradual de la LSPC y su reglamento en la S.R.E., Integrantes del SEM¹⁴⁸ advirtieron graves problemas al desarrollo de su propio sistema de profesionalización, principalmente por la obstrucción al principio de rotación, que exige a la S.R.E una adecuada movilidad del personal de carrera: “La activación del Servicio Profesional de Carrera puede significar un desplazamiento de los miembros del Servicio Exterior Mexicano de Carrera de puestos de dirección”.¹⁴⁹ Por ello se manifestaron e hicieron pública su preocupación a través de cartas dirigidas al Secretario y al Presidente de la República, avaladas por un gran número de miembros del servicio, en las que solicitaban que no se aplicara la LSPC en la Cancillería.¹⁵⁰

Además de señalar la incompatibilidad entre dos leyes sobre el servicio civil de carrera aplicables en una misma institución, argumentaron que si bien, el artículo 8 de la LSPC, en su redacción original no incluía explícitamente a la S.R.E. para excluirla de su ámbito de aplicación, implícitamente establecía la exclusión del personal que “...estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera...”, afirmación que se repite en el artículo quinto transitorio de la propia Ley.¹⁵¹ Bajo este supuesto, el Servicio Exterior Mexicano establecido mediante una disposición de rango de Ley, conforma el servicio civil de la S.R.E., por ello, ésta debería quedar fuera de la jurisdicción de la LSPC.

Sin embargo, en la Secretaría de Relaciones Exteriores, se inició la implementación gradual, argumentando la obligatoriedad de la implantar el SPC,

¹⁴⁷ La segunda reforma que ha sufrido la LSPC corresponde al “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de enero de 2006. p.25. Con esta reforma se incorpora en la Ley, la equidad de género como uno de los principios rectores del sistema.

¹⁴⁸ Desde la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, se inició un intenso trabajo coordinado de convencimiento y promoción de lo que consideraron la defensa de sus derechos en el marco de la LSEM, lo que refleja la cohesión y sentido de pertenencia como cuerpo especializado de la S.R.E. La Asociación del Servicio Exterior Mexicano, A. C. (ASEM), Asociación Civil, integrada por miembros del Servicio Exterior Mexicano, de adhesión voluntaria, jugó un gran papel en la coordinación de la defensa de la posición de los miembros del SEM.

¹⁴⁹ Calvo Vargas, Columba. Entrevistada por Marco Antonio Martínez. “Temor entre diplomáticos”, *Enfoque*, núm. 532, México, domingo 9 de mayo de 2004. p.12. Suplemento dominical del periódico Reforma. En mayo de 2004 la Embajadora Columba Calvo era Presidenta de la Mesa Directiva de la ASEM para el periodo 2003-2005.

¹⁵⁰ González, María del Refugio. “Nota Informativa sobre la aplicación de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y la del Servicio Profesional de Carrera: Evolución y situación Actual”. Coordinación del Grupo de Trabajo sobre la Aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Cancillería. Secretaría de Relaciones Exteriores, 16 de diciembre de 2004. p. 6. (presentada en la Reunión anual de Embajadores y Cónsules, México, 4 y 5 de enero de 2005.) La primera carta dirigida al Secretario de Relaciones Exteriores, fechada el 30 de abril fue elaborada en Bruselas, Bélgica, por miembros del SEM adscritos a la Embajada de México en Bélgica y Luxemburgo y la Misión ante la Unión Europea. Una segunda carta dirigida al Secretario, fechada el 16 de julio de 2004, fue signada por lo menos por 300 miembros del SEM.

¹⁵¹ “Artículo Quinto.- Los servidores públicos de las dependencias que a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley tengan en operación un sistema equivalente al del Servicio Profesional de Carrera que se fundamente en disposiciones que no tengan el rango de ley, deberán sujetarse a este ordenamiento en un plazo de 180 días contados a partir de la iniciación de su vigencia.” Ley del Servicio Profesional Carrera en la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*, México, 10 de abril 2003.

en virtud de que en la Dependencia, coexisten los miembros del SEM y personal de mandos medios y superiores en los rangos establecidos por la nueva Ley (de Enlace a Director General), que no pertenecen al servicio exterior y quienes eran sujetos del derecho a la carrera administrativa que establece la nueva Ley de profesionalización de la función pública.¹⁵²

Para superar las discrepancias, en mayo de 2004, a iniciativa del Secretario de Relaciones Exteriores, se estableció un Grupo de Trabajo para buscar soluciones al conflicto. El grupo estuvo conformado por funcionarios de la S.R.E., pertenecientes a las áreas jurídicas, de personal y la coordinación de asesores del Secretario y por funcionarios de la Secretaría de la Función Pública (S.F.P.), quienes participaron en calidad de autoridades, frente a los funcionarios del SEM participantes en los trabajos; al grupo se le sumarían más tarde servidores públicos de la S.R.E., no miembros del SEM, como representantes de los denominados “profesionalizables”¹⁵³, es decir, de los servidores de la Cancillería, sujetos a profesionalización de acuerdo a la LSPC.¹⁵⁴

Desde el inicio de los trabajos, se definieron dos posiciones francamente marcadas: por una parte la posición de las “autoridades” de la S.R.E. y la S.F.P. quienes siempre demostraron estar plenamente convencidos de que debía implementarse la LSPC en combinación con la LSEM, y por la otra parte la posición de los miembros del SEM y los profesionalizables, que buscaron férreamente el reconocimiento de la exclusión de la Cancillería de la aplicación de la nueva Ley, proponiendo incluso, la creación de una tercera rama dentro del SEM para incluir a los funcionarios de la Secretaría.¹⁵⁵

El grupo de trabajo presentó a la Unidad de Servicio Profesional de la S.F.P. sus argumentos para plantear las peculiaridades de la Cancillería y la problemática que generaría la aplicación de ambas leyes en la misma S.R.E.; en los trabajos se presentaron diversas propuestas de los miembros del SEM, buscando lograr un acuerdo para que prevaleciera en la dependencia la LSEM, con las adecuaciones necesarias para responder a las necesidades de profesionalización de todo el personal de la Cancillería.

En el mes de diciembre, después de más de 20 reuniones de trabajo, sin acuerdo entre las partes, las autoridades concluían la necesidad de hacer reformas, pero no a la LSPC, sino a la Ley del SEM. Por lo que determinaron la aplicación de la LSPC de forma gradual en un régimen transitorio, regulado a través de un acuerdo

¹⁵² González, María del Refugio. “Nota Informativa dirigida a los miembros del SEM”. Coordinación del Grupo de Trabajo sobre la Aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Cancillería. Secretaría de Relaciones Exteriores, 29 de julio de 2004. p.1.

¹⁵³ La denominación “profesionalizables” fue utilizada inicialmente para referirse coloquialmente al grupo de servidores públicos en términos de la connotación de la LSPC; sin embargo, posteriormente en el artículo 2 del “Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios para que la instrumentación del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Secretaría de Relaciones Exteriores no interfiera en la operación del Servicio Exterior Mexicano”, se estableció la definición: Servidor Público Profesionalizable: “el servidor público de la Secretaría de Relaciones Exteriores que no forma parte del Servicio Exterior Mexicano y que desempeña sus funciones en un puesto de cualquiera de los rangos del Sistema de Servicio Profesional de Carrera”. *Diario Oficial de la Federación*, México, 11 de abril de 2005. p.42.

¹⁵⁴ González, María del Refugio. “Nota Informativa sobre la aplicación de la Ley del Servicio Exterior Mexicano... *op. cit.* p.4.

¹⁵⁵ *Ibidem.* p.5.

intersecretarial, en tanto se preparaba una reforma legal para incorporar a la LSEM a los servidores públicos sujetos a profesionalización en una tercera rama del SEM, dando por terminadas las actividades del grupo de trabajo.¹⁵⁶

El mecanismo para la aplicación condicionada y gradual de la LSPC en la S.R.E., consistía en la autorización de la S.F.P. para que la S.R.E. reservara el 25% de los puestos en áreas “sustantivas” para ser ocupadas por el SEM, sin necesidad de concurso; en los puestos restantes y en las áreas “no sustantivas”, se realizarían los concursos de ingreso con base en la LSPC.¹⁵⁷

Los funcionarios del SEM no estuvieron de acuerdo con esta propuesta y conjuntamente con los “profesionalizables” -a diferencia de lo que podría creerse-, convinieron en que la mejor opción para consolidar y ampliar un cuerpo profesional de funcionarios al servicio de la política exterior mexicana, sería la exclusión de la Cancillería de la aplicación de la LSPC, justificándolo en los términos del artículo 8 de la Ley, quedando así la LSEM como único ordenamiento jurídico aplicable. Para ello proponían como primer paso, reformar el artículo 8 de La LSPC para hacer explícita la exclusión de la S.R.E. del ámbito de aplicación de la LSPC.¹⁵⁸

Ante esta situación y después de diversas reuniones conjuntas de funcionarios profesionalizables y del SEM, en el Senado de la República, el 4 de diciembre de 2004 los Senadores Dulce María Sauri, Georgina Trujillo y Carlos Rojas presentaron una iniciativa de reforma del artículo 8 de la LSPC con el único propósito de señalar explícitamente la exclusión de la Secretaría de Relaciones Exteriores del ámbito de la LSPC.¹⁵⁹

Sin embargo, mientras el proyecto de reforma se encontraba en proceso de dictaminación en Comisiones del Senado, de forma inesperada y unilateral, la S.F.P. y la S.R.E., emitieron el “Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios para que la instrumentación del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Secretaría de Relaciones Exteriores no interfiera en la operación del Servicio Exterior Mexicano.”¹⁶⁰ Por medio de éste, La S.F.P. autorizaba a la S.R.E. a reservar el 30% del total de los puestos de la plantilla autorizada en las

¹⁵⁶ *Ibidem*. p.5.

¹⁵⁷ “Propuesta de Bases de Colaboración entre la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal”. Coordinación del Grupo de Trabajo sobre la Aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Cancillería. Secretaría de Relaciones Exteriores México, 30 de julio de 2004.

¹⁵⁸ “Posición de los Representantes de los Profesionalizables de la S.R.E., de los Representantes de Rango del SEM y de la Mesa Directiva de la ASEM, sobre el Acuerdo firmado por la S.R.E. y la Secretaría de la Función Pública, que tiene por objeto establecer los criterios para que la instrumentación del sistema del Servicio Profesional de Carrera de la S.R.E. no interfiera en la operación del SEM de la Cancillería”, 15 de abril de 2005. En <http://www.forosem.net>

¹⁵⁹ Sauri Riancho, Dulce María, *et. al.* “Proyecto de decreto que reforma la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”. Gaceta Parlamentaria No. 84, Senado de la República, LIX Legislatura, Año 2, Primer Periodo Ordinario, México, 9 de diciembre de 2004. <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2004/12/9/1>

¹⁶⁰ “Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios para que la instrumentación del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Secretaría de Relaciones Exteriores no interfiera en la operación del Servicio Exterior Mexicano” *Diario Oficial de la Federación*, 11 de abril de 2005.

áreas “sustantivas”,¹⁶¹ para ser ocupados por miembros del SEM de acuerdo con el programa de rotación previsto en la LSEM. Para efectos de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, los puestos y plazas señalados en el acuerdo eran considerados como puestos de libre designación y, por tanto, sus ocupantes no eran sujetos al Servicio Profesional de Carrera.

Con el Acuerdo, se corría el riesgo de que una parte significativa de los puestos de estructura de la Cancillería quedaran obstruidos y por tanto nulificados para efectos del principio de rotación, ya que éste limitaba el derecho de los miembros del servicio exterior de rotar en todas las áreas de la Secretaría de Relaciones Exteriores, pues si bien les reservaba un 30% del total de puestos para el Servicio Diplomático, también les marginaba del 70% de los puestos restantes.¹⁶² Además, al momento de publicación del Acuerdo, los puestos en las áreas “sustantivas”, definidas en el anexo del Acuerdo, eran 146, número que resultaba insuficiente frente a los 228 de miembros del servicio exterior que en ese momento estaban adscritos a las oficinas de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el marco de la aplicación del sistema de rotación.¹⁶³

En respuesta al acuerdo, en los días siguientes se emitieron en el Senado de la República dos excitativas a las Comisiones, llamando a dictaminar la iniciativa presentada el 4 de diciembre, asimismo se hicieron desde esa tribuna una serie de extrañamientos a las Secretarías responsables de su publicación: “No es correcto que la publicación de este Acuerdo pretenda entorpecer o sustituir la acción legislativa del Senado sobre la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública”.¹⁶⁴

En el Senado, se cuestionó la legalidad del instrumento, que establece condiciones de operación al Servicio Exterior Mexicano, siendo que éste tiene una Ley de base constitucional: el artículo 123 Apartado B, fracción XIII que a la letra señala: “Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público y los miembros de las instituciones policiales, se registrarán por sus propias leyes”.¹⁶⁵ A esta situación el Derecho Administrativo le denomina principio “de la ‘reserva de ley’ que consiste en que, conforme a la Constitución hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley”.¹⁶⁶

Además, debe señalarse que el artículo 72 constitucional establece en el inciso f) que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación; es decir, dos secretarías de Estado no tienen facultades para interpretar la Ley o modificarle vía

¹⁶¹ *Ibidem*. El acuerdo no señala los criterios utilizados para la clasificación de áreas “sustantivas” y “no sustantivas” ni hace una definición de éstas. Sin embargo, incluyó un anexo en el que se enlistaron 146 puestos de la estructura en áreas clasificados como sustantivas.

¹⁶² Sauri Riancho, Dulce María. “Excitativa a las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos Primera, respecto a la dictaminación de la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma la Ley de Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal, presentada el 9 de diciembre de 2004”. Gaceta Parlamentaria no. 106, Senado de la República, LIX Legislatura, 2° año de ejercicio, 2° Periodo Ordinario, México, 12 de abril de 2005. <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2005/04/12/1>

¹⁶³ Ver Anexo 1 de éste trabajo. En éste se desglosa el personal por tipo y adscripción territorial.

¹⁶⁴ Sauri Riancho, Dulce María. “Excitativa a las Comisiones Unidas...” *op. cit.*

¹⁶⁵ *Ibidem*.

¹⁶⁶ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Porrúa. México, 2003. p. 107.

“acuerdos”. Este principio denominado de la “preferencia o la primacía de la ley”, consiste en que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal, no pueden ser modificadas por un reglamento o disposición normativa de menor jerarquía.¹⁶⁷

Por otra parte, la incompetencia legal de las dependencias suscriptoras del Acuerdo, se refuerza bajo lo establecido en el artículo 73 de nuestra Constitución, fracción XX que determina la facultad del Congreso “Para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicanos”.¹⁶⁸

Adicionalmente, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, dictaminó negativamente el proyecto de Acuerdo sometido por las Secretarías el 28 de enero de 2005, bajo el argumento de que “la práctica de firmar acuerdos entre Secretarías es contraria a principios básicos de Derecho Administrativo, ya que las dependencias del Ejecutivo no pueden negociar sus atribuciones legales”.¹⁶⁹

- **Proceso legislativo para la aprobación de la Reforma.**

Días más adelante, el 27 de abril de 2005, casi por terminar el periodo ordinario de sesiones, el Senado de la República, en sesión ordinaria, aprobó el Dictamen con Proyecto de Decreto de Reforma al artículo 8 de la LSPC y lo turnó a la H. Cámara de Diputados para su dictaminación en calidad de Cámara Revisora.¹⁷⁰

En la Cámara de Diputados, tanto los funcionarios del SEM y los “profesionalizables”, continuaron la labor de promoción de la iniciativa ante las comisiones dictaminadoras. Finalmente, la reforma se aprobó en la sesión del 28 de junio de 2005, en periodo extraordinario de sesiones.¹⁷¹

La reforma fue publicada el 1 de septiembre de 2005, entrando en vigencia al día siguiente. Con la reforma, el artículo 8 de la LSPC señala explícitamente la exclusión de su ámbito a la S.R.E: “Artículo 8.- El Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores,(...); los miembros de las Fuerzas Armadas, (...), del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; (...)”.¹⁷²

¹⁶⁷ *Ibidem*.

¹⁶⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁶⁹ Excitativa de la Senadora... *Op. cit.*

¹⁷⁰ Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; y de Estudios Legislativos, Primera, con proyecto de decreto que reforma el artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. Gaceta Parlamentaria No. 111, Senado de la República, LIX Legislatura, 2° Año de Ejercicio, Segundo Periodo Ordinario, miércoles 27 de Abril de 2005. <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2005/04/27/1> (El dictamen fue aprobado por 67 votos a favor y 18 en contra y fue turnado a la Cámara de Diputados).

¹⁷¹ Dictamen de la Comisión de Gobernación, de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforma y Adiciona el Artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1785-V, México, martes 28 de junio de 2005. <http://gaceta.diputados.gob.mx/> (El dictamen fue aprobado en lo general con 300 votos a favor, 150 en contra y 6 abstenciones).

¹⁷² “Decreto por el que se reforma el artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”. *Diario Oficial de la Federación*, México, 1 de septiembre de 2005.

Para resolver la profesionalización de los servidores públicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores (no miembros del SEM con plazas de estructura, de los niveles de Enlace a Director General), se dispuso a través de los artículos transitorios del Decreto de Reforma, que éstos quedarían sujetos a una normatividad que para ese efecto expedirá el Congreso bajo la Ley del Servicio Exterior Mexicano, “a la que se propondrán las modificaciones necesarias a efecto de garantizar sus derechos laborales dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores en condiciones generales de igualdad, con base en los principios de legalidad, eficiencia, imparcialidad, equidad, certidumbre laboral, capacitación, movilidad, desarrollo profesional y humano y competencia por mérito.”¹⁷³

La elaboración de la propuesta de normatividad bajo la Ley del Servicio Exterior Mexicano señalada anteriormente, se asignó a una “Comisión *Ad hoc*” quien propondrá las adecuaciones necesarias a la LSEM, para implementar la profesionalización de los servidores públicos de confianza, bajo la dirección de la Secretaría de Relaciones Exteriores, sin menoscabo de los derechos de unos y otros, conciliando las obligaciones y derechos de los miembros del Servicio Exterior Mexicano y de los servidores públicos profesionalizables de la S.R.E.¹⁷⁴

La “Comisión *Ad hoc*” se integró con representantes de las autoridades de la S.R.E., integrantes del SEM y representantes de los profesionalizables, con criterios de paridad y plazos de actuación bien definidos.

c) ¿Qué tipo de Servicio Profesional requiere la Cancillería?

La Ley del SEM derivada de la constitución, coloca a éste como el ejecutor de una función sustantiva, que materializa la razón de ser de la S.R.E. en su conjunto. El artículo 1 de la Ley, lo caracteriza como “cuerpo permanente de funcionarios del Estado”, encargado específicamente de representarlo en el extranjero con la responsabilidad de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos establecidos en la Constitución. En este artículo se establece también la dependencia del SEM, al Ejecutivo Federal dentro de la estructura de la Administración Pública bajo la dirección y administración de la S.R. E.¹⁷⁵

De esta manera, para la profesionalización de los funcionarios de la Cancillería, debe tomarse en cuenta, que la función de representación internacional del Estado Mexicano, que la Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorgan a la Secretaría de Relaciones Exteriores, se materializa en la función diplomática y consular, cuyo ejercicio profesional descansa fundamentalmente en los miembros del Servicio Exterior Mexicano.

En este sentido, los criterios para la profesionalización del personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores, deben considerar en un lugar preeminente a

¹⁷³ *Ibidem*. Artículo primero Transitorio.

¹⁷⁴ *Ibidem*. Artículo Segundo Transitorio.

¹⁷⁵ “Ley del Servicio Exterior Mexicano”, *Diario Oficial de la Federación. México*, 4 de enero de 1994. Reformada por Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación del 23 de enero de 1998 y del 25 de enero de 2002. Texto Vigente. Artículo 1.

los miembros del servicio exterior, que son quienes están acreditados y calificados para el ejercicio de la función fundamental de esa Dependencia, debiendo mantener los niveles actuales de formación profesional y académica que hasta ahora se exigen como requisitos de ingreso y permanencia en el SEM. Es decir, el nuevo régimen de profesionalización deberá estructurarse de manera que se otorgue un lugar preeminente al Servicio Exterior Mexicano, en específico a la Rama Diplomático-Consular, en virtud de que realizan las actividades “sustantivas” o “funcionales” de la Secretaría.¹⁷⁶

d) Diferencia e incompatibilidad entre el sistema de profesionalización del Servicio Exterior Mexicano y el Servicio Profesional de Carrera

- **Clasificación y diferencia entre modelos.**

Al servicio de profesionalización del Servicio Exterior Mexicano lo podemos clasificar como modelo burocrático en sentido weberiano, o meritocrático ya que opera con estructuras jerárquicas, en éste el mérito y la antigüedad son los elementos principales para el acceso; la promoción y el establecimiento de una carrera le otorgan una alta estabilidad al empleo.

Sin embargo, debe señalarse que las reformas a la Ley del SEM de 2002,¹⁷⁷ establecieron como un elemento de corte gerencial, la evaluación del desempeño para determinar promociones y permanencia en el servicio; así, se determinó la obligación de todo miembro del SEM de presentar un examen, denominado de “media carrera” para evaluar el desempeño laboral y profesional y determinar la capacidad para asumir nuevas y mayores responsabilidades, así como para “depurar” al SEM de los elementos que no cumplieran los parámetros de la evaluación.¹⁷⁸ Además de lo anterior, se estableció la “evaluación quinquenal” como requisito de permanencia, dicha evaluación consiste en una revisión completa del desempeño de cada uno de sus miembros; en su caso, una investigación de las razones por las cuales, un funcionario de carrera no ha ascendido desde su ingreso a la categoría inmediata superior dentro de plazos máximos establecidos.

Por otra parte, al sistema de profesionalización del SEM podemos clasificarlo como sistema cerrado o de carrera, pues en él los funcionarios ingresan a una profesión que está dividida en ramas (cuerpos), en la que los servidores públicos ingresan al escalafón más bajo, desde el cual ascienden hasta llegar a los rangos más elevados del sistema. Este sistema cerrado, adquiere cierta flexibilidad al

¹⁷⁶ Las actividades funcionales o sustantivas, son las que tienen como propósito dirigir la realización del trabajo que es el objeto vital de la administración pública (actividades fines), frente a las actividades institucionales o adjetivas que son aquellas cuyo objeto es el mantenimiento y operación de la administración pública (actividades medios). Guerrero Omar. “Los Gerentes Públicos Pintados Por Sí Mismos”. Convergencia, Revista de Ciencias Sociales. Septiembre-diciembre, año/vol. 11, número 036. Universidad Autónoma del Estado de México, 2004. p. 235.

¹⁷⁷ “Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Servicio Exterior Mexicano”. 2002... *op. cit.*

¹⁷⁸ El examen de media carrera debe presentarse por primera vez durante los primeros tres años de haber ascendido al rango de primer secretario; por segunda ocasión antes de cumplir cinco años en el rango, en caso de no haberlo aprobado en la primera; y por tercera ocasión, antes de cumplir 6 años en el rango. Quien no aprueba el examen en estas tres oportunidades, es dado de baja del servicio. Artículo 39 de la Ley del SEM 2002 y Artículos 50 al 53 de su Reglamento.

permitir a funcionarios de la Secretaría el ingreso a media carrera, bajo el cumplimiento de requisitos que se señalan para cada puesto (artículos 34 y 35 LSEM). Sin embargo, este mecanismo conocido como “ingreso lateral”, ha servido en ocasiones para hacer “nombramientos políticos” de grupo o de camarilla, que desvirtúan el principio de mérito en el servicio.¹⁷⁹

Un elemento característico de un servicio civil con sistema de carrera, es que cuenta con una instancia especializada encargada de la formación y capacitación de sus miembros, en el caso del SEM esta función la cumple el Instituto Matías Romero.

Por su parte, consideramos que el SPC de la Administración Pública Federal, busca cumplir con dos propósitos: establecer la profesionalización de la burocracia, en sentido weberiano, incorporando elementos innovadores en el marco de las reformas gerenciales;¹⁸⁰ en palabras de Rafael Martínez Puón: “pretende a diferencia de un servicio tradicional incorporar elementos propios de la Nueva Gestión Pública, con el interés de hacerlo más dinámico y sobre todo para evitar la inamovilidad en los puestos”.¹⁸¹

A diferencia del SEM, el SPC se clasifica como sistema abierto en el que el ingreso se dirige a cubrir un puesto sin distinguir a los servidores públicos que busquen hacer carrera en la administración pública.¹⁸² Es decir el ingreso puede hacerse a cualquier nivel del sistema sin requerir experiencia previa o un periodo previo de desempeño en la institución.

• Incompatibilidad por el Principio de Rotación

La parte funcional de la operación del servicio exterior que entra en incompatibilidad con la LSPC es el “principio de rotación” establecido en la Ley del SEM, que se contrapone con el esquema de movilidad que establece la LSPC.

Debe considerarse este como un problema de conceptualización del principio de permanencia establecido en las leyes, pues mientras que para el SEM la permanencia significa la posibilidad de hacer carrera profesional ascendiendo paulatina y ordenadamente por los rangos del servicio, situación que es facilitada por la separación entre rangos, puestos y plazas dispuesta en la Ley; mientras que en el Servicio Profesional de Carrera, significa la posibilidad de hacer carrera manteniéndose inamovible en un mismo cargo, dado que hay una correspondencia entre rangos y puestos.

¹⁷⁹ Al respecto, destacan las referencias a éste tema en la exposición de motivos de las iniciativas de reforma a la Ley del SEM y en las opiniones de destacados miembros del SEM, por las que se propone “eliminar”, “racionalizar” o limitar el ingreso lateral. Véanse: Paredes Rangel, Beatriz. “Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Servicio Exterior Mexicano”. H. Congreso de la Unión, Comisión Permanente, México, 20 de agosto de 2003. p 5; Hubbard, Enrique. “Reforma de la LSEM”, miércoles, 11 enero 2006. En http://www.forosem.net/index.php?option=com_content&task=view&id=302&Itemid=98 Y más reciente: Camacho Quiroz, César “Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano”. Gaceta Parlamentaria, No. 164, Senado de la República. LIX Legislatura, 3° Año de Ejercicio, Segundo Periodo Ordinario miércoles 05 de abril 2006. <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2006/04/05/1&documento=8>

¹⁸⁰ *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Documento aprobado el 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo del CLAD. pp.10-11.

¹⁸¹ Martínez Puón, Rafael. *op. cit.* p. 287.

¹⁸² *Ibidem.* p.307.

El principio de rotación de los miembros del SEM es regulado por los artículos 10, 11 y 11bis de la Ley¹⁸³, así como en los artículos 91 al 98 de su Reglamento¹⁸⁴, en donde se establece como responsabilidad de la S.R.E. que “la adscripción en el extranjero y en México del personal de carrera se ajuste a una rotación programada, asegurándose que, sin excepción, ningún miembro de éstas permanezca fuera del país o en la Secretaría más de ocho años continuos” y “(...) procurando que el personal de la rama diplomático-consular no permanezca menos de dos años, ni más de seis en una misma adscripción en el exterior”. Incluso establece que deberá haber rotación más continua en adscripciones de vida “difícil” donde el personal de carrera del servicio exterior tendrá, sin excepciones, una permanencia máxima de dos años. (Artículo 90 del reglamento). Cuando se notifican las órdenes de traslado, se debe tomar posesión del nuevo cargo dentro de un plazo de sesenta días naturales, a partir de la notificación. El personal que se niegue a ser trasladado causa baja del SEM. **La rotación es el movimiento programado y ordenado de adscripciones de los miembros del SEM, por lo que debe diferenciarse claramente del ascenso o la promoción.**

El principio de rotación tiene varios objetivos:

*“La rotación es parte medular de la LSEM como principio y obligación en el quehacer profesional de un diplomático, ya que asegura la participación, formación y actualización de los funcionarios del servicio exterior. El alejamiento permanente del país de los miembros del servicio exterior provocaría la pérdida de su identidad, y el paulatino desconocimiento de la dinámica de la sociedad que representan”.*¹⁸⁵

La rotación, otorga a los miembros del servicio exterior la posibilidad de conocer y participar de forma integral en las actividades de la S.R.E., pues se establece como un principio reglamentado y ordenado para combinar el desempeño en las representaciones en el exterior y la posibilidad de ejercer un puesto en la Secretaría en territorio nacional; adicionalmente permite a los miembros del SEM fortalecer su preparación académica, ya que posibilita trasladados a los lugares donde cursar estudios de su interés.

- **Estructura de la Secretaría.**

Estructura en territorio nacional.

Conforme a su Reglamento Interior, para el despacho de los asuntos que le competen, la S.R.E. cuenta con las siguientes Unidades Administrativas, presentadas en orden jerárquico descendente: a) 1 Oficina del Secretario; b) 4 Subsecretarías; c) 1 Oficialía Mayor; d) 2 Jefaturas de Unidad y 1 Coordinación

¹⁸³ Ley del Servicio Exterior Mexicano. *op. cit.*

¹⁸⁴ Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Diario Oficial de la Federación, México, 23 de agosto de 2002.

¹⁸⁵ Sierra Bernal, Sergio. Participación en la Reunión de la Comisión de Gobernación de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados México, 14 de junio de 2005. <http://www.forosem.net> (El Ministro Sergio Sierra es Presidente de la Mesa Directiva 2005-2007 de la Asociación del Servicio Exterior Mexicano A.C.)

General; d) 25 Direcciones Generales, 1 Consultoría Jurídica y 1 Órgano Interno de Control.¹⁸⁶

Adicionalmente, cuenta con:

- 4 Órganos desconcentrados: 1) Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Estados Unidos de América; 2) Sección Mexicana de las Comisiones Internacionales de Límites y Aguas México-Guatemala y México-Belice; 3) El Instituto Matías Romero; y 4) Instituto de los Mexicanos en el Exterior.
- 44 Delegaciones: 31 Delegaciones Foráneas (1 por cada Estado); 10 Delegaciones Metropolitanas (9 en el Distrito Federal y 1 en el Estado de México); y 3 Delegaciones en 3 municipios fronterizos.¹⁸⁷

A partir de la revisión del organigrama de la S.R.E. identificamos 32 Direcciones Generales Adjuntas, 133 Direcciones de Área, 203 Subdirecciones y 250 Jefaturas de Departamento.¹⁸⁸

Estructura en el exterior.

En el exterior, la S.R.E. cuenta con 137 Representaciones a través de las cuales nuestro país mantiene relaciones diplomáticas con 176 países en el mundo. Éstas se dividen en 70 Embajadas, 6 Misiones Permanentes y 66 Oficinas Consulares.¹⁸⁹

Las 70 embajadas se ubican: 25 en Europa, 18 en América (16 en América Latina y 2 en América del Norte), 10 en Asia, 6 en el Caribe, 5 en África, 4 en Medio Oriente y 2 en Oceanía.¹⁹⁰

Las 66 Oficinas Consulares se encuentran en: 58 en nuestro continente (45 en Estados Unidos, 5 en Canadá y 8 en América Latina), 4 en Europa y 4 en Asia.¹⁹¹

Las 5 Misiones o Representaciones Permanentes ante los Organismos Internacionales, corresponden a la ONU (Nueva York), OEA (Washington D.C.), OCDE (Paris), UNESCO (Paris) y la Representación de Organismos Internacionales (Ginebra).¹⁹²

¹⁸⁶ Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Diario Oficial de la Federación, México, 10 de agosto de 2001. Reformado por Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 11 de octubre de 2001 y el 31 de julio de 2002, 1 de noviembre de 2002 y 26 de agosto de 2004.

¹⁸⁷ Directorio de Delegaciones. En Portal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. S.R.E. <http://www.sre.gob.mx/acerca/directorio/delegaciones/dirdelegaciones.htm> (Las Delegaciones en Municipios Fronterizos se localizan en: Ciudad Juárez, Tijuana y Tapachula).

¹⁸⁸ *Ibidem.* <http://www.sre.gob.mx/acerca/organigrama/organigrama.htm>

¹⁸⁹ *Ibidem.* <http://www.sre.gob.mx/transparencia/default.htm>

¹⁹⁰ Directorio de funcionarios públicos en las Unidades Administrativas y Representaciones de la S.R.E. <http://www.sre.gob.mx/acerca.htm>

¹⁹¹ *Ibidem.*

¹⁹² *Ibidem.*

- **Personal de la S.R.E.**

La Cancillería para el cumplimiento de sus funciones, cuenta con 3,781 plazas presupuestales; de éstas, 2,496, es decir, el 65.0% corresponde a personal que labora en territorio nacional y; 1,325 funcionarios, 35.0 %, que pertenecen al SEM y que en su mayor parte labora en las representaciones de México en el Exterior.¹⁹³ (ver anexo 2).

El personal en México (2,456) está conformado por: a) 898 plazas (23.8%) de servidores públicos de mandos superiores, medios y enlaces (personal de confianza); y b) 1,558 plazas (41.2%) que corresponden a trabajadores operativos de base.¹⁹⁴

El personal miembro del SEM, se compone por a) 866 funcionarios de la Rama Diplomático Consular y 459 de la Técnico Administrativa.¹⁹⁵ Al mes de noviembre de 2005, 217 de éstos funcionarios laboraban -en el marco del programa de rotación- adscritos a la Secretaría en territorio nacional; y 1108, se desempeñaban en las representaciones diplomáticas y consulares de nuestro país en el exterior.¹⁹⁶

Adicionalmente, al personal con plaza presupuestal, existen 225 servidores públicos asimilados al Servicio Exterior Mexicano, quienes son remunerados por las dependencias o entidades que los comisionaron a la S.R.E.; asimismo, en las oficinas en el exterior, existen 1786 trabajadores bajo el régimen contractual del país en donde se sitúan las sedes diplomáticas y consulares en las que laboran.¹⁹⁷

Plazas Profesionalizables

De acuerdo a información de la S.R.E., las 898 plazas de servidores de mandos superiores, medios y enlaces; corresponden a: 52 funcionarios de mandos superiores: el Secretario, 4 Subsecretarios, 1 oficial mayor, 4 Jefes de unidad y 42 Directores Generales; 659 funcionarios de mandos medios: 28 Direcciones Generales Adjuntas, 149 Direcciones de Área, 218 Subdirecciones, 264 Jefaturas de Departamento; y 187 plazas de personal operativo con plazas de Enlace.¹⁹⁸

De estas 898 plazas, 787 son las que estarían sujetas a profesionalización de acuerdo a lo siguiente: 30 Direcciones Generales, 17 Direcciones Generales Adjuntas, 114 Direcciones de Área, 188 Subdirecciones, 229 Jefaturas de Departamento y 157 plazas de Enlace. El resto, es decir 153 plazas, corresponden a servidores que tienen funciones de gabinete de apoyo.¹⁹⁹ (Ver anexo 2)

¹⁹³ "Análítico de Plazas del Ramo 05: Secretaría de Relaciones Exteriores", Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2006. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, noviembre 2005. Disponible en http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/presupuesto_egresos/temas/pefi/2006/temas/tomos/05/r05_app.pdf

¹⁹⁴ *Ibidem*.

¹⁹⁵ *Ibidem*.

¹⁹⁶ "Catalogo de Puestos de la Secretaría de Relaciones Exteriores". Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Servicio Exterior y de Personal. Noviembre de 2005.

¹⁹⁷ González, María del Refugio. "Nota Informativa sobre la aplicación de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y la del Servicio Profesional de Carrera: Evolución y situación Actual". *op cit.* p. 3.

¹⁹⁸ "Análítico de Plazas del Ramo 05: Secretaría de Relaciones Exteriores". *op cit.*

¹⁹⁹ "Catalogo de Puestos de la Secretaría de Relaciones Exteriores". *op cit.*

5. PROPUESTAS PARA UN SERVICIO CIVIL INTEGRAL EN LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.

En este apartado, esbozaremos algunas ideas para la reforma organizacional de la S.R.E. a efecto de establecer un servicio público integral en la Dependencia; pues por mandato de Ley, tiene la obligación de incorporar al personal con plazas de las categorías de **Enlace a Director General**, en un marco de profesionalización regulado bajo la LSEM. El objetivo principal es establecer el diseño general de un nuevo régimen de profesionalización o servicio civil integral en la Cancillería.

Con esta propuesta, en el servicio exterior de carrera, en sus dos ramas, se mantendría en esencia el sistema cerrado con el que opera actualmente; sin embargo, los servidores públicos de la Secretaría se incorporarían a un régimen de profesionalización en el marco de la LSEM en **una nueva rama**²⁰⁰, en la que se podrá ingresar en cualquier nivel del escalafón e ir ascendiendo por oposición en concursos de ascenso. Es decir, se propone la combinación del sistema de ingreso cerrado en las ramas preexistentes, con una nueva rama de ingreso abierto, lo que supone la transición del actual sistema cerrado -de carrera-, a un sistema de profesionalización mixto.

En tanto que el principio de rotación se mantiene y fortalece como elemento esencial del sistema, se propone también la posibilidad de tránsito o puenteo entre las tres ramas, en el entendido de que sus miembros cumplen con requisitos preestablecidos y con la garantía de que se tratará de miembros profesionalizados con experiencia en relaciones internacionales.

El sistema mixto, que le significa flexibilización organizacional, más el mejoramiento de los elementos y técnicas gerenciales con que ya cuenta el sistema, así como la incorporación de otros elementos, dotarán al servicio en su conjunto de flexibilidad e innovación: mérito y flexibilidad la fórmula deseable en la operación de todo servicio público de carrera.²⁰¹

²⁰⁰ Como se señaló anteriormente, la idea de establecer una rama para los servidores públicos de la Cancillería fue una propuesta presentada por miembros del SEM integrantes del "Grupo de Trabajo sobre la Aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Cancillería" en 2004. Sin embargo, esta idea fue presentada desde 1933 por Alfonso Reyes, bajo el concepto de "Unificación del Servicio" pues calificaba de "inarmónica" a la división de la administración diplomática mexicana "en dos grupos: por una parte, los diplomáticos de trinchera (...) destacados en legaciones y embajadas, y por otra parte, el grupo de funcionarios que ocupa, en México, las diversas secciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores." Consideraba necesario que estos dos tipos de funcionarios debían pasar por experiencias análogas, participando en ambas funciones, la exterior y la interior. En este sentido, proponía "Ampliar el cuerpo diplomático y cubrir todos los cargos y puestos del ministerio que fuere posible con miembros del mismo cuerpo diplomático (...) Establecer un sistema de rotación para que los secretarios, consejeros y ministros se turnen (...) en el servicio interior del ministerio, de suerte que (...) todo el cuerpo de funcionarios tenga experiencia de ambos servicios..." Este sistema, que desde entonces operaba en Brasil, daba "una intensa unidad administrativa al trabajo y facilitando la rápida comprensión entre el ministerio y sus funcionarios 'de trinchera'." Díaz Arciniega, Víctor (comp.). Alfonso Reyes, Misión Diplomática. Fondo de Cultura Económica - Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 2001. Tomo I, pp. 129-131.

²⁰¹ Longo, Francisco. "La Reforma del Servicio Civil en las Democracias Avanzadas: Mérito con Flexibilidad" Documento de Trabajo. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, Banco Interamericano De Desarrollo, Diálogo Regional de Política. Washington, D.C., Abril 2001. p. 46. Disponible en <http://www.iadb.org/int/drp/esp/Red5/transparenciadoc1.htm>

- **Consideraciones Generales**

Establecer la profesionalización de los servidores públicos de la Cancillería al amparo de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, significó otorgarles un estatus diferente a quienes siendo personal de confianza de una dependencia del ejecutivo, de acuerdo a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y a la propia Constitución, ahora, una vez reformada la LSEM, serán funcionarios del Servicio Exterior Mexicano, es decir formarán parte del “cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado (...) de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México”,²⁰² éstos, dentro de una nueva rama deberán tener la posibilidad de desempeñar funciones diplomáticas, consulares o administrativas al interior del país, así como al exterior en la medida que cubran los requisitos de desarrollo profesional, experiencia y buen desempeño en la cancillería. En el largo plazo, el sistema abonará en una institución con un servicio profesional de funcionarios públicos de lo exterior, con un nivel homogéneo de profesionalización.

El Servicio Exterior Mexicano cuenta con un régimen de profesionalización desarrollado y perfeccionado a lo largo de su historia, -que dicho sea de paso- fue uno de los modelos analizado para el diseño del SPCAF, reestructurarlo en función de aplicarlo a los servidores públicos que se desempeñan en la estructura de la S.R.E. en territorio nacional, incorporándolos en una nueva rama bajo la LSEM, requerirá cambios legales para el establecimiento de condiciones equitativas, de ingreso, promoción, formación profesional, movilidad, desempeño, condiciones de retiro y remuneraciones, pero sobre todo requerirá de voluntad política para reconocer que el servicio exterior requiere un marco de profesionalización especializado en aras del fortalecimiento de una política exterior de Estado.

- **Principios.**

Debemos precisar que las propuestas se basan en los principios establecidos en la Ley del SEM: “El personal de carrera es permanente y su desempeño se basa en los principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante, a fin de establecer un servicio permanente para la ejecución de la política exterior de México”.²⁰³

Asimismo, atienden los principios establecidos en los artículos transitorios del decreto de reforma al artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de septiembre de 2005, que excluyó a la S.R.E. del ámbito de ese ordenamiento.²⁰⁴ Dichos principios son:

²⁰² “Ley del Servicio Exterior Mexicano”, *op. cit.* Artículo 10.

²⁰³ *Ibidem.* Artículo 6.

²⁰⁴ Decreto de Reforma a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Diario *Oficial de la Federación*, México, 1 de septiembre de 2005.

1. El régimen jurídico de profesionalización de los servidores públicos de la S.R.E. debe establecerse “al amparo de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, a la que se propondrán las modificaciones necesarias a efecto de garantizar sus derechos laborales dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores en condiciones generales de igualdad, con base en los principios de legalidad, eficiencia, imparcialidad, equidad, certidumbre laboral, capacitación, movilidad, desarrollo profesional y humano y competencia por mérito”²⁰⁵.
2. Mediante la debida conciliación de los derechos y obligaciones de ambos grupos concernidos; garantizando sus derechos laborales; y sin menoscabo de los derechos de los miembros del SEM.²⁰⁶

- **Definición y funciones.**

La incorporación de los funcionarios de la estructura administrativa de la Secretaría, exige reformular la definición²⁰⁷ así como las funciones del Servicio Exterior Mexicano para extender su ámbito a las funciones diplomáticas y consulares -y ahora también las administrativas o gerenciales de la Secretaría en territorio nacional-, que desempeñan actualmente dichos funcionarios y que encuentran su justificación en que una gran parte de éstas tienen como propósito el fin último de la Secretaría, es decir, administrar las Relaciones Exteriores.²⁰⁸

- **Propuestas.**

Integración del Servicio Exterior Mexicano. Adición de una nueva Rama.

Problemática. Por Ley la S.R.E. debe institucionalizar un servicio público de carrera para incorporar a los servidores públicos no miembros del Servicio Exterior Mexicano con plazas de estructura de los niveles de Enlace a Director General, que no se encuentren en los llamados Gabinetes de Apoyo, bajo una normatividad que expida el Congreso al amparo de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

Propuesta. Establecer una nueva Rama en el SEM que denominaremos “Administrativa de Estructura” a la que se integrarán los funcionarios con plazas en los 6 rangos comprendidos por el Servicio Profesional de Carrera en las Dependencias de la APF: I) Director General, II) Director General Adjunto, III) Director de Área, IV) Subdirector, V) Jefe de Departamento, y VI) Enlace. Ésta, adoptará los principios y valores del sistema de profesionalización establecido en LSEM y por lo tanto, sus miembros adquirirán los derechos y obligaciones actualmente establecidos para las dos ramas preexistentes del servicio exterior.

²⁰⁵ *Ibidem.* Artículo Primero Transitorio.

²⁰⁶ *Ibidem.* Artículo Segundo Transitorio.

²⁰⁷ El Artículo 1 define al Servicio Exterior Mexicano como “el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México (...). Deberá eliminarse la palabra “específicamente” para dar cabida a la incorporación de todas las funciones de la Secretaría conforme a la LOAPF.

²⁰⁸ Conforme a ello, se tendrá que reformar la LSEM y su Reglamento así como el Reglamento Interior de la Secretaría, con el objetivo de otorgarle al SEM la facultad de ejercer las funciones que actualmente están atribuidas a los funcionarios con plazas de Enlace a Director General, en el marco de la estructura de la Secretaría conforme al artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

A efecto de evitar privilegios o discriminación tendrán que cumplir con requisitos de ingreso, formación y desarrollo profesional, ascenso, movilidad –rotación-, y separación, iguales o similares a los ya establecidos para las dos ramas preexistentes. Para lograrlo, se requiere un esfuerzo de homologación de los rangos entre las 3 ramas.

Homologación.

Problemática. El artículo 9 de la LSEM, exige a la S.R.E. mantener una estructura de plazas que permita una adecuada movilidad escalafonaria, manteniendo una pirámide ascendente entre rangos.²⁰⁹ Asimismo, el artículo 3 de su Reglamento establece que “la administración de rangos, plazas, puestos y estructura del servicio exterior estará sujeta a un catálogo general que incluirá los puestos en México y en el extranjero a que podrán aspirar sus miembros”. Siguiendo dicho artículo, el catálogo contendrá: descripción de cada puesto; grado de responsabilidad; perfil para ocuparlo; nivel de rango en el servicio exterior y antigüedad mínima requeridos para aspirar al mismo. El Catálogo General de Puestos será actualizado y publicado durante el mes de diciembre de cada año”.²¹⁰

Ello hasta ahora no se presenta. Las remuneraciones y percepciones de los servidores públicos del SEM están establecidos en la “Norma que Regula el Pago de Sueldos y Prestaciones al Personal de Carrera del Servicio Exterior Mexicano y al Asimilado a Este, Radicado en el Extranjero”,²¹¹ el anexo 3 de la norma citada, contiene el sueldo mensual máximo de remuneraciones autorizadas en dólares de Estados Unidos para cada uno de los rangos de las Ramas Diplomático- Consular y Técnico- Administrativa de 137 Representaciones de nuestro país en el extranjero. Para establecer los montos de las percepciones fueron tomados en cuenta costos de vida, tipo de cambio, importancia de la Representación en el extranjero, etcétera.²¹² Sin embargo, podemos observar una alta disparidad entre sueldos de un mismo rango, lo que refleja que en su elaboración no se estableció una base mínima (piso) de ingreso por rango, sobre la cual se establecieran un sobresueldo o ingreso adicional que compensara el ingreso en función de las condiciones particulares que afecten el costo de vida en las Representaciones en el exterior.²¹³

²⁰⁹ Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Diario Oficial de la Federación. *Op. Cit.* artículo 9.

²¹⁰ *Ibidem.* Artículo 3.

²¹¹ “Norma que Regula el Pago de Sueldos y Prestaciones al Personal de Carrera del Servicio Exterior Mexicano y al Asimilado a Este, Radicado en el Extranjero”. Anexo 3. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Servicio Civil. 1 de marzo de 2000. En dicha Norma se establecen también las prestaciones a las que tiene derecho los Servidores Públicos del SEM. Documento disponible en Secretaría de Hacienda, Portal de Transparencia, Normas de Recursos Humanos. www.shcp.gob.mx

²¹² La “Norma que Regula el Pago de Sueldos y Prestaciones al Personal de Carrera del Servicio Exterior Mexicano y al Asimilado a éste, Radicado en el Extranjero”, fue elaborada conjuntamente por la S.R.E y la S.H.C.P., para la determinación de los sueldos del SEM se consideraron: el costo de la vida, la importancia relativa de la sede, y las condiciones de dificultad en el país de radicación. *Memoria de la Unidad de Servicio Civil 1995-2000*

²¹³ A manera de ejemplo, conforme a la Norma citada, podemos observar que un funcionario con rango de Ministro adscrito a la Embajada de México en Japón tiene una percepción de 13,454.61 USD, (equivalente a \$ 148,807.99); en cambio un funcionario del mismo rango, estando al frente del Consulado de Fresno, (E.U.) percibe mensualmente 6,366.01 (equivalente a 70,408.07) USD (paridad \$11.06 por 1 USD al 28 de abril de 2006). Esta situación se torna inequitativa e injustificada, tomando en cuenta

Por otra parte, el anexo 2 de la norma dispone que los miembros del SEM que por rotación ocupen un puesto en la S.R.E., tendrán una homologación con puestos jerárquicamente similares; sin embargo, dicha homologación es fija y no permite movilidad respecto al tabulador de la APF, el cual tiene una flexibilidad que reconoce los diferentes grados de responsabilidad en puestos con la misma jerarquía, permitiendo a los servidores públicos acceder a mejores niveles salariales, sin cambiar de nivel jerárquico.²¹⁴

Propuesta. El sistema de homologación deberá basarse en el principio constitucional “a trabajo igual corresponderá salario igual”. La homologación deberá reflejar equidad en función de responsabilidades y de sueldos, por lo que será referencia **obligada** para establecer las equivalencias entre rangos, puestos y plazas presupuestales de las tres ramas. Con el esquema que proponemos, se deberá garantizar a los servidores públicos del SEM, el desarrollo de una carrera profesional que combine movilidad vertical y horizontal. (ver anexo 2)

El sistema de homologación y equivalencias entre ramas propuesto tiene los siguientes objetivos:

- 1) En el marco del programa de rotación deberá asegurar mantener un puesto acorde al rango así como el nivel de ingreso. Así, dará seguridad a los miembros de las ramas del exterior cuando sean adscritos a un puesto de la Secretaría en territorio nacional; su homologación será invariablemente a través del otorgamiento de una plaza presupuestal correspondiente a su rango, grupo, grado y nivel, a fin de que el funcionario mantenga su nivel de ingreso, evitando así que el movimiento implique una promoción o degradación, sino que se mantenga en el nivel que ha alcanzado; por otra parte, debe funcionar de manera similar para el servidor de la tercera rama, asegurándole que cuando sea reasignado a otro puesto -también en el marco del programa de rotación-, conserve su nivel de percepción en su nueva área de adscripción.

que el rango de homologación de un Ministro a una plaza de adscripción en México corresponde a un Director General Adjunto (Grado “A” nivel 1) con un sueldo bruto de \$ 85,888.93. Es decir, que para un Ministro ciertas adscripciones significan una reducción a su remuneración.

²¹⁴ Desde 1995, la SHCP inició una serie de acciones que tenían como propósito la Modernización en la APF de los Recursos Humanos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, con el objetivo de implementar el Servicio Profesional de Carrera; entre las acciones realizadas, se desarrolló el “Tabulador de Percepciones Mensuales Brutas para Servidores Públicos de Mando y Homólogos, contenido en el Manual de Sueldos y Prestaciones para Servidores Públicos de Mando de la APF, publicado en el D.O.F. el 28 de enero de 2000 (derogado el 31 de mayo de 2001). Este tabulador, tenía una gran flexibilidad frente al tabulador tradicional, en él los puestos se clasificaban por grupos de acuerdo al nivel jerárquico. A su vez cada grupo contemplaba tres diferentes grados de responsabilidad definidos en función del valor del puesto. Finalmente cada grado se componía de siete niveles salariales, de manera que el servidor público podía ascender salarialmente, de acuerdo con su desempeño sin necesidad de modificar su nivel jerárquico.

Actualmente el “Tabulador de Percepciones Ordinarias” está contenido en el Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal, Anexo “A”, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de marzo de 2005. En el Tabulador vigente los puestos se clasifican en grupos de acuerdo al nivel jerárquico. A su vez cada grupo contempla tres diferentes grados de responsabilidad definidos en función del valor del puesto y cada grado se compone de tres niveles salariales. Así, los servidores públicos de Enlace a Subsecretario, tienen la posibilidad de movilidad horizontal (ascenso salarial) hasta 9 posiciones sin cambiar de grupo (nivel jerárquico).

- 2) Dentro del sistema de tránsito de funcionarios de la nueva rama hacia las ramas del exterior, será indicativo del rango al que puede aspirar previo cumplimiento de requisitos iguales a los establecidos para el ingreso a la rama correspondiente. La homologación será invariablemente mediante el otorgamiento de una plaza presupuestal correspondiente a su rango, grupo, grado y nivel, a fin de que el funcionario mantenga su nivel de ingreso.

Para lo anterior, se deberá modificar el esquema de homologación del SEM, con el propósito de lograr equivalencias objetivas que reflejen el grado de complejidad, responsabilidad y especialidad de las funciones que realizan. Para ello se considera necesario que este nuevo Servicio Público de Carrera de la S.R.E. retome o implemente los mecanismos y herramientas establecidos en la APF, en materia de valuación de puestos, por medio del cual se determina el valor de un puesto medido en puntos, que sirven de base para determinar su ubicación jerárquica en el Catálogo General de Puestos y que guarda total correspondencia con un tabulador de percepciones.

De ésta manera, con el sistema de homologación, el rango de los miembros del SEM, será independiente del puesto que ocupen sus miembros en el exterior o en las unidades administrativas de la Secretaría en México; sin embargo, deberá guardar una total correspondencia entre rangos y plazas presupuestales²¹⁵ de las tres ramas del SEM, con la estructura "grupo, grado y nivel" del tabulador de percepciones establecido en el Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal. (ver anexo 2)

Ingreso al Sistema

Problemática: Como se ha señalado, el SEM es un servicio de carrera, cerrado, en el que se ingresa desde primer rango y se asciende paulatinamente, mediante concursos de oposición entre los miembros del sistema. Combinarlo con un sistema de ingreso abierto a cualquier rango puede generar resistencias si no es bien entendido; por ello debe dejarse clara la preeminencia de los funcionarios del exterior en la asignación de puestos fuera del país.

Propuesta. Los requisitos y modalidades en las etapas de **ingreso a la nueva rama** deberán ser iguales o similares a las establecidas para las otras dos ramas, en virtud de que tendrán la posibilidad de tránsito entre ramas del servicio y por la posibilidad de desempeñarse en otras dependencias del Ejecutivo Federal, bajo el esquema de intercambio establecido en el artículo 43 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.²¹⁶

²¹⁵ El Artículo 17 de la LSEM establece que el rango en el Servicio Exterior de carrera será independiente de la plaza o puesto que ocupen sus miembros en el exterior o en las unidades administrativas de la Secretaría en México, situación que propicia un manejo discrecional de las plazas y no se asegura a los miembros del SEM mantener percepciones acordes al rango al que han logrado en el sistema.

²¹⁶ Consideramos que la tendencia del servicio público en México, deberá de perfilarse hacia la homologación de los diferentes sistemas mediante la diferenciación de 1) requisitos y criterios de evaluación generales para el ingreso; y 2 desarrollo de capacidades y conocimientos técnicos específicos para ascensos y desarrollo profesional.

➤ **Requisitos**

Edad. En virtud de que el ingreso a la nueva rama es público y general para cualquier nivel de ingreso, no puede establecerse requisitos de edad máxima para ser elegible a un nivel determinado dentro de esta Rama, sin embargo, sí lo será para el tránsito de éstos funcionarios a la Rama Diplomático Consular, es decir quien sea seleccionado en un concurso de ingreso para un puesto intermedio entre los rangos de la nueva Rama, sólo podrá transitar a la Rama Diplomática Consular si cumple con el requisito de edad máxima actualmente establecida en la Ley del SEM. (ver anexo 3)

Grado académico. Consideramos que debe establecerse como mínimo el grado académico de Licenciatura; para la categoría de Enlace, se permitirá el ingreso a pasantes, bajo la condición de cumplir el requisito en un plazo razonable.²¹⁷

➤ **Etapas del Proceso de Ingreso: Reclutamiento y Selección.**

Reclutamiento. En la nueva rama, deberá ser por oposición mediante concursos públicos **abiertos**²¹⁸ a la ciudadanía en general para cubrir las plazas vacantes²¹⁹ en cualquier rango; exigiendo requisitos de experiencia previa según el rango al que se aspire, y deberán cumplir requisitos y evaluaciones que deberán ser iguales o equivalentes a las de las otras dos ramas.

Selección. Consideramos que los aspirantes a la nueva rama, deberán cubrir sin excepción con los siguientes requisitos: 1) Examen de cultura general orientado a las relaciones internacionales; 2) Examen de español; 3) Exámenes para comprobar el dominio de un idioma, preferentemente el inglés; 4) Elaboración de un ensayo sobre la materia del área a ingresar; 5) Entrevistas; 6) Exámenes médicos y psicológicos; 7) Cursos especializados en el Instituto Matías Romero, cuya duración no excederá de tres meses. Debe señalarse que éstos son similares a los establecidos para la Rama Diplomática Consular, las únicas variaciones se presentan en cuanto al idioma y al requerimiento de cumplir con un periodo de experiencia en la Secretaría previo al nombramiento (ver anexo 4).

²¹⁷ El grado académico actualmente funciona en la Rama diplomática en dos sentidos: en el ingreso, como filtro para la selección de los mejor preparados académicamente; y en el sistema de ascensos, la evaluación del expediente considera que podrá otorgarse puntuación adicional por títulos académicos obtenidos con posterioridad al último ascenso, siempre que sean relevantes para las relaciones internacionales.

²¹⁸ Se establecen concursos públicos abiertos, a diferencia de las ramas preexistentes, donde los concursos solamente son abiertos a la ciudadanía en general, para el caso de ingreso al primer rango del servicio. El mecanismo para ocupar un rango distinto al primer nivel es invariablemente por ascenso en riguroso escalafón; el concurso por oposición es sólo entre los miembros del servicio o para los empleados de la secretaría bajo el cumplimiento de requisitos de antigüedad y evaluaciones.

²¹⁹ Se considerarán que las plazas están vacantes, sólo si no hay candidatos a ocuparlas en el marco del sistema de rotación.

Cuándo se trate del ingreso a un rango diferente al de primer ingreso (Enlace), en igualdad de condiciones, tendrán preferencia los servidores públicos de la S.R.E. Se otorgará nombramiento temporal por un año; una vez transcurrido y previa evaluación de despeño se otorgará el nombramiento en la categoría a la que haya concursado.

Tránsito entre Ramas del SEM

Problemática. En el sistema de carrera cerrado establecido en el SEM, se permite excepcionalmente el tránsito o puenteo de funcionarios de cancillería al SEM al amparo de los artículos 28, 33, 34 y 35 de la LSEM, conocido como el “ingreso paralelo”. Éste en un marco de cargos de libre designación, ha sido utilizado con discrecionalidad para incorporar cuadros de la cancillería al servicio exterior, bajo requisitos que han sido dispensados por la Comisión de Ingreso, por lo cual ha significado una vía fácil e inequitativa de acceso de funcionarios de cancillería al SEM, ocasionando descontento y malestar entre los miembros que han ascendido paulatinamente en la escala de rangos del sistema.²²⁰

Propuesta. En el esquema que proponemos, el tránsito o puenteo se revalora, buscando equidad y evitando el ingreso privilegiado de miembros de la nueva rama a las ramas del exterior. Mantener el ingreso lateral a las ramas del Exterior, se justifica en que ahora los aspirantes son también miembros del SEM (los de la nueva rama) y que para su tránsito o puenteo se exige, además del cumplimiento de requisitos y evaluaciones ineludibles, iguales o similares a los ya establecidos para el ingreso, así como de antigüedad en la S.R.E., la condición de **haberse desempeñado, por lo menos 2 años,²²¹ en un rango de la rama administrativa de estructura, con un puesto de la misma categoría respecto a la tabla de homologación** al efecto establecida.²²² (ver anexo 2). Con ello se evita que el tránsito o puenteo implique: 1) ingreso privilegiado; 2) Promoción en términos de percepciones (debe mantenerse el nivel de remuneración); y 3) Incertidumbre, al establecer reglas claras, transparentes y equitativas. Adicionalmente debe aclararse que el tránsito será por oposición, participando en los concursos de ascenso, para cubrir plazas vacantes.

En este nuevo esquema, se presenta sólo una excepción: al rango más alto de la nueva rama (Director General), que conforme a la tabla de homologación, le corresponde el rango de Ministro. A quien así alcance el rango de ministro, no podrá ejercer como titular (bajo ninguna modalidad) de una representación en el extranjero cualquiera que ella sea, hasta después de un año de desempeñarse en el exterior.

²²⁰ Hubbard, Enrique. "Reforma de la LSEM", miércoles, 11 enero 2006. En FOROSEM página electrónica del Servicio Exterior Mexicano: http://www.forosem.net/index.php?option=com_content&task=view&id=302&Itemid=98Hoobard

²²¹ Esta propuesta se basa en el último párrafo del artículo 28 de la LSEM que a la Letra dice: "En ningún caso se podrá ascender o participar en concursos de ascenso sin antes haber cumplido dos años de antigüedad como mínimo en el rango al que pertenezca".

²²² Con el esquema propuesto y con base en la tabla de homologación establecida en el anexo 2, el enlace, rango de menor jerarquía en la rama administrativa de estructura, podrá aspirar al rango de técnico administrativo, rango homólogo en las ramas del exterior.

Se trata de evitar cualquier intento de enviar al extranjero a funcionarios de la nueva rama sin la profesionalización y especialización que se requiere para ejercer un cargo que requiere de conocimientos de derecho internacional y los principios de la política exterior conforme a la tradición histórica del país. Por ello, el esquema propuesto no implica tránsito automático de funcionarios de la nueva rama hacia las ramas preexistentes del exterior, sino que invariablemente se hará mediante concurso y previo cumplimiento de requisitos de ingreso y experiencia por antigüedad, desempeño y formación profesional establecidos para la rama Diplomática-Consular.

Rotación.

Problemática. Como señalamos anteriormente, el principio de rotación es la parte funcional de la operación del servicio exterior que es incompatible con el esquema de movilidad que establece la LSPC.²²³

Propuesta. En nuestra propuesta se revalora para el sistema en general el principio de la permanencia, entendida ésta como la posibilidad de mantenerse y desarrollarse en el sistema y no como sinónimo de inamovilidad en el puesto.

Bajo esta consideración, planteamos que deberá preservarse el principio de rotación dentro de los plazos fijados al efecto, en un marco de igualdad para todos los miembros del Servicio. Mantener este sistema e incorporarlo a los funcionarios profesionalizables de la Secretaría será todo un reto; su implementación paulatina y generalizada con el tiempo significará un filtro o depuración; con lo que las nuevas generaciones que ingresen como funcionarios a la Cancillería tendrán conocimiento de que ingresan a una dependencia en la que su función se basa en la dedicación, preparación, constancia y vocación de servicio, que les requerirá movilidad y traslados, tanto al interior como al exterior una vez cubiertos los requisitos para transitar la Rama Diplomática-Consular, conforme a un programa preestablecido.

En este esquema, proponemos que la rotación establecida en el artículo 11 de la LSEM, sea obligatorio a todos los miembros del Servicio. Para ello, se establecerán periodos mínimos y máximos de permanencia con la titularidad de un puesto en la Secretaría, nuestra propuesta, en función de los parámetros actualmente establecidos, es que podrán permanecer no menos de 2 años, ni más de 4. Una vez cubiertos los dos primeros años, el funcionario estará sujeto a rotación y la titularidad del puesto que ocupe estará en posibilidad de ser reasignada, conforme a las necesidades del servicio y al programa anual de rotación. Se procurará también que la titularidad de los puestos se asigne en forma rotatoria entre ramas del SEM. Conforme al artículo 11 de la LSEM, la Comisión de rotación, al elaborar el programa anual de rotación, tomará en cuenta, además de las necesidades del servicio, las especialidades profesionales, los conocimientos de idiomas y la integración familiar del personal de ésta rama.

²²³ Este tema lo tratamos en el apartado 4. *vid supra.* p. 41.

Modalidades de Rotación.- La rotación para la Rama Diplomática consular debe desarrollarse en 4 tipos con diferentes modalidades: a) México – exterior; b) exterior – México; c) exterior – exterior: país - país extranjeros e incluso entre representaciones distintas en una misma circunscripción en el exterior; d) México – México: cambio entre la sede y las delegaciones estatales y el Distrito Federal y al interior de la S.R.E., cambiando de unidad administrativa e incluso dentro de la misma unidad administrativa.

Para el caso de la tercera rama la rotación deberá restringirse a traslados tipo d) México- México. Si los miembros de ésta rama aspiran a transitar a la rama Diplomática Consular, deberán cumplir con los requisitos establecidos.

Promociones y ascensos.

Problemática. El actual sistema de promoción y ascenso (desarrollo profesional) del SEM, establece un periodo mínimo de permanencia (2 años) en un cargo para aspirar al siguiente rango, mediante examen cerrado de oposición. Sin embargo, es sólo para ascenso de rango (ascenso vertical) y no establece parámetros para la promoción horizontal.

Propuesta. Proponemos modificar el esquema de desarrollo profesional del SEM, en su conjunto, a efecto de establecer un nuevo sistema en el que se valore el esfuerzo de los servidores públicos anualmente y que permitan la promoción horizontal y el reconocimiento a través de premios y estímulos; bajo un marco de equidad, certidumbre e imparcialidad en los que los mecanismos de evaluación deberán ser similares o equivalentes para las tres ramas.

Conforme a la propuesta de homologación con base en el tabulador de la APF, deberán de establecerse los ascensos horizontales, que significan "(...) un catalizador para la constante especialización y el mejoramiento del desempeño de quienes ocupan una plaza. Al mismo tiempo, sirve para evitar el estrangulamiento del servicio mismo causado por los estrechos márgenes que supone la movilidad vertical en una estructura limitada de puestos (...) Si el ascenso vertical se sujeta en primera instancia a los concursos de oposición, el horizontal es otro medio para una carrera de largo plazo que, además, habrá de permitir a cada miembro (...) obtener beneficios tangibles gracias a sus méritos."²²⁴

En el caso del ascenso vertical, deberán cumplirse los requisitos de antigüedad establecidos (dos años, ver anexo 3). En el ingreso a la tercera rama se otorgará preferencia a quienes tengan experiencia en la Secretaría, en el sector público o en áreas afines a las relaciones internacionales.

Finalmente, estimamos conveniente establecer para la tercera rama mecanismos de identificación de planes individuales de carrera de sus miembros a efecto de

²²⁴ Merino Huerta, Mauricio "Una Visión del Servicio Civil de Carrera en México desde la experiencia de carrera administrativa en el IFE" en Memoria de la Segunda Reunión del Foro Nacional Permanente de Profesionalización y Servicio Civil de Carrera. México, 2002. En <http://www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/2193/2/MemoriaTecnicaForo2.htm>

planificar e identificar posibles trayectorias de desarrollo, previendo posibles presiones al sistema por el tránsito entre ramas.

Evaluación del Desempeño.

Problemática. Con las reformas de 2002 a la LSEM se incorporaron al sistema de evaluación formal el examen de media carrera, la evaluación quinquenal, la evaluación de titulares y la autoevaluación. Estas cuatro herramientas se suman a otras evaluaciones con fines específicos como lo son: la evaluación para el concurso ingreso, el concurso de ascenso y la evaluación anual.

Consideramos que el esquema de evaluación del SEM, cumple con el propósito de medir y valorar el desempeño y productividad de los servidores públicos de carrera, como elementos base para el ascenso de rango y para garantizar la estabilidad laboral. Sin embargo, consideramos que deben establecerse mecanismos alternos que incentiven el desempeño y que se ligen al cumplimiento de metas institucionales. Por ello consideramos buscar alternativas para mejorarlos y asegurar que cumplan de manera eficaz con su objetivo, para que en conjunto permitan determinar el ingreso, permanencia, ascenso y bajas del personal del servicio exterior.

Propuesta. Para promover la excelencia del desempeño de los servidores públicos impulsando su desarrollo profesional en beneficio de la función pública, consideramos que debe establecerse que las **evaluaciones anuales** de desempeño, deben estar plenamente **ligadas a planes anuales de desempeño institucional** y éstas deberán ser la **base para el ascenso horizontal**, o para el **otorgamiento de premios y estímulos**.

La evaluación quinquenal aplicada a los miembros del servicio de carrera, establecida en los artículos 40, 40 bis y 40 ter de la Ley,²²⁵ deberá **mantenerse y ampliarse a la nueva rama** como requisito de permanencia en el servicio, para verificar que sus integrantes sigan cumpliendo cabalmente con las obligaciones establecidas en la ley, así como para evaluar el desempeño laboral y profesional de sus miembros, y determinar las causas del estancamiento; significando un verdadero filtro, como mecanismo de depuración del sistema.

Finalmente, en este esquema -ante las evaluaciones anuales y quinquenales- consideramos excesivo mantener el “examen de media carrera” establecido en el artículo 39 de la LSEM, que se aplica a los funcionarios de servicio que logren el rango de primer secretario, que tiene como objetivo determinar las capacidades de dichos funcionarios para asumir mayores responsabilidades “especialmente la de titular de representaciones de México.”²²⁶

Formación y Capacitación.

²²⁵ “Ley del Servicio Exterior Mexicano”, *op. cit.* Artículos 40, 40 Bis y 40 Ter.

²²⁶ *Ibidem.* Artículo 39.

En este rubro, consideramos que el Instituto Matías Romero²²⁷ cumple con el propósito de formar y capacitar a los diplomáticos mexicanos y a los funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores. En dicho instituto se imparten cursos de formación, capacitación y actualización para preparar recursos humanos de alto nivel analítico y técnico en materia de diplomacia, política internacional y política exterior de México; además de que participa en programas de cooperación en materia de formación diplomática de otras naciones. En este marco consideramos que la capacitación o formación profesional de la nueva rama debe ser cubierta por el IMR.

Órganos rectores de la operación del servicio exterior de carrera.

Problemática: El sistema está excesivamente centralizado en la figura del Secretario del Ramo, quien en suma, tiene la decisión final en todos los procesos de operación del sistema.

Propuesta. Deben acotarse las múltiples atribuciones que actualmente tiene el Titular de la Secretaría. Para dotar al Servicio de legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, transparencia y equidad, la Comisión de Personal -y las Subcomisiones que la integran- deberán ser fortalecidas como órganos rectores de la operación del servicio exterior de carrera. Se considera necesario precisar en la LSEM, sus atribuciones y el carácter de sus decisiones como órgano colegiado. Asimismo, se debe considerar la pertinencia de crear una Contraloría Social y un Consejo Académico, con funciones de opinión y recomendaciones sobre la operación del sistema de profesionalización del SEM que mantenga sesiones regularmente.

Separación del SEM

El actual sistema de separación del sistema establece mecanismos objetivos para determinar la terminación de los nombramientos del SEM, los cuales deberán ampliarse a los miembros de la nueva rama administrativa.

Implementación y evaluación

Estas son las etapas del proceso en la que se apreciará el resultado de la reforma en sí misma y se establecerán las condiciones de retroalimentación del proceso de reforma organizacional que planteamos; evaluando permanentemente los resultados tanto en el corto, mediano y largo plazo.²²⁸

²²⁷ El Instituto Matías Romero, creado en 1974, es "(...) el órgano desconcentrado de la Secretaría, cuyo objetivo consiste en preparar recursos humanos de alto nivel analítico y técnico en los temas y materias de utilidad para la política exterior de México, cuyo titular será un embajador de carrera del Servicio Exterior. (...)". Artículo 1 bis de la Ley del SEM.

²²⁸ Para abundar en los pasos a seguir en el rediseño de procesos vid. Ballesteros Mesa, Sergio V. *Dinámica para el Rediseño de Procesos, Instrumento de Gestión Pública Gubernamental*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. Documento de trabajo. México, 2006.

Para la implementación deberá elaborarse un “plan general de implementación” en los que se describirán las fases y a un equipo de trabajo, definiendo claramente las unidades administrativas y al personal responsable de su ejecución, con objetivos y metas bien definidas.²²⁹

La evaluación debe realizarse con base en una herramienta administrativa que permita detectar desviaciones en cada una de las etapas del proceso de reforma, que deben visualizarse con base en el cumplimiento de los objetivos y metas definidos en el plan general de implementación, por lo que consideramos deberán establecerse controles internos y de monitoreo que permitan, en su caso, corregir y ajustar el proceso de reforma.²³⁰

Régimen transitorio para homogenizar el SEM

En este esquema de trabajo, deberá precisarse un período transitorio, tendiente a la satisfacción de los requisitos, criterios y mecanismos por los servidores públicos de la tercera rama, periodo en el cual contarán con el apoyo de la S.R.E. para obtener la capacitación y profesionalismo, en consonancia con los principios de competencia por mérito y desarrollo profesional característicos del sistema.

Es de vital importancia considerar las necesidades presupuestales para cubrir las indemnizaciones legales a quienes sean retirados, en el entendido de que la implementación del sistema, implica en sí mismo un proceso de depuración para mantener a los mejores capacitados para el servicio público.

²²⁹ Ibidem. pp. 36-37.

²³⁰ Ibidem. pp. 38-39.

6. CONCLUSIONES

1. La profesionalización de la función pública, que está en plena implementación en la Administración Pública Federal, se inserta en el marco de la Reforma del Estado específicamente en su segmento de modernización administrativa; tiene como objetivo el desarrollo institucional de la APF. El Servicio profesional de carrera beneficia el desarrollo de las organizaciones públicas mediante el desarrollo profesional de los servidores públicos. Con este se asegura el desarrollo institucional y se mejoran las capacidades del gobierno.
2. El Servicio Civil de Carrera como sistema de gestión de recursos, basado en la promoción y desarrollo profesional conforme al mérito, experiencia y buen desempeño; es condición inherente al desarrollo institucional de la administración pública.
3. El SCC incide en el desarrollo institucional en dos dimensiones: 1) mejora las capacidades de gobierno en beneficio de la sociedad; y 2) otorga igualdad de oportunidades a los ciudadanos de acceso a la función pública con base en el mérito, es decir de permanencia y seguridad laboral siempre y cuando se mantenga el cumplimiento de requisitos de formación y desempeño.
4. La permanencia entendida como un derecho y también como una obligación; es un derecho del funcionario a no ser removido de su cargo sin una causa justificada. Y una obligación también del trabajador de cumplir con un proceso de profesionalización que eleve los índices de rendimiento y mantenga un perfil congruente con las exigencias del puesto.
5. En nuestro país, un elemento fundamental para la implantación de un servicio de carrera, fue la necesidad de su formalización explícita por medio de una ley. Es decir, en el caso de México, la carencia de ésta fue determinante para no lograr su implantación, a pesar de los múltiples esfuerzos para establecer la carrera administrativa por parte de los diversos actores sociales y políticos que lo intentaron sin lograrlo. Como toda Ley es perfectible; sin embargo, también es posible que -en el marco de intereses partidistas y de grupo- se pueda reformar para debilitar o desvirtuar su funcionamiento.
6. El Servicio Exterior Mexicano, tiene su origen en los albores del México independiente, cuando se iniciaron una serie de acciones para la conformación de una área especializada de la administración pública encargada de cumplir las tareas de un objetivo primordial del naciente Estado: lograr el reconocimiento de su autodeterminación frente a otros Estados, así como de representarlo y promover los intereses del país, ante otros Estados y organismos internacionales.

7. El Servicio Exterior Mexicano cuenta con un régimen de profesionalización desarrollado y perfeccionado a lo largo de su historia -y modelo analizado para el diseño del SPCAF-. El surgimiento del SPCAPF -y su incompatibilidad con éste- hacen imperativo modificarlo para aplicarlo a los servidores públicos que se desempeñan en la estructura de la S.R.E., exigiendo voluntad política para otorgar al Servicio Exterior un marco de profesionalización especializado, que incida en la el fortalecimiento de las relaciones internacionales del país y de la política exterior del Estado Mexicano.
8. La Reforma a la Ley del SPCAPF para excluir a la S.R.E. del ámbito de su aplicación, estableció la profesionalización de los rangos de Director General a Enlace al amparo de la Ley del SEM, bajo principios de equidad y certidumbre laboral; que abre la posibilidad de crear una nueva Rama (cuerpo) en la que se incorporen y profesionalicen los rangos mencionados, dándoles a éstos servidores públicos un nuevo estatus, pues pasarían de un régimen jurídico laboral o burocrático general (trabajadores de confianza) al régimen jurídico especial del SEM, que es una Ley de base Constitucional (artículo 123 Apartado B, fracción XIII).
9. En nuestra propuesta de reforma institucional del servicio de carrera del SEM, en las dos ramas existentes, se mantendría en esencia el sistema cerrado con el que opera actualmente; sin embargo, los servidores públicos de la SRE en los rangos de Director General a Enlace, se incorporarían a un régimen de profesionalización bajo la LSEM, **en una nueva rama**, en la que se podrá ingresar en cualquier nivel del escalafón e ir ascendiendo por oposición en concursos de ascenso. Consideramos fortalecer el principio de rotación como elemento esencial del sistema, así como la **posibilidad de tránsito o puenteo entre las tres ramas**, en el entendido de que todos los miembros cumplen con requisitos preestablecidos y con la garantía de que se tratará de miembros profesionalizados con experiencia en relaciones internacionales. Es decir, consideramos que la combinación del sistema de ingreso cerrado en las ramas preexistentes, con una nueva rama -profesionalizada- de ingreso abierto, presupone la transición del actual sistema cerrado (de carrera), a un sistema de profesionalización mixto, que le otorgará flexibilidad organizacional al sistema. Mérito y flexibilidad objetivo deseable en la operación de todo servicio público de carrera.
10. El imperativo -por Ley- de profesionalizar a los servidores públicos de estructura de la S.R.E., otorga la oportunidad de reformar y mejorar el servicio público profesional establecido en la LSEM, en términos equidad en la distribución de responsabilidades y remuneraciones, obligaciones y derechos, así como de crear o modificar los mecanismos de control y evaluación del sistema para eliminar cualquier sesgo de discrecionalidad en su operación.
11. Finalmente consideramos expresar nuestro convencimiento que la existencia del SCC en la función pública y en toda actividad institucional de servicio público, es la base para lograr un gobierno eficaz, profesional y honesto, sujeto a la rendición de cuentas y al escrutinio de la sociedad.

7. ANEXOS

**ANEXO 1
PERSONAL Y PLAZAS DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES**

TIPO DE PERSONAL		TOTAL	%	ESTRUCTURA	%	GABINETE DE APOYO	%	PROFESIONALIZABLE	%	SEM EN ROTACION	%		
TOTAL PERSONAL ADSCRITO A LA S.R.E (I + II)		3,781^{1/}	100	3,411^{2/}	90.2	153^{3/}	4.0	735^{4/}	19.4	217^{5/}	5.7		
I	PERSONAL EN MEXICO (A+B)	2,456	65.0	2,303	60.9	153	4.0	735	19.4	217	5.7		
	A MANDOS SUPERIORES, MEDIOS Y ENLACES	898^{6/}	23.8	745	19.7	153	4.0	735	19.4	217	5.7		
	MANDOS SUPERIORES												
	SECRETARIO	1	0.0	1	0.0					1	0.0		
	SUBSECRETARIO	4	0.2	4	0.2								
	OFICIAL MAYOR	1	0.0	1	0.0								
	JEFES DE UNIDAD	4	0.2	4	0.2					2	0.1		
	DIRECCIONES GENERALES	42	1.7	30	1.2	12	0.5	30	1.2	38	1.5		
	MANDOS MEDIOS												
	DIRECCIONES GENERALES ADJUNTAS	28	1.1	17	0.7	11	0.4	17	0.7	34	1.4		
	DIRECCIONES DE AREA	149	6.1	114	4.6	35	1.4	114	4.6	61	2.5		
	SUBDIRECCIONES	218	8.9	188	7.7	30	1.2	188	7.7	50	2.0		
	JEFES DE DEPARTAMENTO	264	10.7	229	9.3	35	1.4	229	9.3	30	1.2		
	ENLACES	187	7.6	157	6.4	30	1.2	157	6.4	1	0.0		
	B SINDICALIZADO (BASE)	1,558	41.2	1,558	41.2								
II	SERVICIO EXTERIOR MEXICANO	TOTAL SEM		SEM EN EL EXTERIOR						SEM EN ROTACION		SEM TEMPORAL	
		TOTAL^{1/}	%	TOTAL	%					TOTAL	%	TOTAL	%
		1,325	35.0	1,108	29.3					217^{5/}	5.7	225	6.0
	RAMA DIPLOMATICO CONSULAR	866	22.9	684	18.1					182	4.8	96	2.5
	RAMA TECNICO ADMINISTRATIVA	459	12.1	424	11.2					35	0.9	129	3.4
ASIMILADOS		329^{7/}											
PERSONAL EN EL EXTERIOR BAJO REGIMEN CONTRACTUAL DEL PAIS DE ORIGEN.		1786											

Elaboración propia.

Fuentes: "Análítico de Plazas del Ramo 05: Secretaría de Relaciones Exteriores", Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2006. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, noviembre 2005.

"Catalogo de Puestos de la Secretaría de Relaciones Exteriores", Dirección General del Servicio Exterior y de Personal. Noviembre de 2005.

González, María del Refugio. "Nota Informativa sobre la aplicación de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y la del Servicio Profesional de Carrera: Evolución y Situación Actual". Op.cit. p 3.

1/ Corresponde al número de plazas presupuestales incluidas en el presupuesto del Ramo para el ejercicio fiscal 2006.

2/ Corresponde al número de plazas reportadas como de "estructura" por la S.R.E.

3/ Corresponde al número de plazas reportado como "gabinete de apoyo" por la S.R.E.

4/ Se considera que son sujetas a profesionalización las plazas reportadas como de estructura por la S.R.E.

5/ Corresponde al número de miembros del SEM que están en rotación y ocupan puestos en la S.R.E. En territorio nacional. De éstos, 26 ocupan plazas de las reportadas de estructura y 3 en el Gabinete de apoyo.

6/ Incluye 29 plazas (26 de estructura y 3 del gabinete de apoyo) que son ocupadas por miembros del SEM en rotación.

7/ No se incluyen en la suma de personal adscrito a la S.R.E. en virtud de que sus remuneraciones las cubre la Dependencia o institución que los comisionó al SEM

ANEXO 2

HOMOLOGACIÓN* DE PERCEPCIONES PARA LOS MIEMBROS DE LA RAMA DIPLOMÁTICA CONSULAR Y TECNICO ADMINISTRATIVA RESPECTO A LA TERCERA RAMA

NOMBRAMIENTOS POLITICOS (LIBRE DESIGNACION)	Embajador, Cónsul General, Representante Permanente		Secretario Subsecretario / Oficial Mayor Jefe de Unidad	GABINETE DE APOYO			
PERSONAL DE CARRERA (equivalencias entre ramas, para efectos de homologación de percepciones)	RAMA			HOMOLOGACION **			CONFIANZA
	DIPLOMATICA CONSULAR	TECNICO ADMINISTRATIVA	NUEVA RAMA	GRUPO	GRADO	NIVEL	
	Embajador 1/ (de Carrera) / Ministro		Director General	K	c	1 2 3	
					b	1 2 3	
					a	1 2 3	
	Consejero		Director General Adjunto	L	c	1 2 3	
					b	1 2 3	
					a	1 2 3	
	Primer Secretario		Director de área	M	c	1 2 3	
					b	1 2 3	
			a		1 2 3		
Segundo Secretario	Coordinador Administrativo	Subdirector	N	c	1 2 3		
				b	1 2 3		
				a	1 2 3		
Tercer Secretario	Agregado Administrativo	Jefe de departamento	O	c	1 2 3		
				b	1 2 3		
				a	1 2 3		
Agregado Diplomático	Técnico-Administrativo	Enlace	P	c	1 2 3		
				b	1 2 3		
				a	1 2 3		
	Personal contratado bajo el régimen del país extranjero.	PERSONAL OPERATIVO				BASE	
	DESEMPEÑO EN EL EXTERIOR	DESEMPEÑO EN TERRITORIO NACIONAL					

*El sistema de homologación tiene el propósito de la equidad en las percepciones de los miembros de las ramas del exterior en el desempeño de funciones. Asegurando que en los movimientos de puestos resultantes del sistema de rotación, se mantengan los niveles de ingreso. Para determinar el grado y nivel de homologación, se deberá tomar como referencia el sistema de puntaje establecido en el Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal.

** Conforme al Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal, el grado "a" es el de menor percepción y el "c" el de mayor percepción. Al interior de cada "grado" hay 3 niveles lo que otorga al sistema un amplio margen de movilidad entre categorías.

1/ El rango de Embajador se otorga por designación presidencial, en este caso se referirá a un miembro de la carrera que de ministro haya sido designado embajador.

ANEXO 3
REQUISITOS PARA EL TRÁNSITO DE LA RAMA ADMINISTRATIVA DE ESTRUCTURA A LAS RAMAS DEL EXTERIOR

Nueva Rama	Requisitos adicionales para el tránsito de la rama del interior a las ramas del exterior				Rama Diplomática Consular	Rama Técnico Administrativa
	Antigüedad		Grado Académico	EDAD		
	Años en la Secretaría	Años en el Rango				
					Embajador	
Director General	10	2		43	Ministro	
Director General Adjunto	8	2	Mínimo Licenciatura (el grado académico es factor de evaluación para los ascensos)	41	Consejero	
Director de área	6	2		39	Primer Secretario	
Subdirector	4	2		37	Segundo Secretario	Coordinador Administrativo
Jefe de departamento	2	2			Tercer Secretario	Agregado Administrativo
					Agregado Diplomático	
Enlace	0.5	0.5				Técnico-Administrativo

El sistema de tránsito de los miembros de la Nueva Rama a las Ramas Diplomática - Consular o a la Rama Técnico Administrativa busca establecer condiciones de equidad para todos los miembros del servicio. A diferencia del actual sistema de ingreso lateral, se establece, no sólo requisitos de edad y antigüedad en la Secretaría, sino que se agrega la condición de haberse desempeñado en un puesto de determinado Rango en la Nueva Rama.

Ejemplo: Un Enlace, después de 6 meses de desempeño en la Secretaría puede aspirar a ingresar a Técnico Administrativo. Este mismo Enlace para aspirar a un rango en la Rama Diplomática Consular primero tiene que ascender a Jefe de Departamento y cumplir los requisitos requeridos de ingreso a esa rama más los requisitos aquí establecidos, así como de participar en los concursos de ascenso correspondientes.

Un funcionario de rango de Director General, con 8 años de antigüedad en la Secretaría y 2 años de desempeño en esa categoría puede aspirar al rango de Ministro. Sin embargo, no podrá, bajo ningún motivo tener la titularidad de una Sede Diplomática o Consular hasta después de un año, previa evaluación de desempeño.

Sistema de Ingreso
Comparativo de requisitos y evaluaciones para el ingreso.
Propuesta de requisitos de ingreso a la tercera rama del SEM

Concepto	Rama			SPCAPF	
	Diplomática Consular	Técnico Administrativa del Exterior	Administrativa del Interior		
REQUISITOS	Nacionalidad	Ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos. Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales, deberán presentar el certificado de nacionalidad mexicana y el documento de renuncia de la otra nacionalidad. (Excepción en la rama Diplomática Consular: Cónsules honorarios podrán ser extranjeros)			Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos o extranjero cuya condición migratoria permita la función a desarrollar
	Edad	Ingreso a primer Nivel: menor a 30 años de edad.		No será condición para ingreso a esta rama. Sin embargo si se tomará en cuenta para el tránsito de ésta rama a la diplomático consular.	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.
	Grado Académico	Licenciatura por una universidad o institución de enseñanza superior mexicana o extranjera, con reconocimiento de validez oficial	será suficiente haber completado la educación media superior	Licenciatura por una universidad o institución de enseñanza superior mexicana o extranjera, con reconocimiento de validez oficial. En el caso del primer nivel (enlace) será suficiente ser pasante de licenciatura	No se establece nivel en la Ley ni en el Reglamento. En la Práctica se solicita mínimo nivel de Licenciatura (con título), para el caso del nivel de enlace se aceptan pasantes.
	Otros	Tener buenos antecedentes; ser apto física y mentalmente para el desempeño de las funciones del Servicio Exterior y no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.			No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad por delito doloso; ni estar inhabilitado para el servicio público ni encontrarse con algún otro impedimento legal; tener aptitud para el desempeño de sus funciones en el servicio público; no pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto.

* Cuando un miembro aspire a transitar de la rama del interior hacia las ramas del exterior, deberá, invariablemente cumplir con los requisitos y evaluaciones establecidas en la etapa de selección. Además deberá cumplir con los requisitos de edad, antigüedad y tiempo de desempeño en un rango determinado conforme a la homologación establecida en el anexo 3

RECLUTAMIENTO	Frecuencia			
	Anual, sólo al primer nivel del escalafón	Cada 2 años de ser posible, sólo al primer nivel del escalafón	Anual; a cualquier rango o categoría en la que se presenten vacantes, sin afectar el programa de rotación.	Dependerá de las necesidades institucionales de las dependencias para cada ejercicio fiscal de acuerdo al presupuesto autorizado
Ingreso por oposición, concursos públicos abiertos:				
Ingreso a plazas vacantes distintas al primer nivel de ingreso	<p>El ingreso al Servicio Exterior es sólo al primer nivel del escalafón, es decir, al rango de Agregado diplomático en la Rama Diplomática Consular y de Técnico Administrativo en la Rama Técnico Administrativa. El ingreso a un nivel más alto del escalafón no es abierto, esta restringido a los funcionarios de la rama técnico-administrativa o a funcionarios de la Secretaría, quienes conforme a requisitos de antigüedad participan en los concursos de ascenso entre los miembros del Servicio Exterior.</p>		<p>Convocatoria pública abierta a cualquier categoría o rango en el que se presenten vacantes. En igualdad de condiciones, tendrán preferencia los servidores públicos de la misma dependencia.</p>	<p>Convocatoria pública abierta. Además de los requisitos generales y perfiles de los cargos correspondientes, deberán considerarse la trayectoria, experiencia y los resultados de las evaluaciones de los servidores públicos de carrera. En igualdad de condiciones, tendrán preferencia los servidores públicos de la misma dependencia.</p>

* Cuando un miembro aspire a transitar de la rama del interior hacia las ramas del exterior, deberá, invariablemente cumplir con los requisitos y evaluaciones establecidas en la etapa de selección. Además deberá cumplir con los requisitos de edad, antigüedad y tiempo de desempeño en un rango determinado conforme a la homologación establecida en el anexo 3

SELECCION	Evaluaciones	1) Examen de cultura general orientado a las relaciones internacionales; 2) Examen de español;	Examen de cultura general orientado a las relaciones internacionales; Examen de español;	Examen de cultura general orientado a las relaciones internacionales; Examen de español;	La Ley establece: "exámenes generales de conocimientos y de habilidades". El Reglamento dispone evaluaciones de capacidades: I. De visión de servicio público; II. Dos capacidades gerenciales y dos capacidades técnicas.
		3) Elaboración de un ensayo sobre un tema de actualidad en política exterior;		Sólo se requerirá para el ingreso (o ascenso) a los niveles de Director de Área hacia arriba.	Los elementos de valoración que determine el Comité respectivo y que se justifiquen en razón de las necesidades y características que requiere el cargo a concursar
	Idiomas	4) Exámenes para comprobar el dominio del idioma inglés y la capacidad para traducir alguno de los otros idiomas oficiales de la Organización de las Naciones Unidas;	Dominio de un idioma extranjero de utilidad para la diplomacia, preferentemente el inglés;	Dominio de un idioma extranjero de utilidad para la diplomacia, preferentemente el inglés.	Se establece en función del perfil del puesto.

* Cuando un miembro aspire a transitar de la rama del interior hacia las ramas del exterior, deberá, invariablemente cumplir con los requisitos y evaluaciones establecidas en la etapa de selección. Además deberá cumplir con los requisitos de edad, antigüedad y tiempo de desempeño en un rango determinado conforme a la homologación establecida en el anexo 3

SELECCION	Entrevistas	5) Entrevistas	Entrevistas	Entrevistas	Entrevistas
	Salud	6) Exámenes médicos y psicológicos;	Exámenes médicos y psicológicos;	Exámenes médicos y psicológicos;	"No podrá existir discriminación por razón de (...), salud, para la pertenencia al servicio"
	Nombramientos: Experiencia previa al nombramiento / Cursos previos al nombramiento.	7) Un periodo de experiencia práctica en la Secretaría (no excederá de seis meses). 8) Cursos especializados en el IMRED, (no excederá de seis meses). (asignación de Beca). cumplido lo anterior la Comisión de Personal evaluará su desempeño para determinar su nombramiento como agregado diplomático. Después de seis meses podrán ser ascendidos a terceros secretarios como resultado de la evaluación de su desempeño.	Práctica de tres meses en la Secretaría y curso de capacitación en el IMRED (máximo tres meses); quienes obtengan las calificaciones más altas en el concurso de ingreso serán acreedores a una beca. Cumplido lo anterior, la Comisión de Personal determinará el nombramiento de Técnico-Administrativo "C".	Curso especializado en el IMRED. Se otorgará nombramiento temporal por un año, una vez transcurrido y previa evaluación de desempeño se otorgará el nombramiento en la categoría a la que haya concursado.	Se hará la designación por un año, al término del cual en caso de un desempeño satisfactorio a juicio del Comité, se le otorgará el nombramiento en la categoría de enlace.

* Cuando un miembro aspire a transitar de la rama del interior hacia las ramas del exterior, deberá, invariablemente cumplir con los requisitos y evaluaciones establecidas en la etapa de selección. Además deberá cumplir con los requisitos de edad, antigüedad y tiempo de desempeño en un rango determinado conforme a la homologación establecida en el anexo 3

En casos excepcionales, la Comisión de Personal podrá dispensar requisito de edad si a su juicio así lo amerita el perfil académico y profesional del aspirante;

8. BIBLIOGRAFÍA:

1. Aguilera Hintelholher, Rina. "La faceta histórica e institucional del Estado moderno". En **Estudios Políticos**, Num. 22, Cuarta Época, Mexico, 1999.
2. Ballesteros Mesa, Sergio V. **Dinámica para el Rediseño de Procesos, Instrumento de Gestión Pública Gubernamental**. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Documento de Trabajo. México, 2006.
3. Bardán Esquivel, Cuitlahuac. (coordinador.). **Las Constituciones Mexicanas 1814-2003**. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México, 2004. 2 Tomos.
4. Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo**. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.
5. Guerrero Amparan, Juan Pablo. "Trabas y oportunidades para el servicio civil en México Democratizado" en **Visión multidimensional del servicio público profesionalizado**. UNAM y Editorial Plaza y Valdés. México, 1999. pp. 13-38.
6. Guerrero, Omar. **Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores**. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 1993.
7. Guerrero, Omar. **La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación Administrativa**. Instituto de Investigaciones Legislativas, UNAM. México, 2003.
8. Guerrero, Omar. **El Funcionario, el Diplomático y el Juez**. Instituto Nacional de Administración Pública y Editorial Plaza y Valdés. México, 1998.
9. Guerrero, Omar. "Los Gerentes Públicos Pintados Por Sí Mismos". **Convergencia, Revista de Ciencias Sociales**. Septiembre-diciembre, año/Vol. 11, número 036. Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2004. pp. 213-245.
10. Haro Bélchez, Guillermo. **Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México**. Ministerio para las Administraciones Públicas; Instituto Nacional de Administración Pública de España. España, 1988.
11. Haro Bélchez, Guillermo. **Servicio Público de Carrera**. Instituto Nacional de Administración Pública y Editorial Miguel Ángel Porrúa; México, 2000.

12. Instituto de Administración Pública del Estado de México. ***El Servicio Público de Carrera: Experiencias de Profesionalización y Permanencia en la función pública en México.*** Revista del IAPEM. México julio-septiembre de 1996.
13. Jáuregui, Luis. “Las Reformas Borbónicas”. ***Nueva Historia Mínima de México.*** Centro de Estudios Históricos. El Colegio de México, A.C. México, 2004. pp. 113-136.
14. Martínez Cianca, Gustavo. “La Carrera en el Servicio Exterior Mexicano” en ***Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas.*** Memoria del Seminario. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2001. pp. 21-31.
15. Martínez Puón, Rafael. ***Servicio Profesional de Carrera ¿para qué?***. Cámara de Diputados, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C. y Miguel Ángel Porrúa, México, 2005.
16. Méndez Martínez, José Luis. ***Evaluación del Desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales.*** Instituto Nacional de Administración Pública e Instituto Federal Electoral. México, 2000.
17. Moctezuma, Esteban y Andrés Roemer, ***Por un Gobierno con Resultados. El Servicio Civil de Carrera: Un Sistema Integral de Profesionalización, Evaluación y Desempeño de los Servidores Públicos en México.*** Fondo de Cultura Económica. México, 1999.
18. Osborne, David “Un servicio civil dinámico a lo largo del tiempo: la tendencia global a la transformación de las instituciones” en ***Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la innovación y la Democracia, Memorias.*** Foro celebrado en la Universidad Iberoamericana. Universidad Iberoamericana, et al. México, 2003. pp. 48-53.
19. Oszlak, Oscar. ***El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: Situación y Retos Futuros.*** Red de Gestión Pública y Transparencia, U.S.A., Banco Interamericano de Desarrollo, 2001. (Documento de trabajo)
20. Pardo, María del Carmen. ***El Servicio civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública.*** Cámara de Diputados- Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la rendición de cuentas, México, 2005.
21. Pasquino, Gianfranco. ***Sistemas Políticos Comparados.*** Bononiae Libris - Prometeo Libros. Buenos Aires, 2004.

22. Pichardo Pagaza, Ignacio, **Modernización Administrativa. Propuesta para una Reforma Inaplazable**. El Colegio Mexiquense, A.C., UNAM, México, 2004.
23. Quilantán, Rodolfo. (Coord.) "Legislación del Servicio Exterior Mexicano". **El Servicio Exterior Mexicano**, Coordinación y compilación Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Serie Archivo Histórico Diplomático Mexicano. Secretaria de Relaciones Exteriores. México, 1987. pp. 143-161.
24. Díaz Arciniega, Víctor (comp.). **Alfonso Reyes, Misión Diplomática**. Fondo de Cultura Económica - Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 2001. 2 Tomos.
25. Secretaria de Hacienda y Crédito Público. **La modernización en la administración de los recursos humanos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, 1995-2000**. Subsecretaría de Egresos, Unidad de Servicio Civil, México, 2000.
26. Uvalle Berrones, Ricardo. "Reforma del Estado, políticas públicas y gasto social". **Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea**. Edit UAEM-IAPEM. México, 1997, pp. 89–115.
27. Uvalle Berrones, Ricardo. **Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México. Retos y Perspectivas**. UNAM y Editorial Plaza y Valdés. México, 2002.
28. Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja, Marcela. **Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado**. UNAM y Editorial Plaza y Valdés. México, 1999.

Documentos en páginas electrónicas

1. "Norma que Regula el Pago de Sueldos y Prestaciones al Personal de Carrera del Servicio Exterior Mexicano y al Asimilado a Este, Radicado en el Extranjero". Anexo 3. Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaria de Egresos, Unidad de Servicio Civil. 1 de marzo de 2000.
2. Carta Iberoamericana de la Función Pública. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. (Resolución N° 11 de la "Declaración de Santa Cruz de la Sierra") Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003.
3. *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Documento aprobado el 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo del CLAD. pp.10-11.

4. Merino Huerta, Mauricio "Una Visión del Servicio Civil de Carrera en México desde la experiencia de carrera administrativa en el IFE" en Memoria de la Segunda Reunión del Foro Nacional Permanente de Profesionalización y Servicio Civil de Carrera. México, 2002. En <http://www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/2193/2/MemoriaTecnicaForo2.htm>
5. *Declaración de los derechos del hombre y del Ciudadano*. 26 de agosto de 1789. en Ministerio de Justicia, Francia. <http://www.justice.gouv.fr/espagnol/eddhc.htm>
6. "Posición de los Representantes de los Profesionalizables de la S.R.E., de los Representantes de Rango del SEM y de la Mesa Directiva de la ASEM, sobre el Acuerdo firmado por la S.R.E. y la Secretaría de la Función Pública, que tiene por objeto establecer los criterios para que la instrumentación del sistema del Servicio Profesional de Carrera de la SRE no interfiera en la operación del SEM de la Cancillería", 15 de abril de 2005. En <http://www.forosem.net>
7. Fuentes Álvarez, Jorge ¿Por qué reformar la LSPC? <http://www.forosem.net>
8. "Posición de los Representantes de los Profesionalizables de la S.R.E., de los Representantes de Rango del SEM y de la Mesa Directiva de la ASEM, sobre el Acuerdo firmado por la S.R.E. y la Secretaría de la Función Pública, que tiene por objeto establecer los criterios para que la instrumentación del sistema del Servicio Profesional de Carrera de la S.R.E. no interfiera en la operación del SEM de la Cancillería", 15 de abril de 2005. En <http://www.forosem.net>
9. Hubbard, Enrique. "Reforma de la LSEM", miércoles, 11 enero 2006. En http://www.forosem.net/index.php?option=com_content&task=view&id=302&Itemid=98

Leyes, Decretos y Acuerdos en el Diario Oficial de la Federación:

1. Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano. *Diario oficial de la Federación*, 8 de enero de 1982.
2. Ley del Servicio Exterior Mexicano, Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de enero de 1994. Texto Vigente. Reformada el 20 de marzo de 1998 y el 25 de enero de 2002, ambas reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del día correspondiente.
3. Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Diario Oficial de la Federación, México, 23 de agosto de 2002.

4. Ley del Servicio Profesional Carrera en la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*, México, 10 de abril 2003.
5. Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2 de abril de 2004.
6. Decreto por el que se reforma el artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal". *Diario Oficial de la Federación*, México, 1 de septiembre de 2005.
7. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, México, 9 de enero de 2006.
8. "Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios para que la instrumentación del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Secretaría de Relaciones Exteriores no interfiera en la operación del Servicio Exterior Mexicano" *Diario Oficial de la Federación*, 11 de abril de 2005.
9. Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas a que se refiere el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. *Diario Oficial de la Federación*, México. México .30 de agosto de 2004.

Iniciativas y documentos legislativos

1. Sauri Riancho, Dulce María, *et. al.* "Proyecto de decreto que reforma la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal". Gaceta Parlamentaria No. 84, Senado de la República, LIX Legislatura, Año 2, Primer Periodo Ordinario, México, 9 de diciembre de 2004. <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2004/12/9/1>
2. Sauri Riancho, Dulce Maria. "Excitativa a las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos Primera, respecto a la dictaminación de la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma la Ley de Servicio Civil de Carrera de la Administración Publica Federal, presentada el 9 de diciembre de 2004". Gaceta Parlamentaria no. 106, Senado de la República, LIX Legislatura, 2º año de ejercicio, Segundo Periodo Ordinario, México, 12 de abril de 2005. <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2005/04/12/1>
3. Poder Ejecutivo Federal, Iniciativa con Proyecto de Reforma a la Ley del Servicio Exterior Mexicano, Gaceta Parlamentaria No. noviembre 2001, Senado de la República, México, 28 de noviembre de 2001.
4. Sauri Riancho, Dulce Maria. "Excitativa a las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos Primera, respecto a la dictaminación de la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma la Ley de Servicio Civil de Carrera de la Administración Publica Federal, presentada el 9 de diciembre de

2004". Gaceta Parlamentaria no. 106, Senado de la República, LIX Legislatura, 2º año de ejercicio, Segundo Periodo Ordinario, México, 12 de abril de 2005. <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2005/04/12/1>

5. Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; y de Estudios Legislativos, Primera, con proyecto de decreto que reforma el artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. Gaceta Parlamentaria No. 111, Senado de la República, LIX Legislatura, 2º Año de Ejercicio, Segundo Periodo Ordinario, miércoles 27 de Abril de 2005. <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2005/04/27/1> (dictamen aprobado por 67 votos a favor y 18 en contra. Turnado a la Cámara de Diputados).
6. Dictamen de la Comisión de Gobernación, de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforma y Adiciona el Artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1785-V, México, martes 28 de junio de 2005. <http://gaceta.diputados.gob.mx/> (dictamen aprobado en lo general con 300 votos a favor, 150 en contra y 6 abstenciones).
7. Paredes Rangel, Beatriz. "Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Servicio Exterior Mexicano". H. Congreso de la Unión, Comisión Permanente, México, 20 de agosto de 2003.
8. Camacho Quiroz, César "Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano". Gaceta Parlamentaria, No. 164, Senado de la República. LIX Legislatura, 3º Año de Ejercicio, Segundo Periodo Ordinario miércoles 05 de abril 2006. <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2006/04/05/1&documento=8>

OTROS

1. Calvo Vargas, Columba. Entrevista de Marco Antonio Martínez. "Temor entre diplomáticos", Enfoque, núm 532, México, domingo 9 de mayo de 2004. Suplemento dominical del periódico Reforma. (Columba Calvo Presidenta de la Mesa Directiva de la ASEM 2003-2005).
2. González, María del Refugio. "Nota Informativa dirigida a los miembros del SEM. Coordinación del Grupo de Trabajo sobre la Aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Cancillería". Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 29 de julio de 2004.
3. González, María del Refugio. "Nota Informativa sobre la aplicación de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y la del Servicio Profesional de Carrera: Evolución y situación Actual". Coordinación del Grupo de Trabajo sobre la Aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Cancillería. Secretaría de Relaciones Exteriores, 16 de diciembre de 2004. (presentada

en la Reunión anual de Embajadores y Cónsules, México, 4 y 5 de enero de 2005.)

4. Secretaría de Relaciones Exteriores. “Propuesta de Bases de Colaboración entre la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal”. Coordinación del Grupo de Trabajo sobre la Aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Cancillería. México, 30 de julio de 2004. (Documento de Trabajo)