



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A.C.

DOCTORADO EN ADMINISTRACION PUBLICA

RVOE: 2006481

EL MODELO BUROCRATICO DEL
SERVICIO EXTERIOR MEXICANO:
EL PROCESO DE INGRESO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN ADMINISTRACION PUBLICA

PRESENTA:

GUILLERMO GUTIERREZ NIETO

DIRECTOR:

OSVALDO CRUZ VILLALOBOS

Ciudad de México, julio, 2016.

Agradecimientos	7
Introducción	11
CAPITULO 1	
El Servicio Exterior Mexicano: Pasado y Presente	27
1. Origen y Configuración de Responsabilidades	
2. Nuevas Responsabilidades, Reconfiguración y Actualidad	
CAPITULO II	
El Servicio Exterior Mexicano: Conformación Actual y Tendencias	57
1. Determinantes Conceptuales y Jurídicas	
2. Conformación actual	
3. Otros Actores con actividades en el exterior	
3.1. Personal Temporal y Personal Asimilado	
3.2. Cónsules Honorarios	
3.3. Estados y Municipios	
4. Selección, Ingreso y Formación de nuevos miembros	
4.1. Proceso de Selección e Ingreso	
4.2. Proceso de Formación	
5. Estado actual	
CAPITULO III	
Otros Servicios Exteriores en el Mundo	95
1. Referentes Fundamentales del servicio diplomático en el Mundo	
2. El reclutamiento en algunos servicios exteriores del mundo	
2.1. Reino Unido	
2.2. Francia	
2.3. Alemania	
2.4. Estados Unidos de América	
3. El reclutamiento en servicios exteriores similares a México	
3.1. Brasil	
3.2. Países de la Alianza del Pacífico	

CAPITULO IV

El Modelo Burocrático y el Servicio Exterior Mexicano 129

1. Del Modelo Burocrático clásico al Postburocratismo
 - 1.1. Antecedentes de la Burocracia y el modelo burocrático
 - 1.2. El modelo burocrático de Max Weber
 - 1.3. El Modelo Burocrático actual (Neoweberianismo / Postburocratismo)
 - 1.4. El modelo burocrático en México
2. El Modelo Burocrático y el Servicio Civil de Carrera
3. El Modelo Burocrático del Servicio Exterior Mexicano

CAPITULO V

Aportaciones para fortalecer el proceso de Ingreso al Servicio Exterior Mexicano 173

1. Reformulación de los instrumentos normativos vigentes
2. Etapas de selección: evaluación de experiencia y conocimientos
 - I. Primera etapa
 - II. Segunda etapa
 - III. Tercera etapa
3. Estructura, Supervisión y Funciones de la Comisión de Personal
4. Necesidad de una nueva tipificación de plazas y mayor presupuesto
5. Definición de perfiles de Ingreso
6. Nueva conceptualización de la rama Técnico-Administrativa

Conclusiones y Recomendaciones Finales 215

Bibliografía 227

Anexo 241

1. Evolución de la Ley y el Reglamento del SEM

ILUSTRACIONES

Ramas del SEM	62
Composición actual del SEM	64
Evolución miembros del SEM 1995-2015	65
Distribución miembros SEM (México / Exterior)	66
Distribución miembros SEM por región geográfica	67
Distribución miembros SEM tipo de adscripción	67
Distribución total miembros SEM por género	68
Distribución miembros rama DC por género	68
Distribución miembros rama TA por género	69
Acuerdos suscritos por Estados y Municipios	74
Ponderación porcentual de exámenes de ingreso	80
Aspectos a evaluar en entrevistas personal nuevo ingreso	80
Proceso de ingreso al SEM	82
Participantes nuevo ingreso rama DC 2000-2014	83
Participantes nuevo ingreso rama TA 2000-2014	84
Total nuevos ingresos al SEM 2000-2014	85
Servicio exterior en países Alianza del Pacífico (AP)	125
Características de ingreso al servicio exterior en países AP	126
Hegel y su visión del Estado	134
Elementos de la burocracia en Marx	138
Weber y su modelo de burocracia	140
Neoweberianismo y ejercicio público	145
Modelo Neoweberiano / Modelo clásico	147
El modelo burocrático en México	150
Burocracia y Servicio Civil	163
Solicitudes de información presentadas a la SRE	168
SEM: entre Weberianismo y Neoweberianismo	169
El modelo burocrático y el SEM	171
Propuestas de modificación a la LSEM	180
Propuestas de incremento de plazas ramas DC y TA	201
Evolución Partida 1000 SRE Servicios Personales	204

DEDICADO A

Guillermo Gutiérrez Ramírez (†) y
María de la Luz Nieto García,
semillas de vida, dedicación y esfuerzo

Marina Carballo Márquez,
parte fundamental de esta estación existencial

Silvia, Cecilia y Juana Armida Gutiérrez Nieto,
aliadas siempre presentes

Salvador, Jorge y Anjouli Brito Carballo,
cofrades de debates y diálogos

AGRADECIMIENTOS

Natural es que toda avidez de conocimiento sea un acto individual, motivado tanto por la inquietud intelectual como por la emoción de develar nuevas realidades. Sin embargo, desarrollarlo es lo más lejano a la individualidad ya que se requiere el apoyo, la sapiencia y la recomendación de quienes conocen el objeto elegido como campo de estudio. Definitivamente ninguna investigación podría tomar curso, menos en el campo de las ciencias sociales, si no fuera por la experiencia y el conocimiento previo de otras personas acerca de lo que uno ha elegido investigar.

Por ello, necesario es reconocer las aportaciones que, a través de entrevistas y comentarios, me hicieron colegas de trabajo, superiores en mi puesto de trabajo y connotados diplomáticos, todos apreciables amigos. En primera instancia agradezco el tiempo y los comentarios de los embajadores María Angélica Arce Mora, Joel Antonio Hernández García, Juan Manuel Gómez Robledo, Eduardo Roldán Acosta, Antonio Pérez Manzano, Sergio González Gálvez y Raúl Valdés Aguilar. Sin la menor duda, su particular concepción del servicio diplomático al cual pertenecen y sobre todas las cosas desean fortalecer en aras de un mejor desempeño, fueron de gran utilidad para circunscribir mi investigación en los aspectos medulares del ingreso a un servicio civil de gran tradición.

También dentro de la cancillería, reconozco y aprecio el tiempo y apoyo que me brindaron para la presente investigación a María Lourdes del Río Pesado, Lilia González González, y Luis Valencia Esquivel, de la Dirección General del Servicio Exterior y Recursos Humanos, Jorge Luis Hidalgo Castellanos, de la Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano, y Gerardo Márquez Martínez, del Instituto Matías Romero, quienes con sus comentarios y con la información que me proporcionaron me ayudaron a fortalecer las propuestas incluidas en esta investigación.

En el mismo sentido, agradezco las palabras de Rafael Azuela, especialista en Recursos Humanos de la Comisión de Personal, y lo comentarios de Isaac Morales Tenorio, quien durante varios años tuvo como responsabilidad la coordinación del proceso de ingreso al SEM en el Instituto Matías Romero. En ambos casos, destaco su particular visión respecto a la estructura y funcionalidad SEM, la cual fue fundamental para validar varios de los postulados incluidos en este trabajo de investigación.

En un ámbito más próximo a mi cotidianidad de trabajo, expreso mi agradecimiento a Manuel Quijano Torres, quien como director de la academia diplomática durante el desarrollo de mi investigación, pero sobretodo como superior jerárquico y amigo, me ayudó a contrastar diversos planteamientos en mi investigación siempre destacando la valía de la administración pública dentro de la diplomacia.

Mi mayor reconocimiento también al apoyo de los directores generales del Instituto Matías Romero, Alfonso de Maria y Campos Castelló y Natalia Saltalamacchia Ziccardi, quienes me otorgaron todas las facilidades para realizar este trabajo. A Rosario Molinero le aprecio sus comentarios a lo largo de mi investigación y también le agradezco haber sido mi tutora institucional durante este lapso formativo.

Agradezco igualmente el respaldo de la Secretaría de Relaciones Exteriores para obtener una beca tipo "C", de parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), en el marco del Programa de Formación de Alto Nivel para la Administración Pública Federal. Este apoyo sin duda es un aliciente importante para que la administración pública de México cuente con servidores públicos mejor preparados y acordes con las necesidades actuales de nuestro país.

Con relación a mi formación académica, pilar sin el cual esta investigación no hubiera fructificado, expreso mi reconocimiento a la planta docente del Instituto Nacional de Administración Pública que me brindó las herramientas teóricas y

analíticas durante los dos años del programa doctoral que ofrece. Particulares agradecimientos deseo hacer al doctor Ricardo Uvalle Berrones, cuya aguda y puntual enseñanza definitivamente influye para lograr niveles amplios de disertación, y a Vicente Suárez, quien confirmó la amplia variedad de aproximaciones que puede tener un solo fenómeno.

En este mismo sentido, expreso mi mayor agradecimiento a Oswaldo Cruz Villalobos, quien como académico, amigo y director de esta investigación, me hizo recomendaciones y sugerencias de gran valía, todas las cuales y me sirvieron para enfocarme en aspectos que, debido a su extensión, en ciertos momentos me llevaron a divagar lo mismo que a desviarme del núcleo de la investigación.

Me gustaría por último mencionar a una larga lista de amigos, dentro y fuera de la Cancillería, quienes durante mi investigación hicieron comentarios que, sin que ellos se lo propusieran, representaron aportaciones que terminaron siendo parte del presente trabajo. Aunque sería una larga lista enumerarlos a todos ellos, dejo testimonio de su comprensión e interés al tema que da sustento a este trabajo.

La evolución de la estructura administrativa pública de México es una constante en su devenir nacional. Las cuatro secretarías de Estado y del Despacho emanadas del Acta de Independencia en 1821 son el referente primigenio de un esquema que al intentar responder a las demandas y necesidades sociales se transforma tanto en tamaño como en cobertura de temas coberturan el paso del tiempo.

En dicho entramado administrativo el desarrollo de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es un caso *sui géneris*, pues después de estar fusionada con asuntos internos, desde 1853 se concentró en administrar temas que su mismo nombre refiere, aquellos que tienen relación con los vínculos de nuestro país y sus similares en el exterior. Paralelamente a su desenvolvimiento como una Secretaría con carácter y estructura propios germinó en su seno el servicio civil más antiguo del cual se tenga registro en nuestro país: el Servicio Exterior Mexicano (SEM).

Los avatares de la vida nacional entre 1861 y 1889 motivaron fusiones y desuniones de los asuntos externos e internos, los cuales hasta finales del siglo XIX fueron responsabilidad de la SRE. Sorprende hoy descubrir que entre las responsabilidades de la Cancillería estuvieron las loterías de beneficencia pública y el Archivo General de la Nación, entre muchas otras. No obstante esas variaciones, 1867 puede considerarse el año en que esta secretaría adoptó su personalidad característica. El objetivo fue mejorar su desempeño para lo cual dispuso de medidas relativas al despacho de los asuntos del ramo, horarios de trabajo y deberes de los empleados públicos. Es después de la Guerra de Reforma y del Segundo Imperio, como señala Omar Guerrero, cuando la SRE asume plenamente su condición de institución diferenciada y se transforma en una organización más progresiva.

Desde entonces fue consolidando paulatinamente su estructura y organización para asegurar un desempeño más completo y eficiente, se debe considerar que sus facultades y funciones tendían a especializarse cada vez más.

La Constitución de 1917 estableció una organización para la administración pública que marcó el rumbo definitivo que en la actualidad reconocemos. Suprimió dos secretarías de añeja tradición -Relaciones Exteriores y Gobernación- y las suplió por una denominada Secretaría de Estado, que tuvo a su cargo lo exterior y también ejercía deberes de la política interior. La complejidad de funciones hizo que esta breve fusión -de abril a diciembre de 1917- concluyera y se restablecieran ambas secretarías sobre un principio organizativo especializado. Esta tendencia mantuvo el mismo patrón hasta los años treinta, cuando debido a la multiplicación de los deberes del Estado se aplicó una nueva reforma y otra recomposición formal.

En la primera mitad de 1934 acaeció una reorganización cabal de la administración pública, fundamentalmente en sus estructuras internas. La SRE conservó su trazo organizativo establecido en 1917 y especificó e incrementó su abanico funcional. A sus funciones se agregaron los exhortos internacionales, los derechos de extranjería y el SEM. Este último aspecto requiere énfasis, pues con el señalamiento del SEM como una competencia de la SRE se precisaba formalmente quiénes debían desempeñarse en éste como carrera.

Aunque dicho conglomerado de servidores públicos ha estado regido por diversos instrumentos jurídicos desde su origen, un rasgo preponderante durante el siglo XIX y hasta 1934, cuando se formaliza su creación, es la división en dos ramas fundamentales: la diplomática y la consular, cada una con sus propios lineamientos de selección e ingreso de nuevos integrantes, así como con funciones específicas, las cuales en términos extremadamente latos comprenden el ámbito político y el comercio y la inversión, respectivamente.

La ley de 1934, en su artículo primero, determina que el SEM es la “herramienta del Estado para conseguir sus objetivos y asegurar la concreción de sus intereses en lo que se refiere a sus relaciones con otras naciones”. Desde entonces se han aplicado reformas de distinto calado, entre las que destacan aquellas encaminadas

a perfeccionar la selección y el ingreso de nuevos elementos, con la finalidad de estar en sintonía con los objetivos nacionales y los desafíos de la palestra internacional. Así, desde la década de los años treinta hasta 2014 han transitado cuatro leyes, se han fusionado las ramas diplomática y consular, se creó la rama técnico-administrativa en 1982, se han establecido escalafones acordes con la normatividad internacional vigente y, lo más importante, se han instituido procedimientos con el fin de garantizar una rigurosa selección de quienes eligieron la carrera diplomática como opción profesional de vida.

Durante este periodo se ha confirmado la valía de un servicio de carrera que continúa siendo baluarte en la administración pública de nuestro país, específicamente en la ejecución de la política exterior. Aunque se podría considerar a la normatividad y al tiempo como garantes de una institucionalización que transite hacia un proceso de ingreso acorde con las necesidades del país en relación con sus vínculos internacionales, persisten resquicios en la aplicación normativa, así como un desfase entre los requerimientos del actual momento internacional y la definición y reclutamiento de los nuevos miembros del servicio exterior. Es evidente, además de apremiante, la necesaria revisión del procedimiento de ingreso de los nuevos diplomáticos mexicanos, aspecto que representa la piedra de toque de la presente investigación, a fin de que responda al momento actual y sea acorde con las prioridades definidas por la cancillería mexicana.

Al igual que otros cuerpos administrativos, el Servicio Exterior Mexicano presenta rasgos afines a los planteados por Hegel, Marx y Weber respecto a la burocracia. En términos rigurosos, encontramos lo racional en la toma de decisiones, lo mismo que la legitimación basada en el liderazgo de unos cuantos. En términos de funcionalidad se observa el predominio de la normatividad, el respeto a una estructura vertical de mando y el apego al registro escrito de actividades previas.

Con el paso del tiempo el modelo burocrático, lo mismo que el SEM, adoptó nueva fisonomía. Los postulados weberianos aplicados en cierta etapa de la evolución

administrativa de México se adaptaron a las nuevas tendencias de organización administrativa que se observan desde finales del siglo XX. La aplicación de principios, estrategias y estructuras planteadas por la Nueva Gestión Pública (NGP) y la Gobernanza (GZA),¹ demostraron con el tiempo lo mismo logros que limitaciones.

Desde 1994 la práctica administrativa en materia de asuntos exteriores está en sintonía con planteamientos teóricos cuyo génesis está en Europa, específicamente en una de las organizaciones más dinámicas en términos de estudios y análisis del ejercicio gubernamental de los Estados: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y sus comités de administración pública y gobernanza pública (Public Management Committee, PUMA y Public Governance Committee, PUGC). Derivado de ello, se han puesto en marcha varios de los postulados de lo que se ha denominado Neoweberianismo o Postburocratismo, el cual además de representar una amalgama de los postulados de Weber con los de la NGP y la gobernanza, está cimentada en principios de administración pública aplicados fundamentalmente por los países de la OCDE: confiabilidad, previsibilidad, operacionalidad, discrecionalidad, imparcialidad e integridad profesional, entre otros.

La aplicación de estos postulados teóricos en la administración pública de México se vislumbra después del ingreso de México a esa organización (1994), específicamente durante la administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, cuando el modelo burocrático tradicional –con rasgos weberianos– comenzó a resquebrajarse y tomó una nueva dirección. El eje rector fue un programa federal de alcance amplio, el Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap). La estructura y

¹ De forma extremadamente resumida, la primera refiere un movimiento de reforma del sector público, basado en el mercado como modelo de política y administración, cuyo sustento doctrinario está fundamentado en la opción pública, la teoría del agente principal, la gerencia de calidad total y la economía de los costos de transacción. La segunda asume que el gobierno deja de ser un autor autónomo y autoritario; el núcleo central de esta teoría apunta hacia una estructura y acción gubernamental de carácter más horizontal, es decir, de colaboración entre los principales actores de la modernidad: Estado, sociedad y mercado. Miguel Moreno Plata, "El redescubrimiento del papel de la burocracia en el modelo de gobernanza", [versión electrónica] en *Administración Pública y Gobernanza en la segunda mitad del siglo XXI*, coord. Roberto Moreno Espinoza (México: Universidad Autónoma del estado de México, 2014), 183-213.

los procedimientos de la administración pública de nuestro país sufrieron transformaciones considerables influidas por las corrientes internacionales en boga, respecto a lograr que el ejercicio público del gobierno fuera eficaz, eficiente y efectivo, aspectos que posteriormente serían incluidos en la Constitución Política de nuestro país: Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. (CPEUM, artículo 134, párrafo 1, reforma aplicada en mayo de 2008).

La tendencia a aplicar una administración con esas características, la llamada NGP, se incrementó durante los gobiernos de Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa. En la administración del primero se estableció una amplia estrategia de mejora en el ejercicio público (Modelo de Innovación y Calidad), el cual, entre otras acciones, incluyó la creación de la Oficina de Innovación Gubernamental y de la Secretaría de la Función Pública, además de poner en marcha la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPCAPF). Aunque el balance de los resultados de esas acciones comprende un vasto espectro, lo cierto es que, al igual que en muchos ámbitos del ejercicio de gobierno, se dio un giro notable en la práctica burocrática gestada hasta entonces, fundamentalmente en la medición y evaluación de su desempeño.

Durante el periodo 2006-2012 se establecieron nuevos esquemas de medición del desempeño público, se confirmó la imposibilidad de llevar a la práctica un servicio de carrera único para la administración pública federal y, en armonía con la tendencia global en boga, se inició el acceso al núcleo que sustenta el quehacer público: la información gubernamental, aspecto vinculado estrechamente con la gobernanza.

En el objeto de estudio de esta investigación, el SEM, la aplicación de los paradigmas mencionados y de análisis del ejercicio público se reflejaron en un acotamiento fundamental de la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera al esquema legal del SEM; en adecuaciones a la estructura normativa del SEM, incluyendo su

reglamento; en un pausado proceso de elaboración de manuales de organización y procedimientos, así como en variaciones en ciertos aspectos del proceso de selección e ingreso de nuevos miembros a este servicio civil.

En concordancia con las modificaciones y ajustes aplicados en el sector público en años recientes, a principios del siglo XXI la gestión del canciller Jorge Castañeda Gutman estableció filtros de evaluación con el fin de “optimizar” la movilidad interior del servicio diplomático mexicano mediante un examen llamado de “media carrera”. En lo referente al ingreso, lo establecido en la Ley se aplicó de manera divergente. Así, aunque el artículo 28 señala que el ingreso a la rama diplomático-consular se realice por oposición, a través de concursos públicos anuales, y el artículo 33 establece que para la rama técnico-administrativa se efectúen concursos públicos que se llevarán a cabo preferentemente cada dos años, la realidad constata que, en ambos casos, fue la disponibilidad de recursos para nuevas plazas lo que determinó la dinámica de nuevos ingresos.

El proceso de selección presentó cambios mínimos, manteniendo las etapas eliminatorias y los exámenes y cursos establecidos en los artículos 28 y 33 de la LSEM: examen de cultura general, examen de español, examen de dominio y de traducción de idiomas (este segundo no aplicado en la rama técnico-administrativa), examen médico y psicológico, cursos de formación especializados en el Instituto Matías Romero, y un periodo de práctica en la Cancillería.

Las plazas ofrecidas a través de concursos públicos entre 2006 y 2016 sumaron 560 (290 para la rama diplomática-consular y 270 para la rama técnico-administrativa). Sin embargo, tomando en consideración datos proporcionados por la Dirección General del Servicio Exterior y Recursos Humanos (DGSERH), de la SRE, esta cantidad es equiparable a la de los nombramientos temporales realizados por el Secretario del ramo a través del artículo 7 de la LSEM: 505 durante el mismo período. Si a lo anterior se suma el número de jubilaciones durante esos años (245), el resultado es un SEM sin cambios notables en su tamaño en las últimas dos décadas.

En apego a los postulados conceptuales que se manejan en la presente investigación, la realidad no es acorde con el servicio diplomático mexicano. Al reconocer las variables fundamentales que plantea el Neoweberianismo (apego a ciertos principios del modelo burocrático tradicional, mayor involucramiento en el diseño de políticas, creciente vinculación con actores no gubernamentales, tendencia hacia la auto legitimación a través de las políticas y el desempeño, entre otros) estaríamos en un desfase entre las necesidades actuales del SEM, el perfil de los nuevos integrantes, la realidad internacional y la política exterior de nuestro país.

En este contexto, el objetivo fundamental de esta investigación es identificar el efecto que han tenido en el Servicio Exterior Mexicano los modelos de gestión administrativa aplicados en nuestro país en época reciente. Igualmente, determinar los aspectos preponderantes de las adecuaciones a los instrumentos jurídicos que regulan el desempeño de los miembros del Servicio Exterior Mexicano: la Ley del Servicio Exterior Mexicano y su reglamento, así como vislumbrar los efectos de las decisiones tomadas por quienes participan en los ámbitos vinculados con este tema: subsecretaría que preside el Instituto Matías Romero, Oficialía Mayor, Comisión de Personal del SEM, Dirección General del Servicio Exterior y Recursos Humanos y Dirección General del Instituto Matías Romero. Todo lo anterior con la finalidad de determinar consecuencias, falencias y posibles transformaciones en los procedimientos de ingreso de los nuevos diplomáticos mexicanos. Para ello se consideran tanto la operación y estructura de las instancias que determinan la selección de esos funcionarios, como las herramientas utilizadas (exámenes, entrevistas, formación) y las personas que han participado en los procesos de selección de los últimos años.

En ese mismo tenor se identifican los compromisos asumidos por nuestro país a través de acuerdos multilaterales, regionales o binacionales, así como las tendencias internacionales en boga dentro del ámbito de la administración pública con el fin de señalar cómo se plasmaron en las estrategias nacionales de gobierno y

determinar si fueron afines a las propuestas de transformación administrativa que afrontó el Servicio Exterior Mexicano en época reciente.

En el ámbito normativo, de 1994 a 2014, la Ley del Servicio Exterior Mexicano (LSEM) y el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano (RLSEM) han sufrido diversas reformas para regular y fortalecer el devenir del cuerpo de funcionarios responsables de la ejecución de la política exterior de nuestro país. A 20 años de haber sido promulgada y con referentes previos de gran valía, la LSEM vigente se ha modificado mediante decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* en 1998, en 2002 y en 2012, siendo el más considerable por la cantidad de cambios realizados a la ley el de 2002, aunque todos los decretos referidos buscaron “modernizar” al SEM.

Respecto al aspecto metodológico, en esta investigación se parte de dos variables fundamentales: el modelo burocrático en su concepción clásica (Hegel-Weber) y contemporánea (Neoweberianismo/Postburocratismo), como variable independiente, y el Servicio Exterior Mexicano (cuerpo permanente de funcionarios al servicio del Estado), como variable dependiente. Las dimensiones donde se conjugan éstas son el proceso de selección, las etapas de ingreso, los procedimientos de evaluación, la estructura y los mecanismos de los concursos de ingreso (ramas técnico-administrativa y diplomático-consular), así como la reglamentación existente (LSEM y RLSEM).

Desde esta perspectiva, el uso del método cualitativo es fundamental. Al respecto, los rasgos del objeto de estudio permiten recurrir a algunas de sus principales expresiones: observación, entrevistas a profundidad y concentración en grupos específicos.

De los factores operacionales y los indicadores considerados en la presente investigación destacan: la centralización de las decisiones y su coordinación en sentidos horizontal y vertical; la aplicación de la legislación vigente, tomando en consideración la responsabilidad y la rendición de cuentas; los procedimientos

administrativos vinculados con el ingreso de los servidores públicos analizados; la estructura y las redes de trabajo existentes con el propósito de identificar niveles de cooperación; la vinculación entre la autoridad, el control y la evaluación de la gestión, y las tendencias de burocratización y la selección de los funcionarios en el proceso.

Otro objetivo sustantivo es identificar los postulados y características del modelo burocrático -clásico y contemporáneo- y detallar su efecto en el ejercicio público de México, específicamente en el Servicio Exterior Mexicano. De particular interés son las tendencias de modernización administrativa en los procedimientos de selección e ingreso de los nuevos miembros a este servicio civil y su vinculación con los intereses de política exterior y las prioridades de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La evolución de los esquemas normativos que rigen el comportamiento de los miembros del SEM, entre ellos su ingreso, así como su proceder en diversos ámbitos y momentos de su desarrollo profesional, corrobora la importancia del primer rasgo del método cualitativo mencionado. Por su parte, conocer de manera directa la opinión de los servidores públicos que fueron titulares de la Comisión de Personal del SEM, de la Dirección General del Servicio Exterior y de Recursos Humanos (DGSERH) y de la Asociación del SEM, respecto a ejes troncales específicos del servicio exterior, es fundamental dentro de los aspectos que conlleva la entrevista a profundidad. Finalmente, reconocer que la realidad de los integrantes del SEM está cimentada en cada uno de los niveles que componen el escalafón del SEM, lo lógico es consultar a los grupos que han participado en el proceso de ingreso y que actualmente ocupan un lugar dentro del escalafón en su trayectoria profesional.

Para la comprensión analítica del tema, la NGP ofrece elementos conceptuales que explican una forma diferente de gestión gubernamental, entre ellos un modelo centrado en resultados, una mayor responsabilidad de los servidores públicos, organizaciones, recursos y condiciones contractuales más flexibles, así como técnicas de evaluación del rendimiento de los recursos humanos.

En lo que se refiere al incremento de la participación política por parte de la sociedad civil, se puede afirmar que la demanda de un ejercicio político y administrativo sustentado en el respeto de la ley, la transparencia y la preocupación por el beneficio colectivo, fueron la sustancia de una forma de gobernar que adquirió presencia de manera creciente en el mismo periodo. Desde este ángulo, la selección sistematizada y estructurada de un marco de aplicación general para todo el servicio público fue una respuesta del gobierno a la sociedad con el fin de garantizar un mejor ejercicio de las funciones que estarían permanentemente observadas y responderían a la búsqueda de un beneficio común.

Respecto a los postulados del Neoweberianismo, su permeabilidad en las transformaciones de la administración pública mexicana es manifiesta al confirmar el papel tradicional del servidor público al interior de los organismos burocráticos y el desarrollo de nuevas aptitudes: rescatista de ciertos aspectos convencionales de la burocracia, continuador del aspecto gerencialista incluido en la nueva gestión pública, ejecutor (además de diseñador) de políticas públicas, negociador (requisito ineludible para ejecutar acciones), interlocutor de nuevos actores públicos y privados, responsable de la realización de diversas tareas y responsabilidades (con mayor margen de decisión).

En la teoría de la Administración pública contemporánea coexisten diversos enfoques, entre los que sobresalen la NGP, la gobernanza y el modelo Postburocrático. Aunque esos aportes teóricos se presentan como un proceso cognoscitivo de naturaleza lineal, es decir, su adopción presupone la exclusión de los modelos anteriores, aceptando una superioridad paradigmática ante modelos previos, lo único cierto es que existe una transposición de factores y tendencias de los esquemas teóricos válidos para la Administración pública que emergen, los cuales dan origen a reinterpretaciones de modelos considerados clásicos, aunque fortalecidos con nuevos aspectos.

En esta tesitura, el redescubrimiento del análisis Weberiano en el contexto de las sociedades modernas implica la reconciliación de las lógicas y principios fundamentales de los paradigmas más trascendentales de la administración pública contemporánea hacia la construcción de un gran marco teórico afín a las sociedades del primer cuarto del siglo XXI. Para ello se asume un rechazo a cualquier análisis que implique un desarrollo lineal (superación absoluta de los avances teóricos precedentes) y se reconoce que en cualquier evolución de un modelo existen procesos contradictorios, cíclicos, retrocesos y transformaciones que siempre dan pauta a esquemas teóricos referenciales fortalecidos con contenidos provenientes de modelos vigentes. (Olsen 2008, 13-37)

Con esta perspectiva, la conjugación entre el modelo burocrático clásico y el Neoburocratismo lo determinan la dimensión y la presión que ejercen sobre el cuerpo administrativo del Estado la sociedad y el poder político. Como se detalla en el capítulo IV, la elasticidad en el 'laissez faire' permitido a la burocracia esta cimentada en jerarquía, procedimientos y normas preestablecidos, a los cuales se suman como postulados fundamentales la eficiencia/eficacia en el desempeño y la descentralización o nueva organización burocrática., que implica nuevos roles y responsabilidades de parte de los administradores estatales.

Lo fundamental en el tránsito conceptual referido (siempre lineal y complementario) es la preeminencia de prácticas -estándares- de conservación apropiados para la gestión política del Estado, incluida la gestión del cambio dentro del Estado.

Con estos referentes y ante las estrategias o mecanismos diseñados por el gobierno mexicano hacia el logro de resultados, la optimización del uso de recursos públicos, la utilización de nuevas tecnologías y el impulso de la transparencia y la

rendición de cuentas, el fortalecimiento de los servicios civiles existentes en el país representa una necesidad apremiante para sintonizar con los nuevos tiempos.²

Aunque el SEM es un servicio de carrera, su antigüedad y peculiaridades -en forma y operación- lo deslindan para formar parte de un conglomerado federal único. Esta singularidad, constatada con la excepción de la aplicación que se le hizo la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (2006), se explica fundamentalmente con las características de su sistema de ingreso y formación de nuevos cuadros, así como con la especificidad de sus funciones, las cuales amalgaman lo interno y externo de la función pública.

El esquema de la presente investigación es el siguiente: en el primer capítulo se hace un recorrido por la evolución del SEM, tomando como punto de partida el año de 1823, cuando se concibe entre quienes encabezaron el movimiento de Independencia la importancia de contar con especialistas encargados de los asuntos exteriores. Se mencionan episodios nacionales a fin de destacar la labor realizada por los precursores del ejercicio diplomático mexicano con la idea de complementar la descripción previa al surgimiento de los primeros instrumentos normativos en la materia. En esta parte se destacan, además de los principales aspectos de las leyes y reglamentos que han regulado la estructura, organización y funcionamiento del SEM, hitos respecto a la estructura y funcionamiento interior de la Cancillería, los cuales sustentan los cambios aplicados, así como los objetivos que se buscaba lograr con esas acciones.

² El servicio de carrera es un sistema de administración de personal, por medio del cual los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente en la administración pública para beneficio de la sociedad. Hasta 2012 la Auditoría Superior de la Federación tenía detectados 25 servicios de carrera ea nivel federal con sus respectivos entes públicos responsables de su diseño e instrumentación. De ese total, seis pertenecen a dependencias u órganos administrativos desconcentrados; siete son parte de organismos descentralizados; uno es de una empresa de participación estatal mayoritaria; tres pertenecen al Poder Legislativo; tres al Poder Judicial; tres son parte de órganos constitucionalmente autónomos, y dos pertenecen al tribunal administrativo.

En ese capítulo se hace mayor énfasis en lo ocurrido a partir de la expedición de la Ley del SEM de 1967 por representar el instrumento de mayor alcance en lo que se refiere a organización, funcionamiento y desarrollo profesional de este cuerpo burocrático y porque a partir de entonces inicia una etapa amplia de reformas en los ámbitos normativo, estructural y organizativo de la Secretaría de Relaciones Exteriores. De manera sumaria se puede afirmar que al buscar una sintonía entre eficacia y eficiencia, aspectos reiteradamente mencionados tanto por los gobiernos, del PRI como los del PAN, lo que se consiguió con el SEM fue divergente. Por un lado, se intentó alentar su movilidad interior y, con ello, dinamizar el ingreso de nuevos integrantes. Por otro, se mantuvo el procedimiento normativo de ingreso - establecido en 1967 y detallado en 1982- generando al final una variación mínima en el tamaño de este cuerpo de burócratas especializados, confirmando una parsimonia aún vigente.

En términos numéricos, entre 1995 y 2015, el promedio del tamaño del SEM fue de 1163 integrantes, mientras la cantidad total de nuevos ingresos fue de 720 miembros (280 rama TA, 440 rama DC) y la cantidad de representaciones pasó de 135 a 157.

En el capítulo dos se hace un amplio desglose de lo que es el SEM en la actualidad, abordándolo a partir de diversos enfoques cuantitativos para su mejor comprensión. Así, se exhiben cuadros y gráficas que permiten conocer su evolución; su conformación actual, tanto por edad, género o distribución dentro del escalafón de puestos; la composición de los ingresos en los años que analiza este trabajo; las características de las evaluaciones, así como los resultados de las distintas etapas que componen el examen de ingreso. Para complementar la importancia que tiene el ejercicio diplomático en nuestro país, este apartado también incluyen apartados que hacen referencia a otras instancias de la administración pública federal que desde hace cierto tiempo realizan actividades internacionales,. Con este contexto, se detalla el proceso vigente de selección e ingreso de nuevos integrantes del SEM.

Como la conformación de Servicio Exterior Mexicano ha abrevado de la evolución y estructura de otros servicios diplomáticos, en el tercer capítulo se incluyen referentes universales del servicio diplomático, así como características esenciales del ingreso a servicios exteriores de países con los cuales México tiene lo mismo similitudes que diferencias notables. La selección responde fundamentalmente a que Reino Unido y Francia son los referentes universales en la fundación de los servicios exteriores contemporáneos. Por su parte, la estructura y operación del servicio diplomático de Alemania representan un modelo idóneo si el objetivo es el desarrollo profesional especializado y expedito. En la definición e identificación de perfiles idóneos para atender las necesidades de la diplomacia de un país, el caso de Estados Unidos es paradigmático. En un ámbito más próximo, no solo geográfico, sino también cultural, los modelos de ingreso al servicio exterior practicados por países latinoamericanos son importantes referentes para el nuestro. Eso justifica la comparación incluida con los miembros de la Alianza del Pacífico, una de las agrupaciones regionales con las que México ha desarrollado una creciente interacción en época reciente.

Referente al sustento teórico, éste es desglosado en el capítulo cuatro. Como elementos importantes de este apartado destaca la evolución del concepto de burocracia, así como del modelo burocrático, sobretodo los aspectos fundamentales de autores como Hegel y Marx. Partiendo de estos referentes, se profundiza en los planteamientos hechos por Max Weber, rescatando como sustento fundamental su aspecto racional y los diez aspectos que él considera inseparables de cualquier burocracia. Como ha ocurrido en todas las ciencias sociales, el modelo planteado por Weber y sus antecesores ha sido revisado y enriquecido con nuevos conceptos y referentes.

De ahí que el anclaje teórico fundamental de esta investigación lo ubicamos en teóricos que han enmarcado sus planteamientos en lo que se conoce como Neoweberianismo o Postburocratismo. Al respecto, autores como Dreschler, Pollit y Bouckaert resultan referentes notables en la tendencia contemporánea del modelo

burocrático y por ello sus planteamientos se desglosan con mayor precisión. Lo mismo sucede con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la cual para lograr un mejor el ejercicio de la administración pública ha hecho planteamientos importantes que también se comentan, haciendo más énfasis en los aspectos vinculados con el modelo burocrático y el servicio civil. Este apartado continua con un desglose detallado de la forma en que interactúan el modelo burocrático y el servicio civil, ello para en la parte final incluir una explicación amplia y detallada del reflejo de ese paradigma en el caso del Servicio Exterior Mexicano, respecto al cual se asume un estado en que se conjugan remanentes de prácticas burocráticas anquilosadas y la aplicación de innovaciones en ciertos aspectos.

El quinto capítulo resume las principales tendencias y resultados de las convocatorias de ingreso al SEM aplicadas en años recientes en nuestro país. Incluye apreciaciones personales -cuantitativas y cualitativas- contrastadas con las las entrevistas a profundidad realizadas como parte de la metodología de la presente investigación. Este apartado desglosa una serie de propuestas y planteamientos obtenidos a partir de la conjugación de una visión personal con lo declarado en las entrevistas respecto a la necesidad de mejorar un proceso sin cambios sustantivos en época reciente. El resultado es valioso a partir de la conjugación entre las hipótesis iniciales respecto al objeto de estudio y los planteamientos expresados por los funcionarios entrevistados, todos involucrados en la selección de nuevos integrantes durante los último años.

Se concluye con una apartado de conclusiones y recomendaciones en el cual a partir de una recapitulación de los principales aspectos mencionados en otros apartados, se destacan aquellos que son considerados ineludibles para lograr un nuevo estado de cosas en la selección y el ingreso de los integrantes al servicio exterior mexicano.

1

EL
SERVICIO
EXTERIOR
MEXICANO:

EVOLUCIÓN Y
RASGOS
FUNDAMENTALES

1. Origen y configuración de responsabilidades

Referir el surgimiento y la evolución del Servicio Exterior Mexicano implica también una inmersión a la historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuyo cimiento fundacional es el 4 de octubre de 1821, cuando se emitió el decreto mediante el cual fue creada como Secretaría de Negocios y Relaciones Exteriores e Interiores. Este decreto estableció la creación de la Secretaría de Guerra y Marina, la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos y la Secretaría de la Hacienda Pública. Posteriormente se formó el primer antecedente formal de un cuerpo colegiado o de un servicio civil de carrera para la representación de México en el exterior. Se trata del decreto que el Soberano Congreso expidió el 17 de mayo de 1822 para establecer las reglas para el nombramiento, instrucciones y sueldos del personal diplomático (Galeana 1993, 13-22).

Desde entonces, y a la par de la evolución administrativa de la Cancillería, ha estado siempre presente un conglomerado de servidores públicos cuya tarea fundamental es la consecución de objetivos de los principios de la política exterior mexicana, que a lo largo de la evolución histórica del Estado mexicano se han diseñado para defender los derechos e intereses de nuestro país ante la comunidad internacional.

En su desarrollo, el Servicio Exterior Mexicano (SEM) ha tenido diversas etapas, todas determinadas por episodios históricos, internos y externos, con impronta en la conformación y evolución de este conglomerado de servidores públicos, así como en los marcos jurídicos que han regulado su ingreso y desarrollo profesional. En una primera etapa se percibe un cuerpo bicéfalo de funcionarios: consular y diplomático, con similitudes en sus respectivos entramados jurídicos, empero con prioridades establecidas, el primero enfocado a los aspectos económico-comerciales y, el segundo a los aspectos políticos.

En la segunda etapa, los avatares internacionales y la configuración de la estructura y funciones de la Cancillería fueron forjando el servicio diplomático mexicano en su concepción actual, que también ha estado circunscrita al curso tomado por la normatividad en momentos específicos durante el siglo veinte.

En su libro *Los precursores de la diplomacia mexicana*, Isidro Fabela refiere que el primer diplomático mexicano fue Francisco de Mendiola, a quien se le otorgaron poderes extraoficiales a fin de iniciar negociaciones para la emancipación de España. El testimonio mencionado por Fabela es una carta escrita en francés y dirigida a Jorge III, rey de Inglaterra, con fecha 10 de noviembre de 1785, la cual suscribieron tres personajes de la nobleza hispano-mexicana (el conde de la Torre Cossío, el conde de Santiago y el marqués de Guardiola), quienes acusando al despotismo tiránico español, solicitaban ayuda para la liberación, específicamente armas y municiones, a cambio de una preferencia comercial perpetua a Inglaterra. Se desconoce si hubo algún encuentro con el monarca inglés, lo único cierto es que de este episodio no se supo nada en España ni en México.

Las condiciones de aislamiento internacional que el país vivió durante la Independencia motivaron que los insurgentes no supieran manejarse hacia el exterior a través de una política organizada que les hubiese permitido canalizar en favor de la causa independentista “los intereses encontrados de Napoleón y la Santa Alianza, y los de Inglaterra y España”. Ningún caudillo insurgente se mantuvo en el poder el tiempo suficiente para llevar a cabo una obra seria de acercamiento internacional. No obstante, Miguel Hidalgo consideró conveniente relacionarse con Estados Unidos y para ello, en su carácter de “Generalísimo de América”, nombró a Pascasio Ortiz de Letona -de origen guatemalteco, experto en botánica y carente de cualquier experiencia política- como representante plenipotenciario y embajador ante el Supremo Congreso de los Estados Unidos para “ajustar y arreglar una alianza ofensiva y defensiva, tratados de comercio, útiles y lucrosos para ambas naciones y cuanto más convenga a nuestra mutua felicidad, accediendo y firmando cualesquiera artículos, pactos y convenciones conducentes a dicho fin”. Su misión

fracasó, pues fue aprehendido por los realistas en Veracruz, situación que prefirió afrontar con el suicidio. (Frías 1987, 299-314).

Será hasta el tercer intento -el segundo enviado, Ignacio Aldama, también fue aprehendido en Monclova y fusilado con su secretario Juan Salazar- cuando se logre este cometido. José Bernardo Gutiérrez de Lara consiguió que los caudillos insurgentes que habían tomado el camino del norte lo nombraran teniente-coronel, posteriormente lo enviaron comisionado a Estados Unidos para solicitar ayuda moral y material en favor de la independencia mexicana. Su periplo para llegar a Washington le tomó más de cuatro meses, sin embargo, su esfuerzo resultó vano, pues no fue reconocido como agente diplomático debido a que no portaba ningún documento que le autorizara su comisión.

Esta bisoñez diplomática la continuó José María Morelos, quien después de la muerte de Hidalgo, envió a los Estados Unidos a José Manuel Herrera, acompañado por Juan N. Almonte. Ambos cruzaron el río Bravo y se instalaron en Nueva Orleans, desde donde enviaron diversas comunicaciones al Departamento de Estado, las cuales jamás fueron contestadas, no obstante que entre sus cartas de negociación se encontraba la venta o cesión de Texas a cambio de la ayuda solicitada.

Otro personaje importante que puede incluirse en la lista de precursores de la diplomacia mexicana es Simón Tadeo Ortiz, quien desempeñó un importante papel como asesor y como un hábil personaje para establecer contactos en el exterior. Sus cualidades permitieron emplearlo al servicio de la independencia en el exterior, usarlo para relacionarse con los jefes de la insurrección en otras colonias, para dar al movimiento emancipador el amplio sentido americanista que en sus primeros años tuvo (...) Ortiz fue precursor de la diplomacia en tierras hispanoamericanas, específicamente en América del Sur. (Frías 1987, 299-314).

En esa tendencia, la primera Ley del Servicio Diplomático Mexicano fue suscrita el 31 de octubre de 1829 por Vicente Guerrero, quien firmó el decreto sobre legaciones

ordinarias y extraordinarias y consulados en países extranjeros. No obstante, es importante remontarse a 1822 para referir el primer antecedente del servicio exterior en nuestro país, ya que con el establecimiento de una Junta Provisional de Gobierno se instaló un Congreso Constituyente que, entre otras decisiones, estableció reglas para los nombramientos, instrucciones y sueldos para el personal diplomático. (Peña Haller 1984, 123-124) Esa legislación reconoce la absoluta necesidad de definir las normas para el manejo de las relaciones internacionales de México y afirma que la diplomacia es un instrumento fundamental para asegurar la independencia nacional y promover las relaciones comerciales. Lo esencial es que reconoce que ambas variantes diplomáticas tienen la primordial obligación de proteger a México y defender los derechos e intereses de la nación y de sus ciudadanos.

Establece los tipos de legación: extraordinarias (integradas con individuos escogidos ex profeso para mandatos específicos y temporales); ordinarias (encargadas de proteger y promover de manera permanente los intereses nacionales), y las variedades de representaciones consulares (generales, particulares y viceconsulados). Sin embargo, no precisa con detalle las funciones de los titulares de legación, a diferencia de sus homólogos en las oficinas consulares, de quienes se refieren cuidadosamente, destacando que en el caso de los vicecónsules podrían ser extranjeros. Este aspecto es importante, pues durante el siglo XIX esta tendencia se revalida, así como la jerarquización que se hace entre los dos tipos de representación, destacando las prerrogativas de las diplomáticas sobre las consulares. (Peña Haller 1984, 136-147)

Esta ley sienta un precedente por reconocer que por su naturaleza y funciones el Servicio Exterior Mexicano debe tener sus propias reglas y jurisprudencia, sin embargo, aunque fue aprobada por el Congreso, no llegó a aplicarse debido al derrocamiento de Guerrero.

Lucas Alamán, secretario de Relaciones Interiores y Exteriores del presidente Anastasio Bustamante, presentó en 1831 la iniciativa titulada "Arreglo del Cuerpo

Diplomático y Consular Mexicano”, que adoptó los conceptos de la ley de 1829. Lo más interesante fue destacar que “en las relaciones internacionales hay lugares donde el interés comercial tiene prioridad sobre el político” (art. 17), reconociendo así la importancia de las oficinas consulares en ciertos lugares. Dos aportaciones significativas de esa herramienta normativa fueron asegurar un notable incremento del personal diplomático (agrega la figura del oficial de legación) y aplicar una igualación de sueldos del personal comisionado en Europa y América.

Aunque durante esos años se rescató la esencia primigenia de la diplomacia (como uno de los medios más eficaces para conservar y afianzar la Independencia y la forma de gobierno), fue hasta 1832, de acuerdo con lo señalado por la Memoria de ese año de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, cuando se destacó la necesidad de analizar el nombramiento y los sueldos de los integrantes del cuerpo diplomático.

Si bien esta preocupación no se materializó, debido a la destitución de Alamán, este aspecto se transformó en una convicción respecto a la necesidad de convertir a las legaciones y consulados en un instrumento confiable y eficaz mediante la profesionalización de su personal, que germinó entre quienes reconocían el potencial de una diplomacia organizada.

La intención de reformular el marco jurídico durante los gobiernos de Antonio López de Santa Anna, argumentando la necesidad de un “ordenamiento del servicio exterior para asegurar estabilidad y confianza a sus integrantes”, se concretó en 1834, cuando el Congreso mexicano aprobó la Ley sobre el Establecimiento de Consulados, que derogó todas las disposiciones previas. En términos generales sus resoluciones no representaron un avance en relación con legislaciones previas. Aunque equiparó ciertas disposiciones diplomáticas a la función consular (disponibilidad, uniformidad de sueldos, entre otras) y rescató el otorgamiento de garantías adicionales, como la diferenciación de adscripciones y el desempeño de

ciertas actividades diplomáticas por parte de los cónsules, su aplicación fue marginal, pues su reglamento se emitió hasta 1871.³

Entre 1821 y 1835 se atendieron de manera conjunta los asuntos internos e internacionales de México. La Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores se desempeñó dentro de una diversidad de regímenes políticos: dos regencias del Imperio, un Imperio, el Supremo Poder Ejecutivo y la primera República Federal (Guerrero, 1994). Debido a ello, la reiterada demanda de Lucas Alemán por separar los asuntos en dos diferentes oficinas, además de los esfuerzos realizados hacia la configuración del servicio diplomático mexicano, tienen singular importancia. En la estructura y funcionamiento de la Secretaría, el Departamento Exterior estaba dividido en dos secciones (América y Europa), las cuales atendían los asuntos relacionados con los agentes mexicanos en el exterior, así como la de los extranjeros en México, y las funciones relativas a los pasaportes.

Una vertiente notable de cambios se observa entre 1842 y 1853, periodo en el cual se reconoce el derecho a la pensión y la jubilación para los diplomáticos mexicanos y se establece como requisito el conocimiento de idiomas para poder trabajar en la cancillería, así como “contar con la instrucción suficiente para desempeñar las labores propias de ese empleo”. Esas innovaciones quedaron incluidas en la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano de 1853.

³ Lo que se atendió fue un aspecto singular en el desarrollo del Servicio Exterior Mexicano. Durante el periodo 1835-1896 se expiden seis reglamentos que determinan la indumentaria que de acuerdo con la diplomacia de la época debía usar el personal diplomático y consular mexicano, se estableció incluso los materiales para su confección, el color de la tela, los botones y la hechura. Rodolfo Quintalán, coord., “La Legislación del Servicio Exterior Mexicano”, en *El Servicio Exterior Mexicano*, México: Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1987, p. 147. El uso de uniformes en el cuerpo diplomático se remonta a octubre 23 de 1835, año cuando se expidió el Reglamento de Uniformes del Cuerpo Diplomático Mexicano. Luego siguieron estas disposiciones: Reglamento de Uniformes del Cuerpo Consular Mexicano, del 30 de septiembre de 1853; Reglamento de Uniformes del Cuerpo Diplomático, de diciembre 6 de 1865; Reglamento de Uniformes del Cuerpo Consular del Imperio Mexicano, del 6 de diciembre de 1865; Reforma del Reglamento de Uniformes del Cuerpo Diplomático Mexicano, del 27 de febrero de 1896; Reforma del Reglamento de Uniformes del Cuerpo Consular Mexicano, del 23 de julio de 1896. Peña Haller, *Ibidem*.

Al convertirse en presidente por quinta ocasión, Antonio López de Santa Anna expidió el 25 de agosto de 1853 un nuevo ordenamiento que intentaba codificar las disposiciones que en materia diplomática se habían dictado hasta entonces. Entre las principales resoluciones de dicha ley destacaban: la introducción de un nuevo orden jerárquico del cuerpo diplomático; la reivindicación de la nacionalidad mexicana como requisito fundamental para formar parte del servicio diplomático; la necesidad de profesionalizar a los cuerpos diplomático y consular; la propuesta de reglamentar el servicio exterior mexicano para fortalecerlo, utilizando por primera vez el término “carrera” y el concepto de especialización para ejercerla. También plantea la conveniencia de aprovechar la experiencia de los viejos diplomáticos en la formación de los nuevos miembros de carrera; sugiere incorporar a la cancillería al personal que laboró en el exterior a modo de consultores, e institucionalizar los sistemas de disponibilidad y retiro.

En el ámbito institucional, destaca durante este período la conformación del Ministerio de Relaciones Exteriores, como resultado de un acuerdo en 1835 entre las dos cámaras del Congreso mexicano, que al manifestarse a favor de una nueva Constitución aprobaron lo que se conoce como las Siete Leyes, ideario y programa de las fuerzas políticas predominantes en esa época. La separación institucional fue celebrada, empero la planta de personal no se engrosó y muchas de las funciones previas siguieron siendo desarrolladas por el nuevo ministerio hasta 1841, cuando las convulsiones políticas internas y externas obligaron a fusionarlo nuevamente con los asuntos del interior. El Plan de Tacubaya confirmaría esa fusión, convirtiéndolo en Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación, al cual se le añadió el ramo de Policía en 1844. Así, hasta 1853, la administración de la política exterior estuvo a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía, el cual sorteó una de las etapas de vinculación internacional más críticas afrontadas por México.

Para calibrar las vicisitudes de esta época, basta recordar que este ministerio contaba con una plantilla de ocho oficiales, bajo la conducción de un oficial mayor

primero, un archivero, dos oficiales de archivos, seis escribientes, un oficial mayor segundo, ocho oficiales, un portero y un mozo de oficios. Para el despacho de los asuntos internacionales sólo tenía 5 legaciones (Inglaterra, Francia, España, El Vaticano, Estados Unidos) y 28 consulados. (Guerrero 1993, 69-75)

La separación formal de los asuntos internos a partir de 1853, le dio un carácter formal y novedoso a la Secretaría de Relaciones Exteriores, ello no obstante que entre 1861 y 1867 asumió ambos ramos por motivo de la situación política de la época, fundamentalmente por el establecimiento del segundo Imperio. En este carácter singular, predominaron como parte de sus atribuciones las relaciones exteriores del país y la administración de las legaciones y consulados, sin embargo por varios años siguió atendiendo diversos cometidos domésticos. Aún con estas condiciones, se puede asegurar que a partir de entonces se encaminó hacia su condición de institución especializada en política exterior, con su propia planta de personal y con una adecuada organización interna.

Como paréntesis y referencia en la evolución del Servicio Exterior Mexicano, es importante referir los decretos firmados por Maximiliano de Habsburgo, los cuales no obstante su invalidez jurídica se volvieron referencias incluidas en ulteriores legislaciones.⁴ Sus disposiciones intentaban profesionalizar el servicio civil al plantear por primera vez los exámenes de ingreso en todos los ministerios; asimismo, establecían el concurso para ascender, previa comprobación de méritos, dos años después de ocupar un puesto, dejando al margen la antigüedad como único elemento a considerar. Lo más notable es que consagra el antecedente más remoto de lo que se conoce como rotación del personal (determinando un retorno obligado a México después de permanecer cuatro años en el exterior), así como la primera referencia a una comisión consultiva de ingreso (que determinaba los nombramientos de cónsul y vicecónsul). Otros aspectos importantes fueron la categorización de puestos, la aplicación de un examen de conocimientos para

⁴ El Estatuto Provisional del Imperio (10/04/1865); Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático (02/08/1865) y Ley Orgánica del Cuerpo Consular (12/08/1865).

ingresar, y nuevas competencias para los cónsules (judiciales, arbitrales y notariales). Para la aplicación de estos procedimientos se estableció el Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina, a cuyo cargo estaban los Cuerpos Diplomático y Consular.

Después de la Guerra de Reforma y la lucha contra el segundo Imperio, la Secretaría de Relaciones Exteriores volvió a su condición de institución diferenciada. Conservó su organización interna previa hasta 1875, pero adoptó el principio de separación de los asuntos de Cancillería y Archivo, así como la del Servicio. Se inicia una etapa de profesionalización de los integrantes del servicio exterior y se reorganizan las plantillas de las legaciones, estableciendo titulares de diversa naturaleza: Enviado Extraordinario (España); Ministro Plenipotenciario (Estados Unidos); Ministro Residente (Italia) y Encargado de Negocios (Guatemala), todos apoyados por personal de servicio (Secretarios y Oficiales).

En este contexto, en septiembre de 1871 entró en vigor el Reglamento del Cuerpo Consular, que complementaba la legislación en la materia establecida en 1834. Redactado con la supervisión del canciller Ignacio Mariscal, éste explicaba la composición del cuerpo consular, así como las atribuciones, funciones, trámites y procedimientos de las oficinas consulares. Conforme a esta ley fue necesario comprobar pleno conocimiento del idioma de la adscripción, derecho consular y marítimo, así como las leyes nacionales del país donde se estuviera acreditado. Por otra parte, tanto para ingresar como para ascender, un requisito *sine qua non* fue la buena reputación y la honorabilidad, vinculado íntimamente a la capacidad para alcanzar los objetivos definidos por el gobierno y la entera dedicación a la búsqueda de los mismos.

Otra innovación sustantiva ocurrió en 1883, con la creación del Departamento Comercial y Consular a fin de separar los negocios comerciales, de los políticos y diplomáticos. Representó el inicio de la formulación de estadísticas relacionadas con gastos y emolumentos de los consulados, así como de otras actividades bajo la

responsabilidad de la Cancillería. Años más tarde, debido a la complejidad de sus funciones y a un mayor número de órganos interiores, la Secretaría alcanzó una organización de dos niveles jerárquicos: además del departamento mencionado, se crearon el político y el de cancillería, también se continuó con el patrón organizativo sustentado en actividad funcional. Iniciaba así, una división institucional interna para atender de manera independiente los asuntos políticos, los consulares y los administrativos (propios de la cancillería para todas sus unidades). No obstante este fortalecimiento, la cantidad de legaciones varió poco, se pasó de 5 a 8, aunque las relaciones comerciales si se extendieron y para entonces ya se contaba con más de 70 consulados en 21 países, donde todavía era notable la participación de cónsules y vicecónsules extranjeros, generalmente nacionales del país receptor. (Guerrero 1993, 135-150)

Una tendencia hacia la profesionalización de los cuadros diplomáticos de la cancillería lo refiere Omar Guerrero cuando señala que “de conformidad con el nuevo arreglo organizativo de la Secretaría, se estableció la obligación de que los aspirantes a conducir los Departamentos Político y Comercial y sus secciones, deberían dominar los idiomas francés e inglés, además del derecho de gentes, el derecho marítimo y el derecho comercial. Por cuanto a la jefatura del Departamento de Cancillería, se exigió el dominio del inglés, el francés y el derecho diplomático, además de conocer los formularios de documentación de cancillería y gabinete”

En mayo de 1888, durante el gobierno de Porfirio Díaz, se expidió la Ley Reglamentaria del Cuerpo Diplomático Mexicano, derogando la de 1853 para adaptarlo a ese momento histórico. Lo trascendental fue que normó la exclusividad en el manejo de las relaciones exteriores: al presidente de la República le correspondía dirigir las negociaciones diplomáticas por medio de la cancillería, y al Senado ratificar el nombramiento de los jefes de misión que realizara el Ejecutivo.

Respecto al ingreso al servicio diplomático se establecieron como requisitos: ser ciudadano mexicano mayor de 25 años; poseer conocimientos de historia, derecho

internacional, geografía, diplomacia, latín, francés e inglés, los cuales estaban sujetos a comprobación por medio de actas de examen de escuelas públicas, por un título profesional, por obras o trabajos publicados o con la realización de un examen especial determinado por la propia secretaría. En la nueva ley aparecen también por vez primera los agregados navales y militares para ocuparse únicamente de esos asuntos. Igualmente introduce la suspensión y destitución por mala conducta o por falta grave en el servicio, así como la creación de un escalafón del cuerpo diplomático.

Respecto a la evolución de la estructura y los procedimientos de la Cancillería con algún impacto en el servicio exterior mexicano, en 1891 se verifica una reestructuración sustantiva en toda la administración pública que implicó una redistribución de competencias entre las Secretarías, vigente hasta 1917. Así, en la Cancillería mexicana aparece por vez primera en todo el sector público la figura de Subsecretario, en lugar del Oficial Mayor, quien desempeñaría la condición de secretario interino, en sustitución del titular, asumiendo la mayoría de sus funciones durante su ausencia. En lo referente al ejercicio de su política exterior, al finalizar el siglo XIX contaba con 11 legaciones y consulados en 27 países, destacando por la cantidad de estas oficinas Estados Unidos (29), España (28), Reino Unido (19) y Alemania (14).

Debido a su naturaleza de Ley y reglamento, este ordenamiento se extinguió en 1896 para dar paso a la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano y a su Reglamento, los cuales aunque incorporan pocas modificaciones a la ley de 1888, tienen el mérito de constituir por primera vez un cuerpo legal uniforme derivado de una auténtica y legítima correlación de ley y reglamento.

Aunque las categorías del cuerpo diplomático no sufrieron variaciones, un decreto emitido en 1898 promueve a categoría de embajador al enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en Washington, quedando establecida aquella categoría en la escala del cuerpo diplomático. Respecto al ingreso, se reglamenta de manera más estricta y rigurosa. Los exámenes se realizaban públicamente y eran presididos por

un jurado integrado por el secretario o el subsecretario como presidente, dos funcionarios con la categoría de primer secretario y un profesor de idiomas, los cuales determinaban si los candidatos aprobaban o eran aplazados para un nuevo examen.

Lo que se observa al concluir el siglo XIX es que la profesionalización del servicio exterior había logrado un nivel destacado en su concepción de cuerpo integral, así como en las categorías que lo integraban. En el primer caso, ya era aceptada la exclusividad de las funciones diplomáticas como una actividad pública y se reconocía como incompatible con cualquier profesión, industria u oficio. Respecto a los cargos, la mejor muestra era el cargo de Secretario, para el cual se exigía título de abogado y conocer ámbitos como el derecho nacional e internacional, el derecho privado, además del dominio de la historia, sin eximirlo del conocimiento de la economía política y el conocimiento de lenguas extranjeras.

Desde entonces se reconoció también que el ingreso al cuerpo diplomático significaba, al mismo tiempo, la entrada a lo que desde antes se concebía como la carrera diplomática, es decir un curso profesional de desempeño en la administración pública de lo exterior. (Guerrero, 1994) Esta tendencia contrastó con el avance logrado hasta entonces con el cuerpo consular, que conservó su patrón organizativo y de procedimientos hasta 1871, cuando se expidió una normatividad adecuada a la época, con lo cual además se alineó al derecho internacional y a los usos internacionales aceptados.

2. Nuevas responsabilidades, reconfiguración y actualidad

Aunque el punto de arranque de este período es 1917, previamente se dieron acontecimientos de gran repercusión en la funcionalidad de la Cancillería y en el desarrollo de los cuerpos diplomático y consular, entre estos: la creación de la Dirección General de Consulados, encargada de conducir e inspeccionar esas oficinas en el extranjero, así como la administración del escalafón consular; el reforzamiento de su estructura organizacional, incluyendo un esquema geográfico y secciones temáticas específicas, y un proceso de profesionalización y especialización en sus empleados.

A consecuencia de la muerte de Ignacio Mariscal y la llegada de Enrique Creel a la Secretaría de Relaciones Exteriores, se propuso delimitar la injerencia de la Secretaría de Hacienda para no confundir las atribuciones de los cónsules (la Ley Consular regía también las relaciones comerciales) y se sometió a consideración del Congreso la Ley Orgánica del Servicio Consular Mexicano, que fue aprobada el 11 de noviembre de 1910, y su respectivo Reglamento el 12 de marzo de 1911. De ambos marcos normativos destacan dos aportaciones fundamentales: su minuciosidad para establecer los aspectos prácticos de los consulados y la clasificación que hace de éstos (de carrera y honorarios), así como la creación de la figura de visitador, quien con categoría de cónsul de primera se incorpora al cuerpo consular para inspeccionar y vigilar el manejo de los caudales públicos.

Por primera vez se establece que cónsules generales, cónsules, vicecónsules y cancilleres tendrían “derecho a la jubilación y a recibir una pensión determinada por el rango y antigüedad del interesado al momento del retiro”. La profesionalización de la carrera consular -todavía separada de la diplomática- se hace patente en el sistema de ascensos basado en la aptitud y los méritos antes que en la antigüedad.

El ingreso a la carrera consular demanda la presentación de un diploma de aspirante a la carrera consular, expedido por la Escuela Nacional de Comercio y Administración, o bien ser examinado y aprobado por un jurado de la Secretaría de Relaciones Exteriores en las materias que forman el plan de estudios de dicha carrera.⁵

Por otra parte, la impronta de la Constitución de 1917 tuvo su correlato en el ámbito de la política exterior, de la Secretaría y, por consiguiente, en su brazo ejecutor, el servicio exterior. Destaca una organización provisional de la administración pública que por algunos meses (abril-diciembre) fusionó en la llamada Secretaría de Estado los asuntos internos y externos del país y el posterior retorno a la estructura previa. Lo importante fue que a partir de entonces, y hasta la década de los años treinta, se precisó con mayor precisión el trazo funcional de la Cancillería, correspondiéndole las relaciones diplomáticas y consulares, la suscripción de tratados internacionales, así como la organización y manejo de las legaciones y consulados y su respectivo personal.

La promulgación de la Constitución de 1917 y el fin de la lucha armada dieron la pauta a una nueva reformulación del servicio diplomático mexicano. El momento obligaba a una profunda reorganización interna y recuperar el lugar perdido en los escenarios internacionales, además de asegurar el reconocimiento de los gobiernos emanados de la Revolución. Esa tendencia, aunada a la experiencia diplomática y a los precedentes jurídicos característicos del SEM, permitió -en palabras de Jorge Alfonso Fuentes Méndez- poner en práctica la fórmula “confianza presidencial, más apoyo profesional, igual a servicio diplomático”.

Así, el presidente Álvaro Obregón expide el 9 de enero de 1922 la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático y el 15 de febrero su Reglamento, deroga los ordenamientos de 1896. Se establece que el servicio diplomático está compuesto por los jefes de

⁵ Esta escuela, que tenía como antecedente la Escuela de Comercio fundada en 1854, estuvo en funcionamiento de 1905 a 1917, periodo en el cual ofreció las carreras de Contador de Comercio; Perito Empleado de la Administración Pública, y Asuntos Públicos para el Comercio Exterior (aspirante a la carrera consular). Esta última duraba dos años con asignaturas y talleres relacionados con mercancías y prácticas consulares. Omar Guerrero, *Historia de la Secretaría*, 329-32

misión y el personal de carrera. Los jefes de misión, es decir, los embajadores, enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios, ministros residentes y encargados de negocios, pueden ser nacionales no pertenecientes al personal de carrera siempre que demuestren “notoria aptitud y sean fieles intérpretes de la política gubernamental”. Los rangos de consejero, primer secretario, segundo secretario y aspirante, componen el personal de carrera. La categoría de tercer secretario, establecida en la ley de 1896, se sustituye por la de aspirante y se crea la categoría de consejero.

Si bien los ordenamientos precedentes consideran el examen público como un requisito previo de ingreso a la carrera diplomática, la ley y el reglamento de 1922 establecen por primera ocasión el concurso público con un criterio de selectividad competitiva. Mediante una convocatoria publicada en el *Diario Oficial* y en dos periódicos de la capital, la Secretaría de Relaciones Exteriores participa las vacantes de aspirantes, señalando entre otros requisitos, la comprobación de la instrucción primaria superior. El procedimiento de selección se torna minucioso y taxativo.⁶

Considerando esas legislaciones, el secretario Alberto J. Pani rediseñó y promulgó la Ley Orgánica del Cuerpo Consular Mexicano el 9 de enero de 1923, y su reglamento el 25 de octubre, decretando una nueva estructura en la composición de las oficinas consulares y en la integración del personal. De las prioridades de esta rama del Servicio Exterior Mexicano se destacaba “fomentar el comercio nacional y proteger los intereses y derechos del Gobierno y de los mexicanos (...)”.

⁶ Respecto a los ascensos, los de primer secretario y consejero se basan en la antigüedad y la experiencia, a diferencia de los segundos secretarios, a quienes se toman en cuenta sus “merecimientos y trayectoria”. Igualmente se reglamenta la disponibilidad y entra en vigor la obligación de todos los funcionarios de volver a México cada cinco años y prestar sus servicios cuando menos seis meses en la secretaría. Con relación al retiro, se establece que aquellos funcionarios que prestaron sus servicios por más de 16 años tendrán derecho a una pensión vitalicia, la cual podría perderse si se llegara a ocupar otro cargo público. Es de destacar que en detrimento de sus avances y adecuaciones a los momentos en boga, las nuevas regulaciones consideraban a las mujeres aptas sólo para prestar sus servicios como empleadas, no como funcionarias. Jorge Alfonso Fuentes Méndez, *El Servicio Exterior mexicano: una historia de convergencias*. (México: Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matias Romero de Estudios Diplomáticos, 2005), 36-8.

Con un acentuado criterio de correlatividad con la legislación diplomática, los nuevos ordenamientos señalaban que el gobierno podría preferir para el cargo de cónsul general a mexicanos no pertenecientes al cuerpo consular que “gocen de notoria aptitud y buena conducta”. Igualmente, se incorpora el sistema de concurso público y la presentación de examen ante un jurado como condiciones de ingreso al servicio consular.

Con la suscripción y aplicación de esas regulaciones (diplomática y consular) queda claro que la intención era reconocer a la Secretaría de Relaciones Exteriores como órgano rector y a los servicios diplomático y consular como ejecutores de la política exterior. Asimismo, se precisaba que, por la naturaleza y circunstancias de su trabajo, los encargados de manejar las relaciones internacionales debían normar sus actividades de acuerdo con disposiciones diferentes de las que rigen al conjunto de los servidores públicos.

Un hito fundamental acaece en 1934, cuando se establece una reorganización capital de la administración pública en México, la cual para la Secretaría de Relaciones Exteriores se manifestó en la consolidación de sus estructura organizativa, así como en un incremento y precisión de sus funciones. En esta tendencia se asumió al Servicio Exterior Mexicano “como un nuevo órgano del Estado dependiente del Ejecutivo” que sería administrado por la Secretaría. Esta decisión es de singular importancia ya que a asumir el servicio exterior como una competencia de la Secretaría se precisaba de manera formal quiénes debían desempeñarse en éste como personal de carrera: agentes diplomáticos y consulares, además de los empleados que fueran adscritos al mismo, es decir la planta de funcionarios dedicada al servicio en sí.

1934 marca el inicio de un nuevo proceso de revisión de las leyes y reglamentos que regían el SEM para ajustarlos al enfoque prevaleciente durante el breve periodo que fungió como presidente Abelardo Rodríguez. El rasgo más trascendente fue la

convergencia de conceptos y planteamientos expresados en las legislaciones previas. De este modo, ese año se emitieron la Ley del SEM y la Ley Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular, así como su reglamento. Se aceptó así la interrelación entre las ramas diplomática y consular, con rangos equivalentes entre sí, y la flexibilidad para que los funcionarios pasaran de una a otra, de acuerdo con las necesidades del servicio.

La normatividad de ambos servicios en un instrumento jurídico único dio lugar al surgimiento del Servicio Exterior Mexicano como nuevo órgano del Estado dependiente del Ejecutivo y administrado por la Secretaría de Relaciones Exteriores. Así, el artículo 1 del reglamento de la nueva ley señalaba que correspondía al SEM:

“Promover y mantener las relaciones políticas, económicas y culturales entre México y los países extranjeros, velar por el prestigio de la República y el cumplimiento de los tratados, convenciones y obligaciones de carácter internacional en que el gobierno de México sea parte, proteger los derechos e intereses del gobierno y de los mexicanos en el extranjero, auxiliar y proteger a la Marina y aviación nacionales, obtener y transmitir informes sobre la situaciones política, económica, cultural y social de países extranjeros y ejercer funciones notariales, de estado civil, de auxilio a la justicia nacional y las demás que le deleguen las diversas dependencias del Ejecutivo.”

Un aspecto fundamental fue ratificar la exclusividad de la cancillería para administrar las relaciones internacionales del país, determinando que otros agregados (civiles y militares), así como los asesores técnicos, dependerían de los jefes de misión, aun cuando rindieran informes a otras secretarías. El nivel escolar de los aspirantes se elevó a secundario profesional y se fijaron tiempos mínimos para cada ascenso, quedando establecido por méritos más que por antigüedad; se reglamentó con mayor claridad el sistema de rotación. Aparecen también los informes semestrales sobre el desempeño profesional del personal y se reconocen adscripciones de vida difícil.

Para ingresar al servicio diplomático de carrera con carácter de funcionario, la categoría de vicescánsul se constituyó como el punto de partida en las ramas diplomática y consular hasta alcanzar las categorías de consejero y cónsul de primera, respectivamente. Aparte de los requisitos de capacidad y competencia que debían comprobarse por medio de un examen público general, se establecieron, entre otros, ser mexicano por nacimiento, ser menores de 27 años de edad a la fecha de ingreso y haber cursado la instrucción secundaria o equivalente.

A pesar de estos avances, se conservó para el Ejecutivo la facultad de nombrar personas ajenas al escalafón para ocupar cualquier puesto en el SEM, por el tiempo considerado pertinente (art.8). En el otro extremo, fue favorable la eliminación del impedimento para que las mujeres fueran funcionarias y no sólo servidumbre en las misiones del extranjero.

Años más tarde, confirmando su carácter institucional, al servicio exterior, se le encomendó “velar por el buen nombre y el prestigio de México en el exterior, proteger a los mexicanos en el extranjero, realizar funciones notariales y oficiales, así como cobrar derechos consulares y otros impuestos”. (Guerrero 1993, 296-305) Responsabilidades a las cuales se sumaron las vinculadas con el comercio exterior, asuntos de límites y aguas y protección de nacionales, todas las cuales fueron asignadas como nuevas responsabilidades de la Cancillería, obligando a la profesionalizar a los miembros en activo y a seleccionar nuevos integrantes con perfiles *ad hoc* para estas tareas.

Resultado de esta tendencia fue la creación, en 1947, de la Dirección General del Servicio Diplomático, que, entre otros temas, daba seguimiento a los asuntos de Embajadas, Legaciones y personal diplomático en el exterior. Por su parte, se observa un destacable desarrollo de la Dirección General del Servicio Consular, cuyas instancias ejecutoras, los consulados, habían conservado sus funciones vinculadas al comercio exterior, pero habían asumido nuevas responsabilidades convirtiéndolas en las instancias multifuncionales que perduran hasta la actualidad.

Con esta estructura de funcionamiento, se atendían entonces 10 legaciones, 23 embajadas y alrededor de 100 consulados en 29 países. Importante destacar que en esta tendencia de incremento cuantitativo de representaciones y cualitativo de responsabilidades, fue necesario crear otra área de especialización, la de vinculación con organismos multilaterales, aspecto que se atendió con la creación de la Dirección General de Organismos Internacionales en 1951. Aunado a este incremento de responsabilidades, nuevas reformas en la administración pública ocurridas en 1958, añadieron nuevas responsabilidades a la Cancillería: apoyar en la promoción turística y promover el comercio exterior, rubros para los que requirió nuevamente fortalecer sus cuadros diplomático-consulares e identificar procedimientos eficaces para integrar nuevos elementos con esas especialidades, además de reestructurar internamente sus funciones y procedimientos.

En 1960, un aspecto notorio en lo que se refiere a la normatividad del SEM lo constituyó la ampliación del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un inciso 'B', a través del cual se normarían las relaciones laborales entre el gobierno y sus trabajadores, incluyendo a quienes ameritaban un trato preferencial por la naturaleza de sus empleos. A partir de entonces, militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes de ministerio público, peritos y miembros de las instituciones policiales comenzaron a regirse con sus propias leyes.

Por la misma época, con el propósito de adecuar la estructura y funcionamiento del SEM a la nueva realidad internacional y atraer a elementos valiosos para perfeccionar la calidad representativa en el extranjero, en febrero de 1965, el secretario de Relaciones Exteriores Antonio Carrillo Flores instaló la Comisión Revisora de la Ley del Servicio Exterior, Orgánica de los Cuerpos Diplomáticos y Consular de 1934.⁷ Con base en las propuestas de esta comisión, el 4 de marzo de

⁷ El presidente de esa comisión fue Gabino Fraga, quien coordinó y dirigió los estudios y análisis de Daniel Cosío Villegas, Oscar Rabasa, Manuel J. Sierra, Jaime Torres Bodet, José Luis Siqueiros, Carlos Peón del Valle y Antonio de Icaza.

1967 se expidió la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, que rescató los aportes de las normas y proyectos anteriores e incluyó innovaciones trascendentes.

Entre sus aspectos más destacados, reorganizó al servicio exterior pero dentro del patrón básico fijado desde 1934, es decir, como única carrera administrativa dividida en ramas. Con anterioridad, el servicio exterior fue definido por su objeto y función, con la nueva ley se le especifica como la organización permanente destinada a salvaguardar los intereses nacionales en el extranjero y a representar a México ante los Estados con los cuales mantiene relaciones, así como ante los organismos y reuniones internacionales en las cuales participe.

En la nueva legislación persiste la disposición a comisionar al personal del SEM, indistintamente, a adscripciones consulares o diplomáticas; se remarca la condición del personal asimilado de otros organismos y su dependencia respecto a los jefes de misión; se mantiene la prerrogativa de los nombramientos al margen del SEM, aunque se establece que en estos nombramientos no deberán ocuparse plazas del servicio.

El aporte más notable de esta ley es el establecimiento de la Comisión de Personal del Servicio Exterior y de la Comisión Consultiva de Ingreso. La primera quedaría formada por un presidente (subsecretario del ramo) y por los directores generales de los servicios Diplomático y Consular y de Cuentas y Administración; su encargo fue estudiar y apreciar los méritos del personal, y de acuerdo con ellos, someter a consideración del titular del ramo los ascensos, traslados, disponibilidades, retiros, medidas disciplinarias y casos excepcionales de licencias y vacaciones.

La Comisión Consultiva fue designada por el secretario y estuvo integrada por el presidente de la Comisión de Personal y por los directores de las escuelas o instituciones superiores legalmente reconocidas que impartieran las carreras de diplomacia o de relaciones internacionales. Su misión fundamental fue la organización de los concursos públicos generales con el fin de cubrir las vacantes. Al respecto, se fijó como edad máxima de ingreso 25 años, cuando se tuviera el grado de bachiller, y

de 28, cuando tuvieran estudios superiores. Asimismo se estableció que los candidatos admitidos recibieran un nombramiento provisional de vicescánsul y se les considerara miembros plenos del SEM hasta cumplir un año de servicio.

Ya para 1970 el desarrollo interno y externo de la Secretaría era notable. En el primer caso ya operaba con base en 11 direcciones generales dedicadas a actividades funcionales e institucionales, además de la Comisión de Personal referida. En el exterior, México contaba con 213 representaciones: 51 embajadas, 4 misiones en organismos internacionales, 14 consulados generales, 38 consulados y 106 consulados honorarios.

Un cambio trascendental en la consolidación del Servicio Exterior Mexicano ocurrió en diciembre de 1974 con el establecimiento del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, que inició sus actividades en enero de 1975 con el objetivo de “formar cuadros que al mismo tiempo que estuvieran capacitados para los cargos designados, asumieran la defensa de la tradicional política exterior de México y sus intereses, en un cambiante escenario internacional”. Su fundación constataba la preocupación del entonces canciller Emilio O. Rabasa por contar con servidores públicos que respondieran al nuevo momento histórico de nuestro país, con cuadros instruidos dedicados a la defensa de los intereses nacionales y de los principios de política exterior.

En esta tendencia de transformaciones, en 1977 se estableció la Dirección General del Servicio Exterior, instancia que desde entonces apoya a la Comisión de Personal en lo referente al servicio exterior como cuerpo, es decir, actuaba, y lo sigue haciendo, sobre sus miembros, no sobre las representaciones de México en el exterior, llevando fundamentalmente el registro de su desarrollo (ingreso, traslados, promociones, sanciones, jubilaciones) de sus miembros. Simultáneamente, a partir de otra reforma administrativa, la Cancillería dejó de auxiliar a la Secretaría de Turismo para la promoción de este ramo, inició su colaboración con la Procuraduría General de la República en materia de

extradiciones, tratados y exhortos internacionales y dejó de ejercer acciones en beneficio del comercio exterior. Esto último fue de importancia notable ya que las actividades relacionadas con el comercio exterior eran parte de sus funciones primigenias realizadas a través de sus consulados. Se inició así una reestructuración interna de funciones a fin de atender las necesidades del momento, fundamentalmente bilaterales y multilaterales, lo cual inevitablemente tuvo repercusión en años posteriores sobre el reclutamiento, la conformación y el funcionamiento del servicio exterior mexicano.

A partir de las nuevas necesidades en materia de política exterior, de la dinámica participación de nuestro país en foros multilaterales y de la evolución del contexto internacional, el secretario Jorge Castañeda propuso fortalecer a la institución y actualizar su normatividad vigente. Así, en enero de 1982 se publicó la nueva Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, la cual en su exposición de motivos destacaba como principal finalidad mejorar lo dispuesto en la ley de 1967 en lo que respecta “a la consolidación de un cuerpo profesional de funcionarios de carrera (...) mediante la creación de una estructura definida y adecuada a las necesidades del servicio y el establecimiento de categorías adicionales para que sus miembros puedan tener ascensos a lo largo de su carrera”.

Este marco jurídico estableció tres ramas permanentes y paralelas del personal de carrera: diplomática, consular y administrativa. No obstante la separación de las dos primeras, se reiteraba los conocimientos y capacidad del personal del SEM para ser adscrito, indistintamente, a cualquiera de ellas. Se modificó también el escalafón: desaparece el rango de ministro-consejero y se habilita el de ministro y el de consejero y se define como agregado diplomático a quien sigue en proceso de evaluación en el IMR antes de ingresar al SEM. Además, se introducen las categorías de embajador eminente y embajador emérito para reconocer a los funcionarios que hubieran prestado servicios distinguidos al país.

El aporte más importante de esta ley fue la fórmula fijada para el ingreso de los nuevos miembros del SEM, que se realizaría mediante concursos públicos generales compuestos por tres etapas. Se establece como requisito fundamental contar con una licenciatura en Relaciones Internacionales o alguna disciplina afín, para las ramas diplomática y consular, y de enseñanza secundaria o su equivalente para la rama administrativa. Posteriormente se aplicaría un examen de admisión ante el Instituto Matías Romero y se asistiría a cursos especializados de capacitación durante un semestre, como mínimo. Finalmente, se aplicaría un examen para optar por la categoría de agregado diplomático o vicedónsul; también se conservó un periodo de prueba antes de recibir el nombramiento definitivo como miembro del SEM.

A la par de este nuevo marco jurídico, desde 1982 la Secretaría de Relaciones Exteriores adicionó al campo de sus competencias el coordinar las actividades exteriores que tocarán a otras dependencias de la administración pública, además de las propias, relativas a la conducción de la política exterior. Posteriormente, en 1984, como consecuencia de un programa federal de austeridad económica, eliminó de su estructura la Subsecretaría de Asuntos Económicos y 3 direcciones generales, motivando la concentración de la cancillería en los temas políticos y de cooperación internacional. Contrario a esta tendencia, la presencia internacional de México era manifiesta a través de 60 embajadas, 25 consulados generales, 32 consulados de carrera y 103 consulados honorarios.

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari inició en 1988 una de las transformaciones más profundas de la administración pública mexicana. Los cambios abarcaron la planeación, las responsabilidades de los servidores públicos, así como diversos ramos del ejercicio gubernamental. En esa tendencia, la Secretaría de Relaciones Exteriores fue transformada para adecuarla a los nuevos objetivos de la política

exterior mexicana.⁸ Era evidente que la configuración organizativa no se ajustaba a los nuevos propósitos y por ello el inevitable ajuste estructural interno. En el caso de las actividades funcionales, hubo una nueva distribución de las direcciones generales a las Subsecretaría; las actividades institucionales permanecieron a cargo de la Oficialía Mayor. Más allá de este redimensionamiento de tareas y funciones, debe destacarse que a partir de entonces los esquemas que han buscado optimizar la funcionalidad de la cancillería han ido a la par de programas paralelos (sectoriales-programáticos) con dependencias involucradas en temas de política exterior, ello en aras de la simplificación y la desconcentración.

Casi al final del gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, emergieron los referentes normativos vigentes hasta la actualidad acerca de la estructura y funcionamiento del servicio civil más añejo de nuestro país: Ley del Servicio Exterior Mexicano (enero, 1994) y Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano (octubre, 1994). Igual que su predecesora jurídica, la ley y el reglamento fueron elaborados por un equipo que conocía a fondo la carrera y supervisados por el canciller Manuel Tello. Un sello distintivo fue la fusión de las dos ramas tradicionales del SEM en una sola: diplomático-consular, que simplificó la movilidad del personal entre una u otra. A la otra rama se le denominó técnico-administrativa para reflejar mejor sus funciones y en su escalafón se añadió la categoría de coordinador administrativo.

Otras dos disposiciones trascendentes de la ley y el reglamento de 1994 fueron reconocer un nuevo acercamiento a la rotación de personal (para asegurar un equilibrio entre áreas geográficas diversas y evitar dos adscripciones continuas de vida difícil; se reconoció también la especialidad profesional, los conocimientos, el manejo de idiomas y la integración familiar) e incluir la opción de comisionar

⁸ Preservación y defensa de la soberanía nacional; apoyo al desarrollo económico, político y social del país; protección de los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior; respaldo a la cooperación internacional; utilización de la cultura nacional para afirmar la identidad nacional y ampliar la presencia de México en el extranjero; promoción de la imagen del país en el exterior. Secretaría de Relaciones Exteriores. *Informe de Labores 1988-1989* (México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 1989) 23-4.

temporalmente al personal del SEM a otras dependencias y entidades (federales, estatales o municipales), instituciones académicas u organismos internacionales.

Asimismo, con la finalidad de convertir al SEM en “un sistema dinámico basado en la constante y permanente superación de sus miembros”, se incluyó la separación de aquellos funcionarios que no presentaran exámenes de ascenso, que no lograran resultados satisfactorios o tuvieran expedientes “deficientes” y no fueran promovidos en un plazo de siete años.

La visión que se tiene respecto al servicio exterior al concluir el siglo veinte es el de un ánimo institucional para fortalecerlo. Además del engrosamiento en el número de ingresos que se observa en la última década de la centuria, se fortalecen los mecanismos de capacitación y de actualización de sus miembros. En el primer caso, durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León los ingresos alcanzaron 140, los cuales sumados a los del gobierno de Salinas de Gortari sumaron 290, haciendo un conglomerado de 1193 miembros al terminar el siglo. Por su parte, el Instituto Matías Romero asumió durante varios años las funciones del Acervo Histórico Diplomático y estableció una Unidad de Análisis y Prospectiva, ello aunado a la impartición de una Maestría para los nuevos integrantes del servicio exterior.

Dentro de los objetivos administrativos —incluidos en el apartado de Instrumentos y Medios de la Política Exterior de México (PEM) del Informe de Labores 1995-1996— se señalaron cinco directrices en el ámbito administrativo de la SRE para contribuir al fortalecimiento del ejercicio sustancial de la PEM. La tercera directriz determinó elaborar una estrategia integral de asignación de recursos humanos y financieros para fortalecer el desempeño de cada una de las áreas sustantivas de la cancillería y reflejar las prioridades de política exterior del Plan Nacional de Desarrollo. En esa tendencia se efectuaron reuniones con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con el propósito de adoptar su Sistema Integral de Recursos Humanos en la SRE, aspecto que obliga desde entonces a contar con un escalafón actualizado de los integrantes del SEM.

Cabe destacar que en el Informe de Labores 1996-1997 de la SRE se propuso reforzar la administración racional y eficiente de sus recursos humanos, el fortalecimiento de sus esquemas de formación profesional, la actualización dinámica y constante de los cuadros permanentes del SEM, así como el mejoramiento de los marcos normativos y su aplicación, con el fin de optimizar la capacidad de acción de la diplomacia mexicana. Las directrices establecidas para el periodo incluían: a) perfeccionar el proceso de selección de ingreso al SEM mediante concursos públicos, y b) afinar los métodos de evaluación de los miembros del SEM, entre otros.

El cambio de régimen político que México vivió de 2000 a 2012 reviste singularidades, en comparación con lo que había sido el desenvolvimiento y ejercicio de la política exterior en los últimos años.

En el caso del servicio exterior, la denominada Ley Castañeda, que en realidad fue la adecuación de ciertos artículos de la ley de 1994, fue erogada en 2002 durante la titularidad de Jorge G. Castañeda Gutman en la cancillería mexicana. Entre sus precisiones destaca la confirmación de que la función indelegable del SEM es “ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (artículo 1). También estableció que el personal de carrera sea permanente y su desempeño se base en los principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante, con el fin de establecer un servicio fijo para la ejecución de la política exterior de México (artículo 6).

Otros aspectos de precisión fueron la conformación de las subcomisiones de la Comisión de Personal (Ingreso, Rotación, Evaluación, Asuntos Disciplinarios), la permanencia de los integrantes del SEM en el extranjero; la separación entre el rango del escalafón y el puesto que se ocupe en la SRE. En lo que se refiere a la escala de mando dentro de la SRE, destaca lo señalado respecto a los nombramientos de jefes de misión que realice el jefe del Ejecutivo (quien dará preferencia a los funcionarios

de mayor competencia, categoría y antigüedad en la rama diplomática-consular) y lo establecido en la escala de mando dentro de las misiones en el exterior (después del titular deberá existir un funcionario del SEM que lo sustituya en sus ausencias).

Las reformas de 2002 destacaron también que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dependencias y entidades deberían coordinarse con la SRE para el ejercicio de sus relaciones en el exterior; dentro de las atribuciones del SEM se estableció coadyuvar a la mejor inserción económica de México en el mundo; confirmó que la composición del SEM incluía personal de carrera, temporal y asimilado; comprendía las ramas diplomático-consular y técnico-administrativa. Definió los rangos vigentes; hizo precisiones del artículo 7 respecto al plazo máximo de la duración del nombramiento (seis años) y a las plazas no pertenecientes al SEM; abrió la posibilidad de que la SRE decidiera sobre aquellos casos en los cuales el personal temporal o asimilado debería ser capacitado por el IMR; determinó que el escalafón tuviera una pirámide ascendente entre todos los rangos, tomando en cuenta racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria.

Otros acontecimientos trascendentes durante los gobiernos del Partido Acción Nacional, con algún impacto en el proceder del SEM, fueron: a) el paulatino incremento en los ingresos a este servicio civil de carrera, 500 en total, correspondiendo 145 a la administración de Vicente Fox Quezada y 355 a la de Felipe Calderón Hinojosa; b) la apertura de nuevas representaciones en el exterior, pasando de 123 a 135, y c) ajustes en la normatividad que regula al SEM a fin de dinamizar ciertos aspectos en la trayectoria profesional de sus miembros.

De forma sucinta, se presentan cambios sustantivos a la LSEM en 1994 y 2002. Con relación al RSEM, además de esos ajustes amplios, también hay adecuaciones menores en 1997, 2001, 2005, 2012 y 2014. Los aspectos modificados incluyen criterios de ascenso, expedición de documentos, categorización de adscripciones, y nuevos beneficios (semana sanitaria, licencias médicas, ayudas económicas, entre otros) para los miembros del SEM.

2

DEFINICION Y
CONFORMACION
DEL
SERVICIO
EXTERIOR
MEXICANO

1. Determinantes conceptuales y jurídicas

El artículo 89, párrafo X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), establece como facultad y obligación del jefe del Ejecutivo “dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado”.⁹

Para cumplir dicha atribución, el Ejecutivo se apoya en diversas secretarías de Estado, fundamentalmente en la Secretaría de Relaciones Exteriores, a la que de acuerdo con el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le corresponde la coordinación de las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Asimismo, establece la obligación de dirigir al Servicio Exterior Mexicano en sus aspectos diplomático y consular bajo los términos de su respectiva ley, con el fin de “velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones notariales, de Registro Civil, de auxilio judicial y las demás funciones federales que señalan las Leyes, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la Nación en el extranjero” (Fracción II).

En adición a estos marcos normativos, el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores condensa y sintetiza las atribuciones y obligaciones de la cancillería mexicana respecto a la política internacional y refleja el papel central de la misma en la materia.

⁹ El mismo apartado refiere que en la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. CPEUM, artículo 89, párrafo X.

En este desglose jerárquico de normatividades es la Ley del Servicio Exterior Mexicano (LSEM) de 1994 la que, tomando en consideración preceptos incluidos en legislaciones previas acerca de los servicios consular y diplomático de nuestro país, define en su artículo 1 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, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Respecto a las obligaciones que tienen los integrantes de este añejo servicio civil, el artículo 2 de la LSEM (reformulado en 2002 y 2012) establece:

I. Promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros y en los organismos y reuniones internacionales en los que participe México.

II. Proteger, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero y ejercer las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones.

III. Mantener y fomentar las relaciones entre México y los miembros de la comunidad internacional e intervenir en todos los aspectos de esos vínculos que sean competencia del Estado.

IV. Intervenir en la celebración de tratados.

V. Cuidar el cumplimiento de los tratados de los que México sea parte y de las obligaciones internacionales que correspondan.

VI. Velar por el prestigio del país en el exterior.

VII. Participar en todo esfuerzo regional o mundial que tienda al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al mejoramiento de las relaciones entre los Estados y a promover y preservar un orden internacional justo y equitativo. En todo caso, atenderá en primer término los intereses nacionales.

VIII. Promover el conocimiento de la cultura nacional en el exterior y ampliar la presencia de México en el mundo.

IX. Recabar en el extranjero la información que pueda ser de interés para México, y difundir en el exterior información que contribuya a un mejor conocimiento de la realidad nacional.

X. Coadyuvar a la mejor inserción económica de México en el mundo.

XI. Destinar los ingresos recibidos por los servicios establecidos en los artículos 20, 22 y 23 de la Ley Federal de Derechos, prestados por cualquier representación consular en el extranjero para integrar un fondo cuyo objeto sea cubrir, previa autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, los gastos relativos a las actividades y programas que a continuación se mencionan, en términos del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano: Programa de Repatriación de Personas Vulnerables; atención y asesoría jurídica y de protección consulares; visitas a cárceles y centros de detención; atención telefónica; campaña de seguridad al migrante; servicios de consulados móviles; prestación de servicios consulares en general, y atención al público.

Los gastos a sufragar de conformidad al párrafo anterior se realizarán de acuerdo con las reglas generales de operación que al efecto establezca la Secretaría de Relaciones Exteriores, contando con la aprobación de la Secretaría de la Función Pública.

XII. Las demás funciones que señalen al Servicio Exterior ésta y otras leyes y reglamentos, así como los tratados de los que México sea parte.

El Servicio Exterior Mexicano cuenta con diferentes categorías, divididas por sus funciones, responsabilidades y movilidad escalafonaria. Se integra por personal de carrera, temporal y asimilado y comprende las ramas diplomático-consular y técnico-administrativa (LSEM, artículo 3).

El personal de carrera es permanente y su desempeño se basa en los principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante, con el propósito de establecer un servicio perdurable para la ejecución de la política exterior de México. (artículo 6)

Las ramas que aglutinan a este tipo de personal se estructuran jerárquicamente de la siguiente manera:

RAMA DIPLOMÁTICA-CONSULAR	RAMA TÉCNICA-ADMINISTRATIVA
Embajador	Coordinador Administrativo
Ministro	Agregado Administrativo "A"
Consejero	Agregado Administrativo "B"
Primer Secretario	Agregado Administrativo "C"
Segundo Secretario	Técnico-Administrativo "A"
Tercer Secretario	Técnico-Administrativo "B"
Agregado Diplomático	Técnico-Administrativo "C"

Para promoción en el escalafón existe un sistema de ascenso diferenciado por rama. En el rubro diplomático-consular, el ascenso en cada uno de los rangos, desde Segundo Secretario hasta Ministro, comprende la evaluación del expediente (tomando en consideración méritos y eficiencia, potencial de desarrollo y capacidad para asumir mayores responsabilidades y antigüedad en el rango y en el servicio) y exámenes escritos y orales para determinar la capacidad de los aspirantes para ser ascendidos. Conforme al reglamento de la ley en vigor se pueden otorgar puntos adicionales por obras o trabajos publicados, estudios realizados y títulos académicos obtenidos.¹⁰

Para el caso de la rama técnico-administrativa sólo existen evaluaciones de ascenso para alcanzar los rangos de agregado administrativo "C" y coordinador administrativo, cuyo procedimiento comprende también la valoración de expediente y exámenes escritos y orales. Para el resto de las categorías el procedimiento es por medio de las evaluaciones de expediente y se realiza, en promedio, cada dos años.

¹⁰ El artículo 38 de la ley establece que no es posible ascender o participar en concursos de ascenso sin antes haber cumplido dos años de antigüedad como mínimo en el rango al cual se pertenece. Adicionalmente, para ascender al rango de consejero se requiere una antigüedad mínima de ocho años como funcionario en el servicio exterior o en la secretaría, haber estado comisionado a una adscripción consular y aprobar un examen que se denominará -de media carrera- conforme a los términos de la presente ley y su reglamento. Ley del Servicio Exterior Mexicano. 2012. México: Cámara de Diputados, artículos 38-9.

Respecto a las otras variantes del personal del Servicio Exterior Mexicano, la LSEM (artículo 7) establece que el personal temporal es designado por acuerdo del secretario de Relaciones Exteriores y desempeña funciones específicas en una adscripción determinada y por un plazo definido (seis años como máximo), al término del cual cesan sus funciones automáticamente.

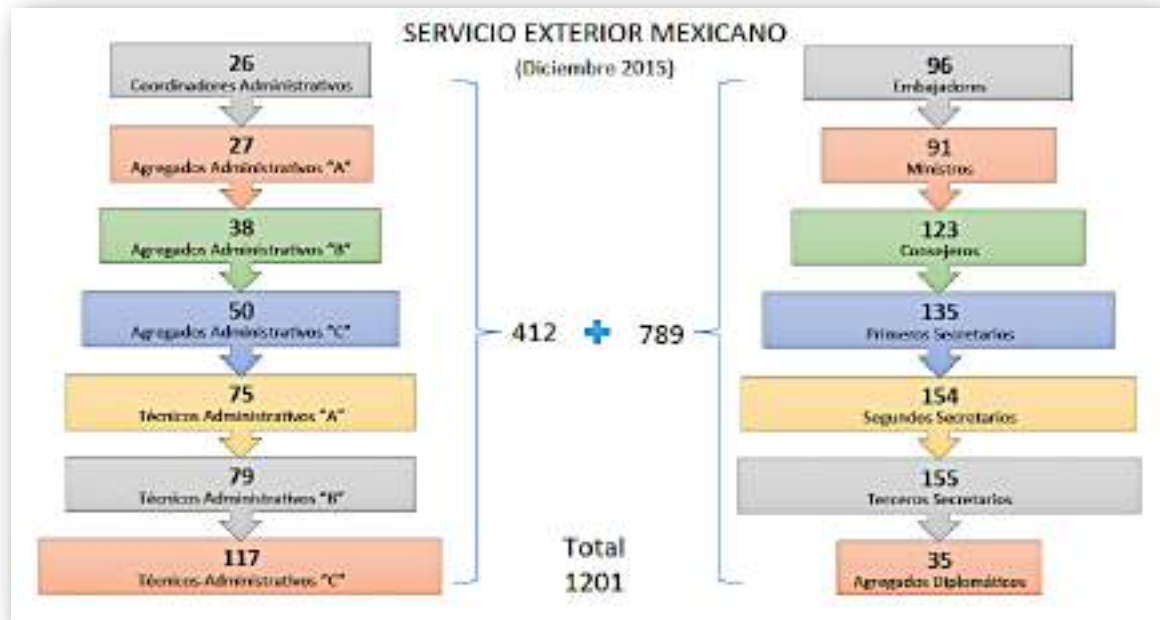
Por su parte, el personal asimilado (LSEM, artículo 8), está compuesto por funcionarios y agregados a misiones diplomáticas y representaciones consulares. Su nombramiento es gestionado y sufragado por alguna dependencia o entidad de la administración pública federal con su propio presupuesto. La Secretaría de Relaciones Exteriores se encarga de acreditarlos ante las autoridades competentes del país que se trate, con el rango que corresponda y los asimila al servicio exterior mientras dure la comisión confiada. El personal asimilado está sujeto a las mismas obligaciones que los miembros del personal de carrera del servicio exterior. Asimismo, está comisionado en el extranjero bajo la autoridad del jefe de la misión diplomática o representación consular, a quien debe informar de sus actividades y atender las recomendaciones que le formule sobre sus gestiones, especialmente de cuestiones políticas y prácticas diplomáticas o consulares.

2. Conformación Actual

Hasta diciembre de 2015 el Servicio Exterior Mexicano está conformado por 412 integrantes de la rama Técnico Administrativa y 789 de la Diplomática Consular, haciendo un total de 1201 miembros de este servicio de carrera. Si a esta cantidad se agrega el personal temporal (artículo 7) y el personal asimilado (artículo 8), que en total suman entre 150 y 200 en el primer caso y alrededor de 150, en el segundo, se está refiriendo un universo de alrededor de 1500 integrantes.

En lo que se refiere al personal de carrera del SEM, la siguiente gráfica detalla la distribución por rangos, en la cual se puede apreciar que no existe una estructura

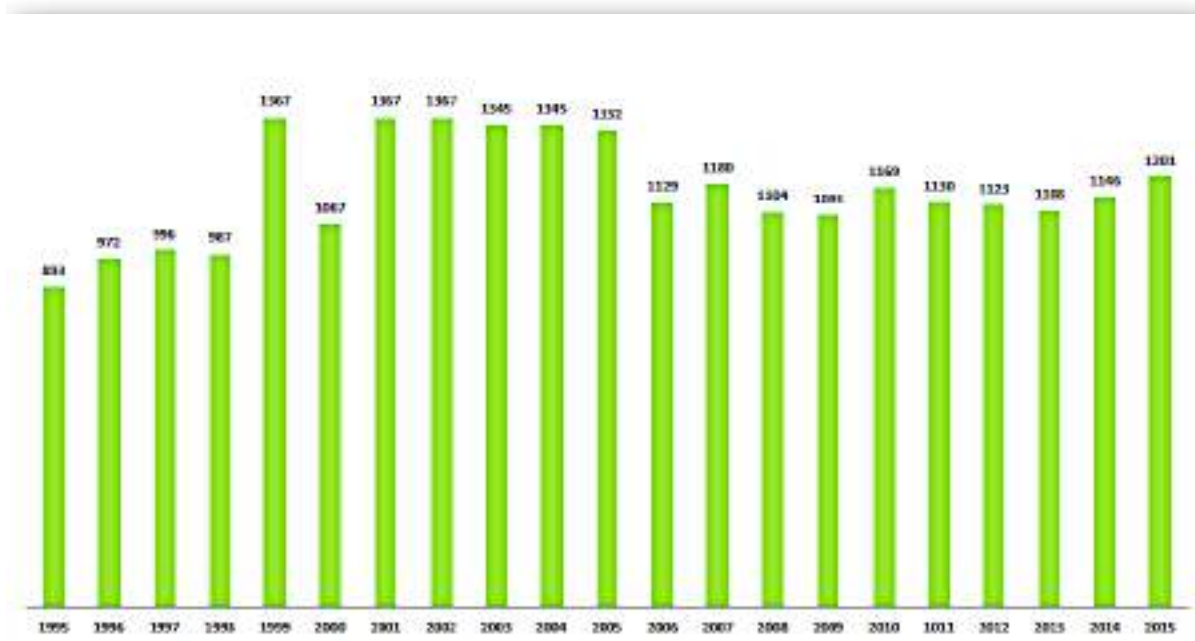
piramidal que refleje movilidad y equilibrio entre los rangos, tendencia que, como se comenta posteriormente, ha sido constante en los últimos años.



FUENTE: Elaboración propia con información proporcionada por la Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano.

El tamaño numérico del personal de carrera ha sufrido variaciones mínimas en las últimas dos décadas (1995-2015), no obstante que la cantidad de representaciones de México en el exterior ha pasado de 135 (70 embajadas, 59 consulados, 6 misiones ante organismos) a 169 (87 embajadas, 67 consulados, 7 misiones ante organismos y 3 oficinas de enlace). La siguiente gráfica exhibe tendencia del servicio diplomático mexicano en el período mencionado; en ella se exhibe una variación mínima en la dimensión del personal de carrera en ese período.

MIEMBROS SEM 1995-2015



FUENTE: Informes de Labores. Secretaría de Relaciones Exteriores 1995-2015. Elaboración propia.

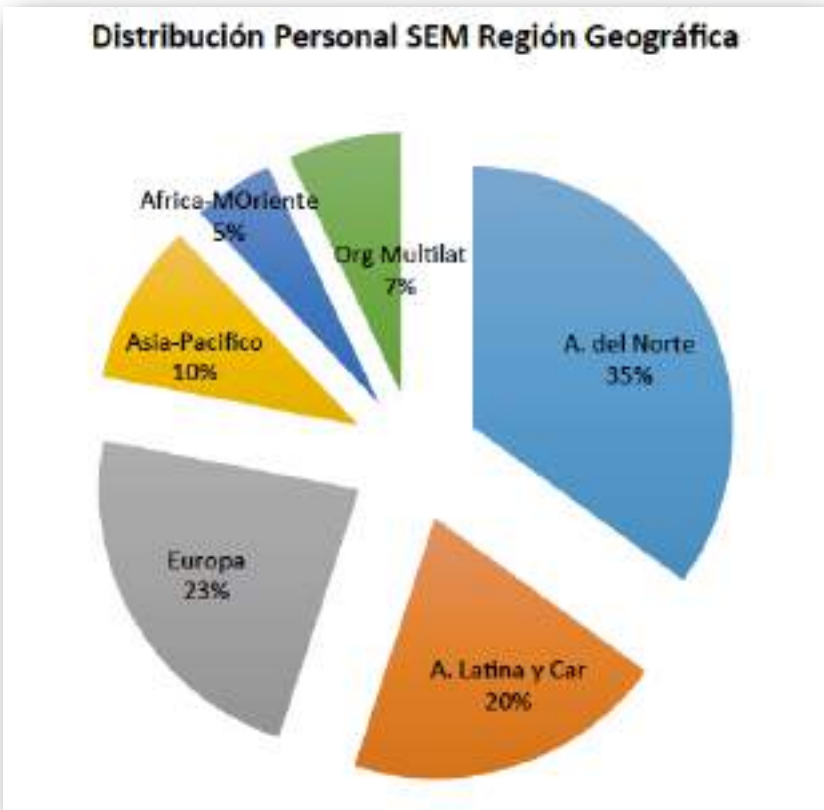
Un aspecto que se debe tener en consideración cuando se refiere al SEM de forma integral es que históricamente un porcentaje de su total se desempeña en nuestro país. Lo que ocurriendo desde hace algunos años es un incremento en la cantidad de diplomáticos con responsabilidades en México, lo cual se explica a partir del amplio entramado de temas de la agenda internacional contemporánea y la actual estructura y funcionamiento de la cancillería. La siguiente tabla exhibe esta tendencia. Se hace un comparativo entre el personal adscrito en el exterior y en México en momentos históricos diferentes a fin de identificar el incremento en las ramas que conforman el SEM.

DISTRIBUCIÓN MIEMBROS SEM 1994-2015				
	Exterior		México	
	1994	2015	1994	2015
Diplomático-Consular	447 (50.5%)	530 (67%)	230 (75%)	265 (62%)
Técnico-Administrativo	438 (49.5%)	257 (33%)	78 (25%)	165 (38%)
Total	885	787	308	430
Total %	75%	64%	25%	36%

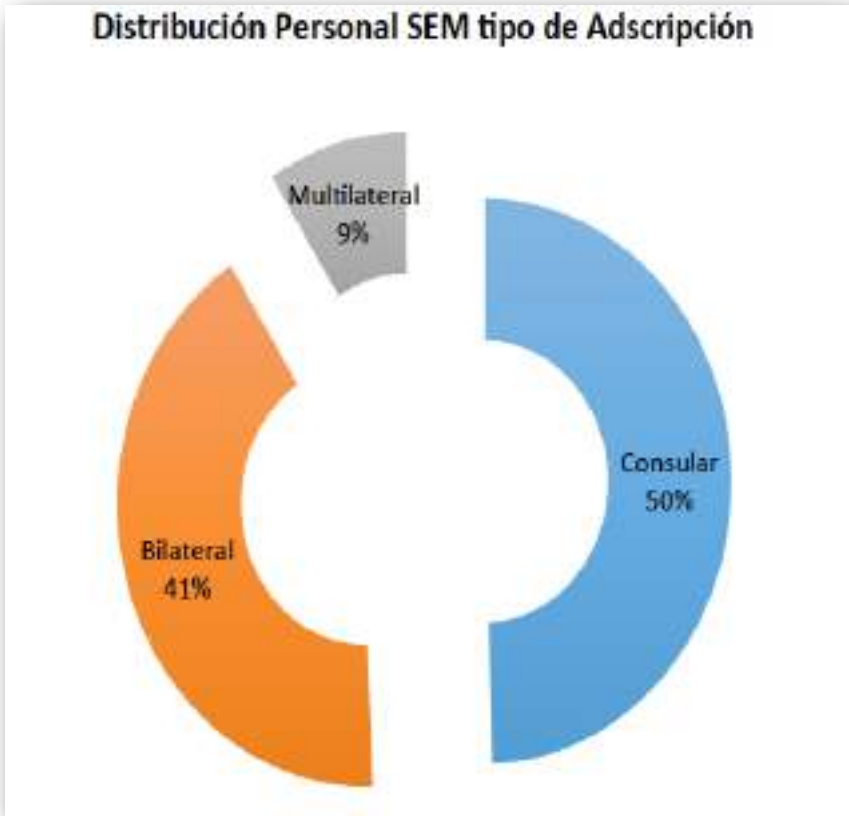
Fuente: Datos de 1994: Omar Guerrero. Historia de la SRE. Datos 2015: Comisión de Personal del SEM.

Las consecuencias de esta tendencia van en dos direcciones. En primer lugar en la funcionalidad de las representaciones de México en el exterior, que tienen que operar con menos personal (aspecto que algunas subsanan contratando personal local especializado para atender ciertas funciones). Adicionalmente se observa una concentración temática, en detrimento de lo geográfico, de parte de los integrantes del SEM que temporalmente se desempeñan en México.

Otro dato notable en la composición y funcionamiento del SEM es la distribución del personal en función de sus tareas y áreas geográficas en las cuales actualmente están adscritos. Al respecto, lo sobresaliente es la cantidad de elementos que atienden asuntos consulares, respecto a los bilaterales y multilaterales. Por la misma razón, y tomando en consideración que la mayoría de los consulados se localizan en Estados Unidos, por área geográfica, más de la tercera parte de los miembros del SEM trabajan en América del Norte. Las siguientes gráficas ilustran estas tendencias.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión de Personal del SEM 2015.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión de Personal del SEM 2015.

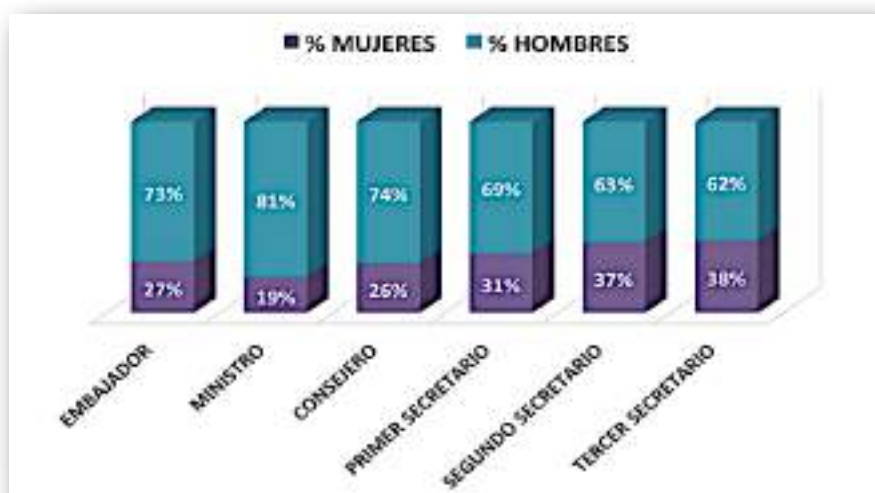
Finalmente, la composición del SEM por género, aunque desde hace algunos años se observa una mayor presencia de mujeres, en época reciente esta tendencia parece revertirse. La movilidad en este rubro se resume en el siguiente cuadro:

SEM distribución por Género		
	Hombres	Mujeres
1953	376 (29%)	102 (21%)
1975	524 (63%)	320 (37%)
1987	710 (59%)	505 (41%)
2014	761 (63%)	456 (37%)

Fuente: Aída González en su libro “La Mujer en el Servicio Exterior Mexicano” y datos de la Comisión de Personal del SEM .

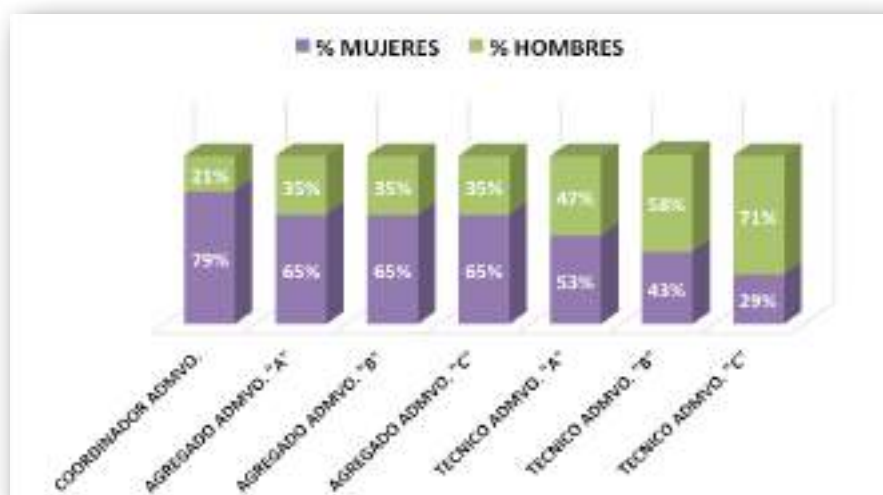
Es importante destacar que, en la composición actual del SEM es evidente una mayor presencia de mujeres en la rama Técnico-Administrativa. En el caso de la Diplomática-Consular, no ocurre la mismo, la tendencia es a no representar más de 1/3 del total en todos los rangos. Sin embargo, en el grupo de nuevos miembros que ingreso al SEM en 2015, la presencia de la mujer superó la de hombres ya que del total que ingreso (35), la proporción fue de 18-17. Los siguientes gráficos exhiben la distribución actual por género al interior del SEM.

RAMA DIPLOMÁTICA-CONSULAR



Fuente: Datos y elaboración de la Comisión de Personal del SEM 2015.

RAMA TÉCNICO-ADMINISTRATIVA



Fuente: Datos y elaboración de la Comisión de Personal del SEM 2015.

3. Otros actores con actividades en el exterior

La labor que realizan los miembros del SEM fue tomando nuevos cauces conforme se consolidó la vida democrática en nuestro país. Desde mediados de los años noventa del siglo XX, las tareas de política exterior son desempeñadas cada vez con más frecuencia por personal proveniente de otros ámbitos de la administración pública de México. Desde hace algunos años, en materia de relaciones internacionales, existe un ejercicio público donde los actores tienden a crecer conforme la interdependencia y la globalización se consolidan en el mundo y la descentralización y una mayor representatividad confirman su preeminencia internamente.

El primer círculo visible lo representan las áreas internacionales de las 17 secretarías de Estado, las cuales cuentan con una dirección general o unidad encargada de atender esos asuntos, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores. Estas oficinas están conformadas por conglomerados de servidores públicos de diversas magnitudes, dependiendo de la importancia de las actividades y de las prioridades establecidas, desempeñando un papel fundamental

en la práctica de la diplomacia mexicana. Aunque los cambios en la titularidad de esas oficinas es constante, también un número considerable de los elementos que conforman su estructura perduran, asumiendo tanto antigüedad como liderazgo en el diseño de programas o posturas internacionales transversales.

Al respecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAPF) es muy clara cuando señala que a la Secretaría de Relaciones Exteriores le corresponde “promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte”. (LOAPF, artículo 28, párrafo I.)

Adicionalmente destaca la creciente labor internacional que realizan las cámaras de Senadores y de Diputados a través de comisiones geográficas y temáticas. En el caso del Senado no debe olvidarse que, en concordancia con la Constitución, le corresponde analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal (...); aprobar los tratados internacionales (...) y ratificar los nombramientos de Embajadores y Cónsules Generales (...) (CPEUM, artículo 76, párrafos I y II).

3.1. Personal Temporal y Asimilado

Como se mencionó, el artículo 7 de la LSEM permite al secretario de Relaciones Exteriores designar personal temporal para desempeñar funciones específicas en una adscripción determinada y por un plazo que no exceda seis años. Esta normatividad establece que “los así nombrados no forman parte del personal de carrera del SEM ni figuran en los escalafones respectivos”. Por su parte, el personal asimilado es aquel que está compuesto por funcionarios y agregados a misiones diplomáticas y representaciones consulares, cuyo nombramiento es gestionado por otra dependencia o entidad de la administración pública u otra autoridad competente, con cargo a su propio presupuesto.

Los nombramientos que comprende el artículo 7 abarcan todos los rangos del SEM, en sus ramas diplomática-consular y técnico-administrativa, y, con excepción de Embajador y Cónsul Genral, son decididos por el titular del ramo. Es un artículo cuyo origen se remonta a las Leyes de 1967 y 1982, donde se contempló por primera vez la figura de “personal especial” para desempeñar funciones similares a las del personal del SEM en el exterior.¹¹ Desde entonces, estos nombramientos han fluctuado entre el 3 y el 10% del total del personal de carrera del SEM, aunque en ciertos momentos esa proporción ha variado. Así, por ejemplo en 1997 a los 1135 elementos del SEM se sumaban 176 (13%) elementos con ese tipo de nombramientos; en 2012 existían 197 (18%) servidores públicos nombrados de manera directa por el (la) Secretario(a) del ramo.

En el caso del personal asimilado referido en el artículo 8 de la LSEM, las dependencias o entidades de la administración pública federal pueden recurrir a esta atribución, sin embargo destacan, por la cantidad y la frecuencia con la que hacen estos nombramientos: las secretarías de Defensa y de Marina, ProMéxico y PromoTur, las cuales determinan el lugar, rango y percepciones de sus representantes en el exterior, la mayoría de los cuales laboran al interior de las representaciones diplomáticas de México.

Los titulares de las agregadurías militares y navales, así como el resto de su personal asignado, tienen encomiendas específicas que atienden por un período de 2 años, al término del cual vuelven a México. Sus adscripciones comprenden

¹¹ El artículo 13 de la Ley de 1982 señalaba que “el personal especial será designado por acuerdo del Presidente de la República. Dicho personal desempeñará funciones específicas en una adscripción determinada y por un plazo definido, al término del cual sus funciones cesarán automáticamente. Los así nombrados no formarán parte del personal de carrera del Servicio Exterior ni figurarán en los escalafones respectivos”. *Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano*, Diario Oficial de la Federación (México: 08.01.1982). Por su parte, el artículo 21 de la Ley de 1967 señalaba que el Presidente de la República podía hacer nombramientos para ocupar puestos del SEM con rango inferior al de Embajador o Cónsul General por un tiempo definido para el desempeño de una tarea concreta y de una adscripción específica. *Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano*, Diario Oficial de la Federación (México:04.03.1967).

alrededor de 30 países y aunque la normatividad establece que “en el extranjero estarán bajo la autoridad del jefe de misión diplomática o representación consular, a quien deberán informar de sus actividades” , en la práctica desarrollan su propia agenda de temas y prioridades. El personal de ambas secretarías representa alrededor de 1/3 del total del personal asimilado en la actualidad.

El fideicomiso público ProMéxico, de la Secretaría de Economía, cuenta con 45 oficinas de representación en diversos países y ciudades del mundo: 11 en Asia, Medio Oriente y Oceanía; 13 en Europa y África; 7 en Centro y Sudamérica; 14 en Norteamérica. En sus 51 nombramientos que tiene en la actualidad, incluyen rangos que van desde Primer Secretario hasta Ministro.

Por su parte, el Consejo de Promoción Turística PromoTur, de la Secretaría de Turismo, cuenta con 22 oficinas en el exterior: 7, en Estados Unidos; 3 en Canadá; 3, en América Latina; 5, en Europa y 4 en Asia. Su estructura organizacional es mínima –titular y funcionario adjunto- y en total comprende a 41 servidores públicos con diversos rangos y percepciones, así como con duración en el cargo diferenciada.

Hasta junio de 2015, de acuerdo al Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se tenían acreditados 163 agregados, albergados en 43 embajadas, 3 misiones y 21 consulados (SRE 2015, pp. 257).

3.2. Cónsules Honorarios

Una figura de notable presencia en las labores que realiza México en el exterior es la de los cónsules honorarios, quienes conforme a la práctica internacional, son personas de reconocida probidad en sus comunidades, profesionistas o empresarios o individuos conocidos ampliamente en la ciudad o región en la que representan a un país extranjero. Ellos pueden ser nacionales mexicanos o extranjeros, y no reciben sueldo ni gastos de sostenimiento para la oficina donde opera el Consulado Honorario, en este caso para representar a México.

Esta figura es de gran ayuda al gobierno de México, sobre todo en países extensos en los que se hace difícil tener una presencia sostenida y de amplia cobertura; sea en materia de apoyo a la comunidad mexicana, a los negocios con México o a la difusión de la cultura mexicana. Actualmente México cuenta con más de 100 cónsules honorarios en más de 60 países, con quienes hay un contacto permanente a través de encuentros periódicos.

3.3. Estados y Municipios

Las labores internacionales que desempeñan las oficinas de asuntos internacionales de los estados, actualmente suman 20 y, aunque reflejan diversos grados de complejidad en su estructura y organización, desarrollan labores de promoción y atención de esos temas en diversas magnitudes y formas. De acuerdo con Jorge A. Schiavon (2015, 103-9), la creciente actividad de las entidades federativas se ha hecho patente en seis áreas: 1) establecer oficinas de representación en capitales o ciudades de otros países; 2) organizar viajes de los gobernadores a otras naciones; 3) enviar misiones al exterior; 4) organizar ferias o eventos internacionales para productores locales; 5) profundizar su interrelación con otros estados respecto a temas globales de interés común, y 6) asegurar la participación del gobernador o de un representante en reuniones u organismos internacionales.

Como un reconocimiento a esta tendencia, y con la finalidad de asegurar una postura internacional común, en 2001 la Secretaría de Relaciones Exteriores creó la Dirección General de Enlace Federal y Estatal (DGEFE), la cual constituyó el primer esfuerzo por adaptar la estructura administrativa existente a la creciente dinámica de internacionalización de los gobiernos locales. Dos años más tarde se transformó en la Dirección General de Enlace Político (DGEP) y actualmente es la Dirección General de Coordinación Política (DGCP), que además de ser un canal de comunicación formal de la Cancillería con el Poder Legislativo Federal, es una instancia a través de la cual se brinda información y asesoría a los gobiernos estatales y municipales en temas de política exterior; se elaboran propuestas de agendas de trabajo en el extranjero en materia de promoción económica, cultural o científica; se suman esfuerzos en acciones de vinculación y protección con las comunidades de mexicanos en el exterior, y se orienta a los gobiernos estatales y municipales para participar en esquemas de cooperación internacional que beneficien el desarrollo local.

El aspecto que mejor refleja las actividades internacionales que realizan las entidades y los municipios son los acuerdos interinstitucionales suscritos con gobiernos de diversas partes del mundo.¹² El resumen de los acuerdos celebrados en los últimos años se aprecia en el siguiente cuadro:

TOTAL*	ESTADOS	MUNICIPIOS	TIPO ACUERDO	
668	366 (55%)	302 (45%)	Hermanamiento	Otros
			277 (42%)	391 (58%)

Fuente: Elaboración propia, con datos incluidos en ensayo de Jorge A. Schiavon.

* Incluidos en el Registro de Acuerdos Interinstitucionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

¹² En la concreción de tratados, las bases legales se encuentran contenidas tanto en la Constitución como en la Ley sobre la Celebración de Tratados (LCT), la cual refiere dos clases de compromisos internacionales: el tratado, es decir, el convenio previsto en la Constitución que, para ser válido, debe contar con la aprobación del Senado, y el acuerdo interinstitucional, definido como “el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado (...) entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales”. LCT (México: Cámara de Diputados, 1992) artículos 5-8.

En otro ámbito de acción internacional, la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) es un espacio donde la cancillería ha participado con el fin de compartir con los ejecutivos estatales posicionamientos sobre temas coyunturales de mutuo interés, estableciendo mecanismos eficaces de coordinación y fortaleciendo la comunicación sobre temas de política exterior.¹³

También relacionadas con este nivel de ejercicio gubernamental, están las labores realizadas por las representaciones que han abierto en el exterior algunos Estados para atender necesidades de sus poblaciones radicadas en esas latitudes. El establecimiento y operación en el extranjero de oficinas de los estados de la república, a cargo de funcionarios de las administraciones locales, es más frecuente. La apertura de estas oficinas en ciudades receptoras de migración, principalmente en Estados Unidos, atiende a la concentración de connacionales originarios de dichos estados y al desarrollo de programas de los gobiernos locales para brindar atención a su diáspora.¹⁴ Hasta el momento, 20 entidades cuentan con oficinas en algunos estados de la Unión Americana.

Por último, la atomización del ejercicio público en materia de política exterior también se refleja en el ámbito estatal, pues se ha incrementado la participación internacional de algunos municipios, los cuales han incorporado en sus organigramas oficinas encargadas de atender estos temas, pero no existe un

¹³ La Secretaría de Relaciones Exteriores firmó el 6 de agosto de 2012 un convenio de colaboración con la Conago, en el marco de la instalación de su Comisión de Asuntos Internacionales. Su implementación ha coadyuvado en la institucionalización a mediano y largo plazo la práctica internacional de las entidades federativas y los mecanismos de cooperación que se han seguido hasta ahora con la cancillería.

¹⁴ Estas oficinas no están en los supuestos previstos en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y Consulares, es decir, como parte de la misión o de las oficinas de las representaciones de México en el exterior. Por tal motivo, la oficina y el personal que labora en ella no tienen reconocimiento diplomático o consular y no gozan de los privilegios e inmunidades establecidos en los citados instrumentos jurídicos internacionales, al no encontrarse dentro de su esfera de aplicación. En el caso de Estados Unidos, las oficinas de representación deben sujetarse, para su establecimiento, operación y funcionamiento, a la legislación interna de ese país, en lo general, y al estado de aquel país donde pretenden establecerse, en lo particular.

registro preciso respecto a la cantidad de éstas. Una tendencia de cómo ha aumentado su participación internacional se aprecia en el cuadro de la página 72, en el cual se aprecia que hasta 2014 las oficinas municipales de 27 estados de la república suscribieron 302 acuerdos interinstitucionales. (Schiavon 2015, 32-6)

Como puede observarse, la variedad de actores nacionales con actividad internacional es diversa y creciente en época reciente. Si bien la responsabilidad de coordinar las acciones de las dependencias en el exterior recae en la Secretaría de Relaciones Exteriores, es evidente la imposibilidad de hacerlo de manera coordinada y precisa en la actualidad. Por otra parte, el universo de servidores públicos involucrados con el ámbito exterior se ha ensanchado y su participación es multidireccional. Al ser el SEM un conglomerado que no ha variado en sus dimensiones y funciones, lo que encontramos es un grupo burocrático que tiende a ser desplazado en ciertos ámbitos y temas.

4. Selección, Ingreso y Formación de nuevos miembros

4.1. Proceso de Selección e Ingreso

Los momentos más trascendentes del desarrollo del Servicio Exterior Mexicano han estado apegados a episodios nacionales de alcance amplio y multidireccional. Durante el periodo estabilizador o de sustitución de importaciones las tendencias fundamentales en el sistema de ejercicio público fueron: un ingreso moderado con características homogéneas en las convocatorias realizadas; variaciones en la tercera etapa del proceso, específicamente en la capacitación y el periodo de prácticas profesionales en la cancillería; reformas significativas en los marcos jurídicos vinculados con el funcionamiento y la estructura de este servicio de carrera; la consolidación de un cuerpo de funcionarios que logró ritmo y singularidades en la tendencia observada en el resto de la administración pública.

Con el proceso de transformación económica y ampliación de la vida democrática se observa un incremento en la solicitud de ingresos al SEM. Esta tendencia coincidió con la aprobación de una nueva ley en 1982 que se consolidó en 1994 con el establecimiento de una nueva y en los años subsecuentes con adendas y reformas que se han hecho a algunos de sus artículos, siendo la de mayor amplitud la acaecida en 2002.

En la actualidad, las personas interesadas en ingresar a la rama diplomática-consular del Servicio Exterior Mexicano lo hacen a través de un concurso público nacional, el cual pide como requisitos: ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, ser menor de 30 años, aunque la Comisión de Personal puede eximir este requisito si a su juicio así lo amerita el perfil académico y profesional del aspirante. De hecho a partir de una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitida en abril de 2015, en la cual dicho requisito se declaró inconstitucional y discriminatorio, es seguro que en las próximas convocatorias de ingreso dejará de ser incluido.¹⁵

Además, de acuerdo al artículo 32 de la LSEM, se necesita tener buenos antecedentes, ser apto mental y físicamente para desempeñar las funciones del servicio exterior, no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto, tener grado académico de licenciatura, por lo menos, y acreditar el dominio de un idioma diferente al español y la traducción de otro.

Para la rama técnico-administrativa los requisitos son los mismos, con excepción del requerimiento del grado académico, pues es suficiente haber completado la educación media superior y demostrar el dominio de solo un idioma extranjero, preferentemente el inglés (artículo 33, de la LSEM).

¹⁵ La decisión fue ratificar un amparo presentado por la C. Lizeth Cuevas Cuevas, a quien en agosto de 2012 no se le permitió registrarse para concursar en la primera etapa de ingreso al SEM y por ese motivo señaló como derechos violados en su perjuicio los contenidos en los artículos 1 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala. *Expediente Amparo en Revisión 742/2014*, (México: 4 de febrero de 2015)

En ambas ramas el proceso de ingreso incluye exámenes de cultura general, de español, médico y psicológico, de dominio del idioma extranjero (uno adicional de traducción para la rama diplomática-consular) y entrevistas. En la rama diplomática-consular también se elabora un ensayo sobre alguno de los nueve temas de actualidad que involucran algún asunto de la política exterior de nuestro país: bilateral; multilateral; consular; protección; comunidades mexicanas en el exterior; económico; jurídico-internacional; cooperación internacional; difusión de la cultura e imagen de México .

La responsabilidad del proceso de ingreso de los nuevos integrantes del SEM recae en la Comisión de Personal, específicamente en la Subcomisión de Ingreso (art. 30 de la Ley), formada por el titular del Instituto Matías Romero, dos representantes de educación superior, el titular de la Dirección General del Servicio Exterior y Recursos Humanos (DGSERH), así como otra persona ajena a ala Secretaría con experiencia en recursos humanos.

Respecto a los preceptos jurídicos que rigen el procedimiento de selección e ingreso, el art. 37 del reglamento de la LSEM señala que:

- I. Los exámenes de cultura general y español, así como los temas del ensayo, serán elaborados anualmente por el Instituto Matías Romero y deberán llevarse a cabo siguiendo un método que garantice el anonimato del sustentante;
- II. Los 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, deberán ser de nivel suficiente para comprobar dominio real del inglés y verdadera capacidad de traducción para los demás. La responsabilidad de aplicar y evaluar conocimientos de idiomas deberá recaer en instituciones de renombre;

- III. Las entrevistas deberán realizarse por personas sin ningún nexo con el entrevistado; preferentemente serán ajenas al Servicio Exterior, de dependencias de la Administración Pública Federal, de reconocido prestigio y distintas en cada concurso;
- IV. Los exámenes médicos y psicológicos deberán ser diseñados especialmente para satisfacer las necesidades del Servicio Exterior y practicados por instituciones reconocidas; y,
- V. Los cursos especializados en el Instituto Matías Romero deberán poner énfasis en la preparación práctica para el mejor desempeño de la función diplomática y consular. El periodo de entrenamiento y experiencia en la Secretaría deberá garantizar la adquisición de conocimientos mínimos para el desempeño de las labores diplomáticas y consulares en el exterior.

La ponderación que tiene cada uno de los exámenes que componen las dos etapas de selección es un aspecto medular en el proceso. Cada uno representa una calificación individual que dentro del esquema integral representa un porcentaje del total para cada una de las etapas.

Para el examen de cultura general se considera la calificación mínima aprobatoria la de 1 punto por debajo del promedio general obtenido por los concursantes. En ese sentido, si el promedio general obtenido por los postulantes fuera de 52/100 puntos, la calificación mínima aprobatoria sería a partir de los 51 puntos. Para el examen de español se aplica el mismo criterio y para el examen de inglés se considera como calificación aprobatoria a aquellos que obtuvieron 1.5 puntos por debajo del promedio general, finalmente para el examen de traducción se aplica como criterio considerar a quienes obtuvieron un mínimo de 50 puntos en su calificación final.

A continuación la ponderación porcentual de los exámenes en cada una de las etapas:

RAMA DIPLOMATICA CONSULAR

PRIMERA ETAPA *	
Conocimientos Generales	40%
Español	25%
Idioma dominio	25%
Idioma traducción	10%
* Pasa a la siguiente etapa el 25% ubicado en la parte superior del listado general de cada examen	

SEGUNDA ETAPA	
Ensayo **	40%
Idioma oral dominio	20%
Entrevista	40%
** Es calificado por dos lectores de la Comisión de Ingreso y la calificación final es el promedio de ambas.	

RAMA TECNICA-ADMINISTRATIVA

PRIMERA ETAPA	
Conocimientos Generales	80%
Español	10%
Inglés escrito	10%

SEGUNDA ETAPA	
Entrevista	60%
Inglés verbal	20%
Cómputo/Otras habilidades	20%

FUENTE: Elaboración propia con información proporcionada por la Dirección General del Servicio Exterior y de Recursos Humanos (DGSERH).

Respecto a la entrevista, en la cual participan 2 miembros del SEM de alto rango y un académico, se destaca que los lineamientos de evaluación, cuya sumatoria en la rama diplomática-consular debe representar 40% del total en esta etapa, representa un valor que se divide en tres partes (una por cada sinodal). El sinodal utiliza una tabla de clasificación que va de 0 a 5 puntos. La suma de calificaciones otorgada por cada sinodal se calcula a través de una regla de 3. Los lineamientos a examinar y su modo de hacerlo son:

1. Conocimiento sobre la realidad nacional e internacional. *
2. Capacidad de análisis y claridad argumentativa.
3. Manejo de conocimientos y fuentes de información.
4. Desenvoltura y adaptabilidad a nuevas circunstancias.
5. Interés en la carrera y vocación de servicio.

* La escala de valores en ésta y las otras variantes son: 0 = malo; 1 = regular; 2 = suficiente; 3 = bueno; 4 = muy bueno; 5 = excelente.

En la entrevista, la cifra máxima que pueden alcanzar los participantes en este apartado es de 25 puntos otorgados por cada sinodal (dos miembros del SEM más un académico), que daría como resultado máximo 75 puntos. A la cantidad obtenida se le aplica la siguiente regla de 3, en la inteligencia de que 75 puntos es equivalente a 40% de la calificación en la segunda etapa:

$$\begin{array}{l|l} 75 = 40\% & \\ 75 = X & 75 \times 40 / 75 = 3000 / 75 = 40\% \end{array}$$

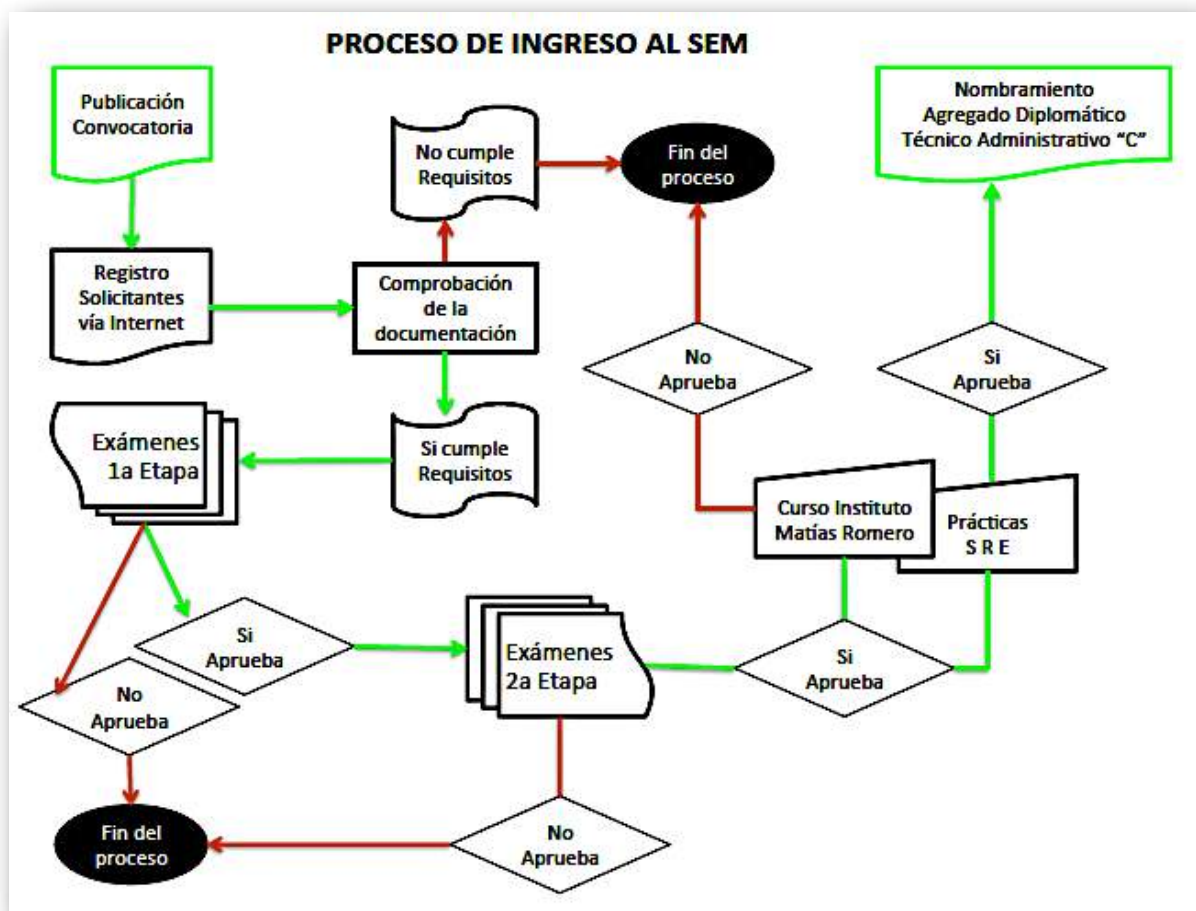
Se destaca que el examen de Español es elaborado por el Instituto de Investigaciones Filológicas de la UNAM y es evaluado de forma anónima, es decir sin conocer los nombres de los participantes. Algo similar ocurre con los exámenes de lengua extranjera, elaborados por el Centro de Lenguas Extranjeras de la misma institución académica, oficina que realiza y evalúa los exámenes escritos -de dominio y de traducción- y realiza las entrevistas a los participantes.

Quienes obtienen las calificaciones más altas en la primera etapa del concurso de ingreso pasan a la segunda; en esta última, aquellos con las más altas calificaciones, reciben una beca con las percepciones que determine la SRE y deben acreditar, como parte de la tercera y última fase del concurso, un curso de capacitación impartido por el Instituto Matías Romero,¹⁶ así como desarrollar un periodo de experiencia práctica en la Cancillería.

¹⁶ El curso de capacitación para los nuevos miembros del SEM es el más importante de los que ofrece el Instituto Matías Romero. Se empezó a impartir en 1975 con un carácter propedéutico, destinado a preparar a aquellos que aspiraban a presentar los exámenes de ingreso. A partir de 1980 se decidió convertirlo en un programa de formación diplomática, teórica y práctica, que debían seguir quienes aprobaran las dos primeras etapas de los exámenes de ingreso. Entre 1994 y 2001 este programa de formación, que actualmente constituye la tercera y última etapa del proceso de selección, adquirió el nivel de maestría (en Estudios Diplomáticos). No obstante, una reestructuración interna en la Cancillería y nuevos requisitos establecidos por la Secretaría de Educación Pública repercutieron en la impartición de este nivel académico y desde entonces el IMR está concentrado en la impartición de un curso eminentemente formativo cuya duración máxima, de acuerdo a la normatividad vigente, es de 6 meses para la rama diplomática-consular y de 3 meses para la rama técnica administrativa.

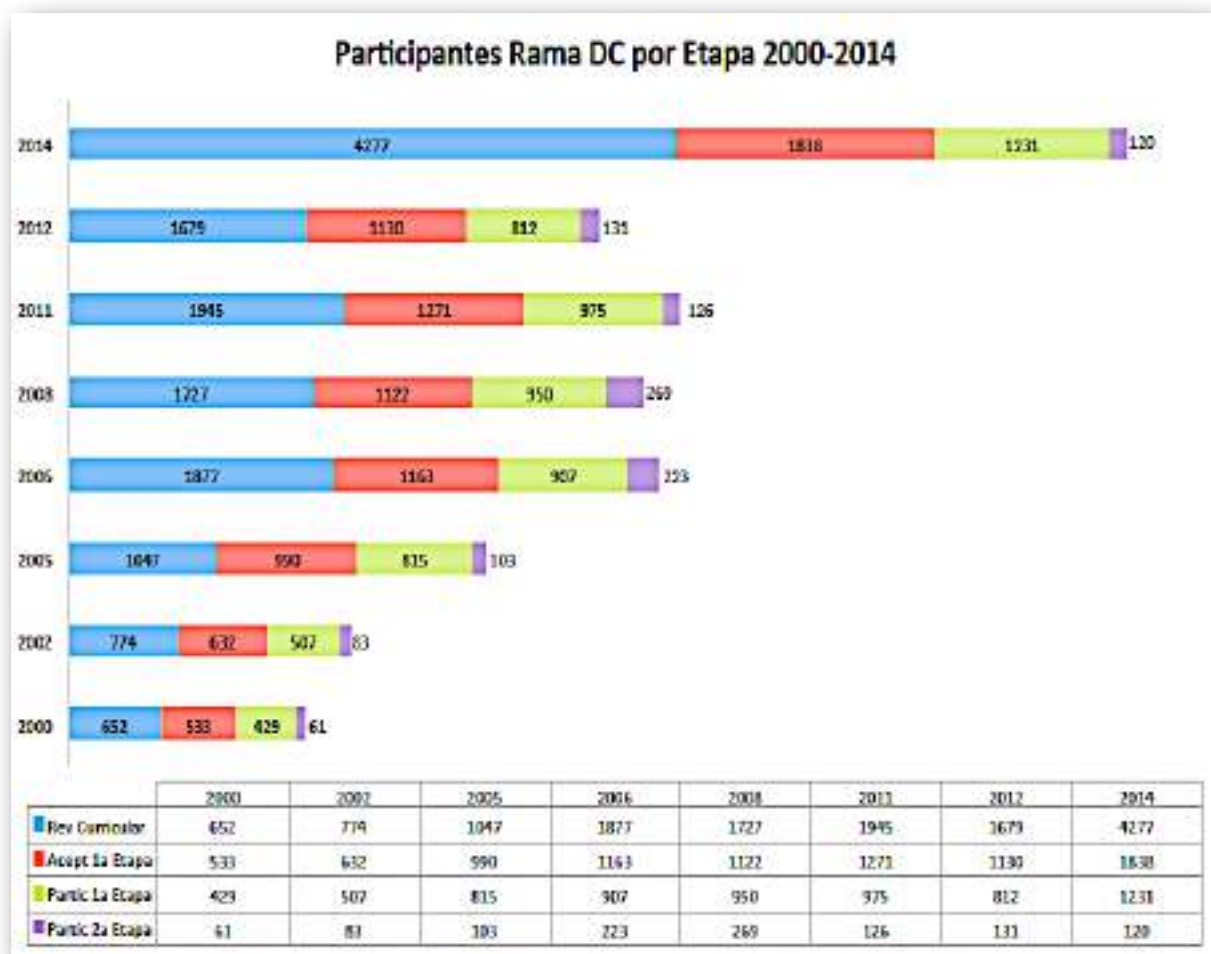
Al concluir la tercera parte del proceso -aprobación del curso de formación y conclusión de prácticas profesionales- se otorga a los participantes el nombramiento de Agregado Diplomático (en la rama diplomático-consular) y de Técnico Administrativo “C” (en la rama técnico-administrativa).

El siguiente diagrama ilustra el proceso de selección e ingreso.

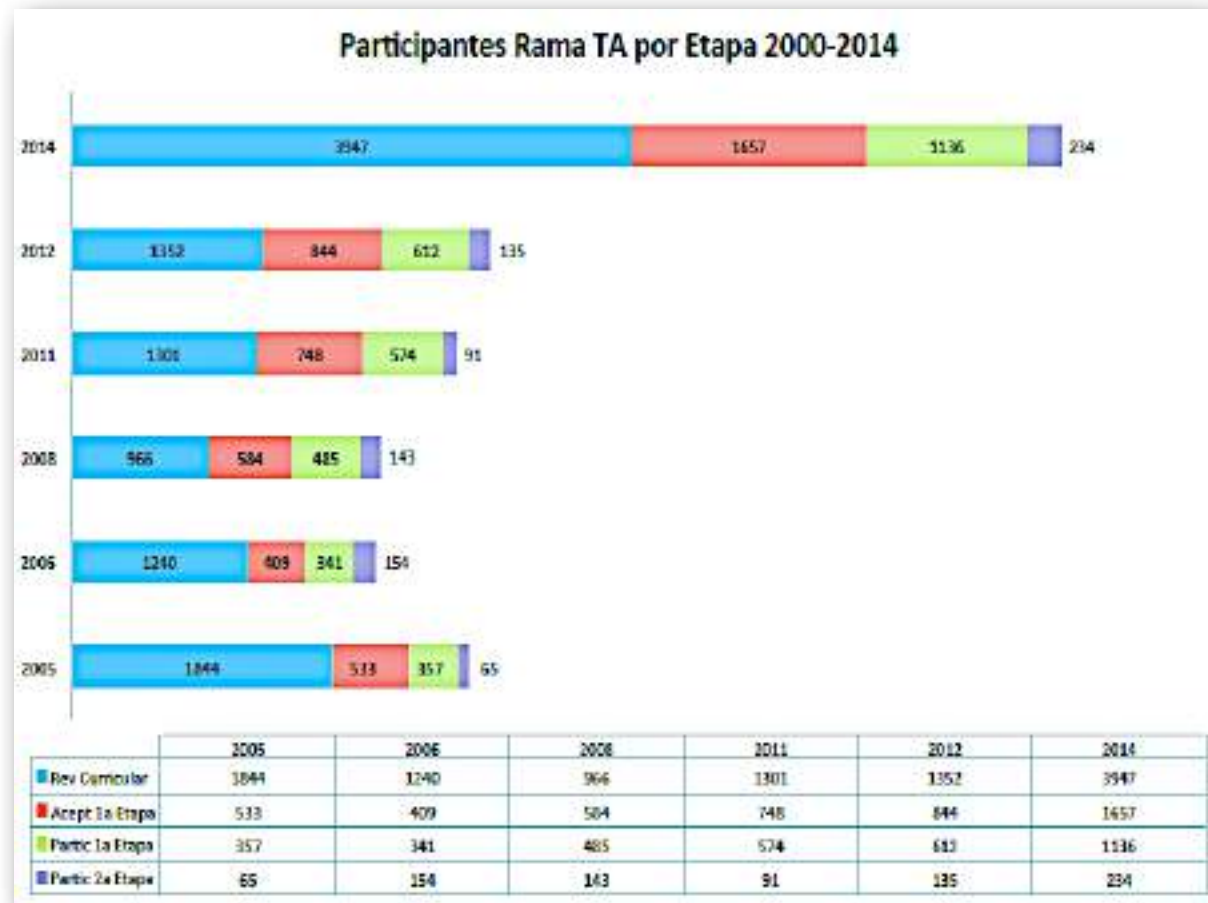


FUENTE: Elaboración propia con información obtenida de la LSEM y el RLSEM

Como se aprecia en los siguientes gráficos, una tendencia en los ingresos al SEM durante las últimas décadas es el crecimiento sostenido en la cantidad inicial de solicitantes (los que se registran vía electrónica aún sin cumplir con los requisitos). Parecería que el interés de los nuevos profesionistas mexicanos por ser parte de este servicio civil ha crecido, sin embargo es necesario tener en consideración otras variables: tendencias nacionales de desempleo, estrategias de difusión acerca de estas oportunidades de desarrollo profesional e incluso concepciones erróneas de la sociedad mexicana respecto a lo que representa el servicio exterior.



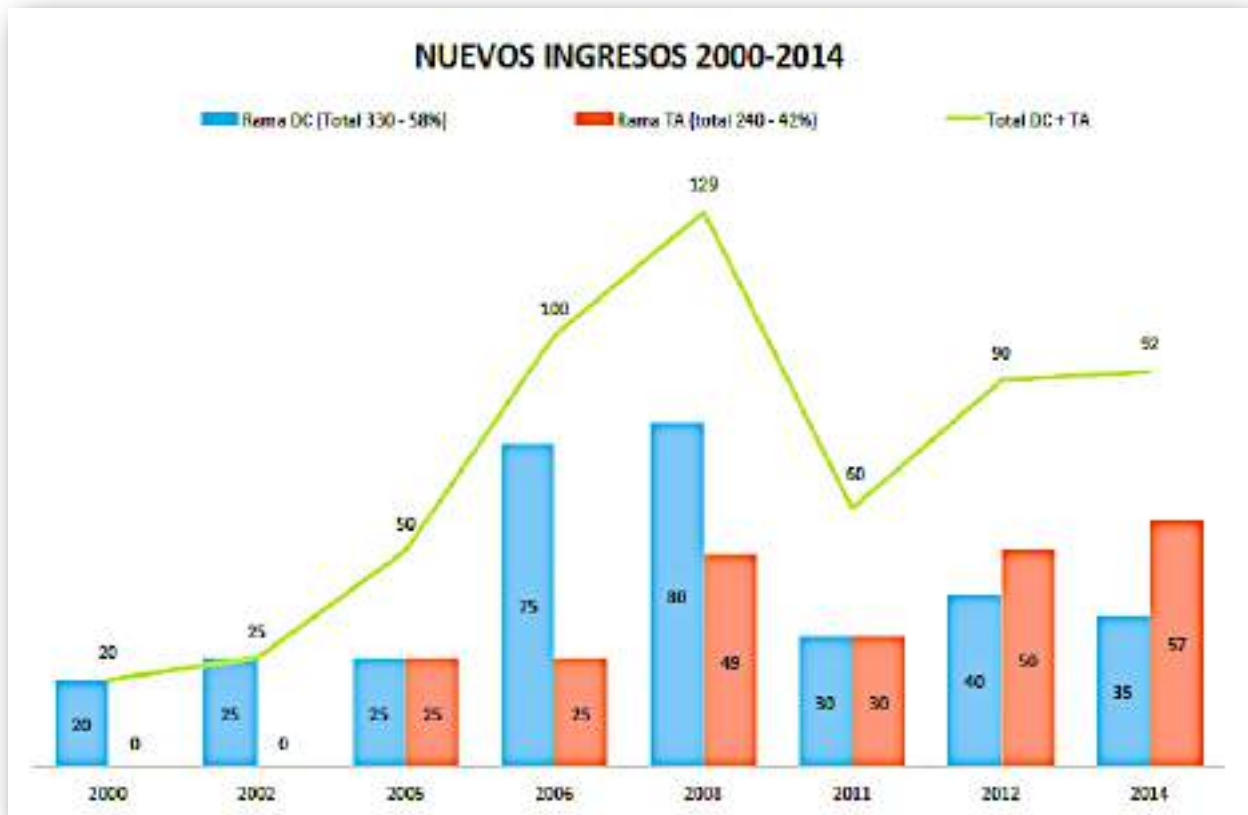
FUENTE: Elaboración propia con información proporcionada por la Dirección General del Servicio Exterior y de Recursos Humanos (DGSERH).



FUENTE: Elaboración propia con información proporcionada por la Dirección General del Servicio Exterior y de Recursos Humanos (DGSERH).

Predominan en los datos numéricos dos tendencias fundamentales. En primer lugar, la notable reducción entre el número inicial de personas que se registran de forma electrónica y el número definitivo de quienes cumplen con los requisitos establecidos y participan en la primera etapa de selección. En la rama diplomática-consular, la disminución ha fluctuado entre 30-40%; mientras que en la rama técnico-se ubica entre 45-50%. Un dato a destacar en ambas ramas ocurrió en la convocatoria de 2014, cuando la tendencia entre el número inicial de registros y la participación absoluta en la primera etapa de exámenes disminuyó en 60%. Por otra parte, la tendencia entre la cantidad de participantes en la segunda etapa de selección y la cantidad de plazas de la convocatoria, se observa un margen 1 x 3 (30-35%) en ambas ramas. Es decir, el total de plazas en concurso da la pauta respecto al número de candidatos, por ejemplo si hay 25 plazas en concurso, se espera que participen en la segunda etapa entre 75 y 80 personas.

La evolución del ingreso de nuevos miembros en el periodo 2000-2015 se observa en la siguiente gráfica. En primera instancia, destaca un creciente número de ingresos en la rama técnico-administrativa, aunque al considerar la suma total del periodo ésta es menor a la de la rama diplomática-consular: 240 versus 330.



FUENTE: Elaboración propia con información proporcionada por la Dirección General del Servicio Exterior y de Recursos Humanos (DGSERH).

Otro aspecto importantes a destacar de la gráfica son los ingresos en la rama técnico-administrativa a partir de 1998, cuyas convocatorias incluyen personal administrativo con un enfoque de especialización en temas de protección a mexicanos, lo cual es entendible dado el ambiente de adversidad de los migrantes que vivían en Estados Unidos durante esos años.

Igualmente, los últimos diez años han estado marcados por procesos de ingreso bianuales, en ocasiones coincidentes para ambas ramas. Para el caso de la rama

TA, algunas convocatorias (1998, 2008, 2011, 2012 y 2014) han determinado como áreas de especialidad: informática, protección y asuntos consulares, administración.

Un rasgo fundamental no reflejados gráficamente es el nivel de preparación de los candidatos, el cual tiende a ser cada vez más elevado. En la rama diplomática-consular, la distribución es la siguiente: Licenciatura 90%; Maestría 5-10% y Doctorado 1-5%. Para el caso de la rama técnico-administrativa, la proporción es mayoritariamente de licenciatura 90-98%, siendo la diferencia para nivel bachillerato 1% o estudios de postgrado 1%.

En lo que respecta a género, la participación de hombres es ligeramente superior a la de las mujeres (50-55% versus 45-50%), aunque esta tendencia tiende a empatarse recientemente, incluso a ser inversa en ciertas ciudades donde se aplican los exámenes de ingreso. En la rama técnico-administrativa la tendencia es invertida, es decir se observa predominancia de las mujeres.

Referente al idioma de dominio, el inglés es el predominante, seguido del francés y alemán. Para el caso de traducción la tendencia mayoritaria es hacia el francés, seguido del inglés, el portugués y el alemán, aunque idiomas como japonés, ruso y chino siempre están presentes. Siendo que para la rama técnico-administrativa, es obligatorio el inglés, esa lengua predomina en la totalidad de los ingresos.

Con relación a la procedencia de los participantes, el DF, es seguido por Monterrey y Guadalajara. La proporción entre los oriundos del DF y los del resto de la república se mantiene entre 55-60% y 40-45%, respectivamente. La tendencia es diferente en la rama técnico-administrativa, donde la procedencia del DF es más amplia, que la del interior de la república (60-65% versus 35-40%).

En la tendencia respecto al tipo de participantes, se destaca que personas con experiencia de trabajo en la Secretaría de Relaciones Exteriores o en representaciones de México en el exterior (personal local) cada vez ocupan un lugar más preponderante en el total de participantes. En los últimos concursos de ingresos ha fluctuado entre 20-35% del total.

Por último, con relación al tipo de instituciones, las públicas parecen disminuir ante el crecimiento de las privadas. Entre las primeras, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) es predominante, aunque también tienen presencia la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN), la Universidad de Guadalajara (UG) y la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL). Entre las segundas, es preponderante la presencia de Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), la Universidad de las Américas (UDLA), y la Universidad Iberoamericana, entre otras. Finalmente, con relación a las carreras, sigue predominando la de Relaciones Internacionales, seguida por Derecho, Economía, Ciencia Política, Administración Pública y Comercio Internacional

4.2 Procedimiento de Formación

4.2.1. Antecedentes

En México el primer intento de institucionalizar el servicio exterior se remonta a 1835, cuando José María Gutiérrez Estrada, secretario de Relaciones Exteriores durante los gobiernos de Santa Anna y Miguel Barragán, planteó la necesidad de profesionalizar al servicio diplomático-consular mexicano. Aunque durante su gestión realizó diversas reformas, la más importante fue su propuesta para crear una escuela diplomática. En la Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores de 1835, el canciller anunció que “se establecerá en la capital, bajo la inmediata inspección del Ministro de Relaciones, un Colegio Diplomático, en el cual se enseñe pública y gratuitamente derecho natural, político, de gentes, y marítimo, historia general, geografía, economía política, y con especialidad la parte que se roza con el comercio, francés, inglés, alemán y diplomacia práctica. Los profesores de este establecimiento (excepto los de lengua) serán todos individuos del Cuerpo Diplomático, en estado de disponibilidad, así como el director y el vicedirector, sin disfrutar por eso de otra asignación ni gratificación, que su pensión”.

El concepto del colegio fue de tipo noviciado y su objetivo fue la formación de los servidores públicos de lo exterior; los requisitos de ingreso eran: tener mínimo 14 años, saber leer y escribir, dominar gramática y ortografía, así como aritmética. Al final del programa se hacía la selección definitiva y se otorgaban los nombramientos de oficiales de legación. Desafortunadamente esta propuesta no pudo concretarse por los avatares de nuestra historia nacional y las prioridades que desarrollaron los responsables de las relaciones internacionales de México. (Fuentes 2005, 37-9)

Ya en el siglo XX, la Escuela Superior de Comercio y Administración fungió como plantel de formación profesional de especialistas hacendarios para la administración pública mexicana, y como núcleo académico para la instrucción de agentes públicos para el comercio exterior, a través de la profesión de Aspirante a la Carrera Consular.¹⁷ Años más tarde, y hasta mediados de los años setenta, la cancillería confió a las instituciones de educación superior la formación de los servidores de lo exterior. Fue el mundo académico desde principios de los cincuenta el que brindó su esfuerzo para preparar a los diplomáticos y cónsules. La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ofreció en el programa general de enseñanza de las ciencias políticas y sociales, la creación de una carrera profesional destinada a la formación de servidores públicos de lo exterior: Licenciatura en Ciencias Diplomáticas, después transformada en Licenciatura en Relaciones Internacionales, cuya estructura constaba de cuatro años (dos de conocimientos afines a las ciencias sociales y dos de especialización) su desglose curricular se apegaba a los requisitos de ingreso que exigía el servicio exterior, por lo cual se convirtió en una opción para afrontar la instrucción de diplomáticos y agentes consulares. En la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM se creó el Diplomado en Carrera Consular,

¹⁷ Esta profesión se estableció en 1905 y existió hasta 1917. Su currículo constaba de dos años lectivos y estaba integrado por asignaturas y talleres sobre mercancías y prácticas consulares. Al terminar sus estudios, y después de obtener su diploma, los alumnos tenían derecho a que el Ejecutivo los considerara de un modo especial para cubrir los empleos vacantes en los consulados mexicanos. De hecho, la Ley Orgánica del Cuerpo Consular de 1910 estableció como requisito de ingreso presentar dicho diploma o, en su caso, sustentar un examen basado en las asignaturas incluidas en su plan de estudios. Guerrero, *Historia de la Secretaría*, 332-7.

cuyo establecimiento evocaba la profesión de aspirante a la carrera consular referida anteriormente.¹⁸

4.2.2. Importancia del Instituto Matías Romero

Un cambio sustantivo en el Servicio Exterior Mexicano acaeció en 1974 con el surgimiento del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, el cual buscaba formar cuadros capacitados para los cargos designados, específicamente para defender la política exterior de México y sus intereses en un cambiante escenario internacional.

El Instituto Matías Romero (IMR), que es como se le conoce actualmente, tiene como responsabilidad fundamental participar en todas las etapas del proceso de selección e ingreso. Elabora y, coordinadamente con la Subcomisión de Ingreso de la Comisión de Personal, determina el contenido de los exámenes de conocimientos generales, así como los temas de los ensayos; supervisa la aplicación de los exámenes de Español y de lenguas extranjeras, ambos elaborados y evaluados por las dependencias de la UNAM referidas anteriormente. Además propone las ternas de sinodales que realizarán las entrevistas a los candidatos en ambas ramas del servicio exterior y supervisa su desarrollo.

La parte medular del proceso de selección es la tercera, en la cual los candidatos a ser parte del SEM toman el curso de formación diplomática, el cual debe aprobarse con el fin de que la Comisión de Ingreso determine, después de su conclusión, quiénes serán los nuevos miembros del SEM. Al ser este ámbito una atribución

¹⁸ Este diplomado tuvo la doble finalidad de formar funcionarios y empleados para la rama consular y capacitar a quienes ya se desempeñaban en ella. Se cursaba en un año lectivo y la expedición del diploma exigía que los egresados probaran el dominio de la taquimecanografía. Debido a la incipiente cantidad de alumnos, en parte motivado por el escaso interés que existía por la rama consular en el interior de la cancillería, dejó de impartirse en 1958. Guerrero, *Historia de la Secretaría*, 332-7.

absoluta del Instituto, dedica considerable tiempo y recursos humanos para el diseño curricular, la programación de contenidos y el desarrollo del curso.

Desde su fundación, hasta 2014, el Instituto ha forjado a 25 generaciones de nuevos miembros del servicio exterior mexicano, haciendo un total de 1164 elementos (398 mujeres y 766 hombres). De ese total, en 8 generaciones egresaron 239 elementos con nivel de maestría, cuyos planes de estudios compendieron un período de formación de 6 meses y un semestre adicional de materias con contenidos vinculados a los estudios diplomáticos.

En los cursos de formación convencionales se ha partido de un basamento de 6-8 áreas de conocimiento a partir de las cuales se imparten asignaturas en función de la duración de cada curso, la cual es variable, fluctuando entre 3 y 5 meses, para el caso de la rama diplomática-consular y de 1 a 3 meses para la técnica administrativa. Las sesiones se realizan en la sede del instituto, con una duración de 90-120 minutos, y son impartidas tanto por funcionarios de la cancillería como por académicos de otras instituciones. En el caso de las convocatorias para personal técnico-administrativo con algún perfil de especialización (informática, administración, protección a mexicanos), se han diseñado mapas curriculares con contenidos afines.

Dentro de las variantes de contenidos utilizados a lo largo del tiempo, destaca en años recientes la inclusión de contenidos con énfasis en la preparación práctica, el desarrollo de nuevas habilidades y la enseñanza de idiomas como un elemento formativo fundamental. Las modalidades también se han diversificado, ya que a las clases convencionales, se han sumado talleres, ejercicios de simulación y materias impartidas en modalidad virtual.

5. Estado actual

Los hitos del procedimiento de ingreso al servicio diplomático son fundamentalmente tres. En primer lugar, el establecimiento del concurso público en los cambios hechos a Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático y su Reglamento, en 1922, y a la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático y su Reglamento, en 1923. En ambos instrumentos por primera vez se establece que el ingreso sea abierto a la participación de la sociedad con un criterio de selectividad competitiva y a través de la aplicación de un examen ante un jurado.

Otro referente fundamental del ingreso se encuentra en la Ley del Servicio Exterior Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular Mexicanos, de 1934, que ratifica los procedimientos de ingreso previos y establece niveles de estudio mínimos para los interesados en participar en los concurso de ingreso. Como los exámenes de ingreso se practicaban ante jurados creados *ex profeso*, un cambio sustantivo acaeció en 1967 con Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, que estableció la creación de la Comisión Consultiva de Ingreso, encargada de organizar los concursos de ingreso y cubrir las vacantes disponibles y de la Comisión de Personal del Servicio Exterior, a la cual se le encomendó estudiar los méritos del personal de carrera con el fin de someter a consideración del titular del ramo los ascensos, traslados u otras medidas disciplinarias. Para reforzar el proceso de selección e ingreso de los diplomáticos mexicanos en ciernes, un tercer aspecto nodal fue la creación del Instituto Matías Romero en 1974.

Lo que ha ocurrido desde entonces son adecuaciones a la normatividad con el fin de precisar aspectos en el proceso de selección que se aplica: los exámenes de ingreso, las entrevistas y el curso de capacitación. Entre 1982 y 1994 los cambios en las normas y procedimientos referidos al ingreso de nuevos miembros del servicio exterior estuvieron enfocados en los contenidos y extensión de los exámenes de cultural general, en las características de los exámenes de idiomas,

en la duración y particularidades de las entrevistas, así como en el contenido y duración de los cursos de capacitación impartidos por el IMR.

En el aspecto logístico y de organización destaca una ampliación de las funciones de la Comisión de Personal, que actualmente cuenta con cuatro subcomisiones, entre ellas, la de Ingreso, que determina los términos de la convocatoria de ingreso, asegura el cumplimiento de los requisitos y las modalidades de los exámenes y el curso referido. Como lo establece el artículo 30 de la LSEM, está formada por el director general de instituto (presidente), el director general del servicio exterior (secretario), dos representantes de instituciones de educación superior, y una persona ajena a la cancillería con experiencia en recursos humanos. Su máxima responsabilidad es organizar y calificar los exámenes de ingreso de las dos ramas del Servicio Exterior Mexicano.

Los cambios instrumentados por el gobierno de Ernesto Zedillo tuvieron su correlato de transformaciones en la Secretaría de Relaciones Exteriores y, por consiguiente, en el Servicio Exterior Mexicano. Así, durante ese periodo se establece una nueva estructura interna, en la que destaca la fusión de algunas áreas -documentación y protección- y el reforzamiento de otras -Servicio Exterior y Recursos Humanos, Telecomunicaciones e Informática, entre otras. En el ámbito del servicio exterior, se formó una nueva división de las categorías de funcionarios (diplomáticos-consulares y técnico-administrativos), se emitieron convocatorias de hasta 100 plazas para reclutar a nuevos diplomáticos; se mantuvieron las dos etapas de selección de nuevos elementos (exámenes-entrevistas), empero la tercera -capacitación- sufrió adecuaciones, primero en extensión y posteriormente en contenido; durante un tiempo la formación alcanzó incluso nivel maestría, que se extinguió en 1998.

A la par de lo que dejaron las estrategias de innovación gubernamental desarrolladas por Vicente Fox (Modelo de Innovación y Calidad) y Felipe Calderón (Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal), en la Secretaría de Relaciones Exteriores y en el SEM se observa una etapa de

modernización en los servicios ofrecidos por la cancillería y en adecuaciones al marco normativo del SEM. En este último caso se agregaron cambios notables a la ley: examen de media carrera, con la finalidad de seguir participando en las promociones de los rangos que componen el escalafón de funcionarios; tiempos mínimos obligatorios en cada categoría del escalafón; nuevas especificidades para el personal asimilado; rotación programada; la aplicación de evaluaciones quinquenales de expedientes, y el retiro obligatorio al cumplir los 65 años. También se perciben prácticas discrecionales apegadas al lineamiento jurídico vigente, donde el más claro ejemplo fueron los nombramientos de 23 agregados culturales designados por el secretario Jorge G. Castañeda Gutman, quien argumentó que era necesario fortalecer al SEM en este ámbito para lograr una nueva imagen de nuestro país en el exterior.

Aunque desde finales de la centuria pasada las labores de los miembros del SEM se ampliaron y diversificaron, no se estableció ningún programa de capacitación o de fortalecimiento de capacidades y conocimientos, acorde con las nuevas necesidades de apertura internacional que asumió México. El resultado fue un paulatino desplazamiento por parte del personal asimilado, así como por los nombramientos temporales permitidos al titular del ramo a través del artículo 7 de la LSEM.

Lo que predomina desde hace varios años es la necesidad de una revisión profunda de los procedimientos actuales de selección e ingreso de nuevos integrantes del SEM a fin de adecuarlos a las necesidades actuales de nuestro país en materia de política exterior. En cualquier rumbo que se decida tomar, lo fundamental sería partir de un precepto formulado por Ricardo Uvalle (1999, 52) respecto a tener en cuenta que en los gobiernos modernos, el funcionario debe ser un profesional, es decir, una persona que domine un saber especializado para atender los asuntos gubernamentales y administrativos. El saber especializado se enseña y aprende hasta conformar un tipo de conocimiento que permite responder a los problemas sociales. Dicho saber combina experiencia, conocimiento y prácticas que dan vida a las rutinas necesarias y a la modernización de las instituciones.

La última gran reforma hecha a la LSEM y el RLSEM (1994) y sus posteriores adecuaciones hasta 2014, han incluido modificaciones para regular y fortalecer el desarrollo del cuerpo de funcionarios responsables de la acción internacional de nuestro país, sin embargo no han atendido la selección e ingreso de los nuevos miembros del SEM.

Los procedimientos en este ámbito siguen siendo los mismos desde 1994, incluso desde antes, pues tanto la ley de 1967 como la de 1982 establecieron las instancias que organizarían el concurso de ingreso y las características y etapas de los exámenes. Sigue en ciernes una reforma afín al nuevo contexto mundial y a los objetivos y las prioridades de la política exterior de México; no se ha trascendido hacia una etapa de innovación y cambio donde predomine la planeación del ingreso y el desarrollo de sus integrantes, ello a fin de que su desenvolvimiento profesional y la instrumentación de políticas garanticen la aplicación del talento de este servicio civil de carrera. Como se analizará con detalle posteriormente, los ámbitos donde pueden lograrse ajustes incluyen fundamentalmente: normatividad vigente, definición de perfiles de ingreso, estructura y funcionamiento de la Comisión de Personal, creación de nuevas plazas y nueva conceptualización de la rama técnico-administrativa.

3

OTROS
SERVICIOS
EXTERIORES
EN EL
MUNDO

Desde la consolidación de los Estados, en todo ministerio u oficina de asuntos exteriores, su titular se desenvuelve en una organización estructurada a partir de los requerimientos nacionales del momento y es auxiliado por un grupo especializado de diplomáticos o servidores públicos que interactúan con el resto de la burocracia al interior del ministerio y ejecuta sus decisiones a través de los departamentos que dan seguimiento a la diversidad de categorías, regiones geográficas y temas prioritarios para el Estado en sus vínculos con el exterior. En la mayoría de los casos, esta oficina o el ministerio también administra y dirige la actividad del servicio exterior, lo cual conlleva decisiones presupuestales, requerimientos de personal y condiciones de trabajo diferentes al del conglomerado de agentes que dentro del Ministerio tienen otras responsabilidades.

En este contexto, un aspecto fundamental para garantizar el ejercicio eficiente de las cancillerías en la actualidad es la selección de nuevos integrantes del servicio exterior. La premisa fundamental es que contar con diplomáticos profesionales capaces de desempeñarse en la esfera pública y mantenerse actualizados para generar asesoría, opinión e investigación representa un activo valioso para cualquier gobierno. Se constata que frente al incremento de las interacciones exteriores en los ámbitos bilateral y multilateral sigue siendo fundamental contar con personal habilitado que garantice el logro de los objetivos y las metas que conlleva el interés nacional en la esfera internacional.

A fin de contar con referentes históricos y procedimentales de servicios exteriores de otras partes del mundo y con la finalidad de contextualizar el objeto de estudio de la presente investigación, este capítulo hace una somera revisión del desarrollo de los servicios diplomáticos en el mundo. Se pretende identificar sus principales rasgos, fundamentalmente los hitos vinculados con la conformación del órgano ejecutor de la política exterior: el servicio exterior o cuerpo diplomático. Igualmente, se destacan las características fundamentales de ingreso a los servicios de carrera en países considerados como referente al SEM (Reino Unido, Francia, Alemania y Estados Unidos), sin dejar de contrastar los procedimientos que actualmente rigen

la selección e ingreso de nuevos diplomáticos en países con los cuales México mantiene una relación cercana, bien bilateral (Brasil) o subregional (Miembros de la Alianza del Pacífico: Chile, Colombia y Perú).

1. Referentes fundamentales del servicio diplomático en el mundo

La práctica de nombrar representantes diplomáticos ante los Estados se remonta a la antigüedad, cuando surgió la necesidad de intercambiar información y negociar acuerdos comerciales. Los Estados-ciudades griegos desde el siglo VI a. C. adoptaron la costumbre de elegir como embajadores a los oradores más elocuentes, a los abogados forenses más hábiles de la comunidad. La tarea de esos enviados consistió en abogar por la causa de su ciudad ante las asambleas populares de las confederaciones o ante las ciudades extranjeras. No se esperaba de ellos que trajeran noticias de los países que visitaban ni que redactaran informe alguno a su regreso; lo único que se les pedía era que pronunciaran un discurso elocuente.

Los griegos legaron esas tradiciones y preceptos a los romanos. Éstos no estaban especialmente dotados para el arte de la negociación y sus métodos estuvieron enfocados en aspectos de supremacía militar, administrativos y desarrollo de infraestructura. Lo que sí crearon fue la profesión de archiveros avezados que fueron especialistas en precedentes y procedimientos diplomáticos.¹⁹ Una vez lograda la supremacía, sus relaciones con otros países se dirigieron desde el punto de vista colonial y administrativo, más que diplomático.

¹⁹ El origen etimológico de la palabra “diplomacia” proviene del verbo “diplo”, que significa plegar. En tiempos del Imperio romano todos los pasaportes, pases para circular por las carreteras romanas y salvoconductos, estaban estampados sobre placas dobles de metal, plegadas y cosidas entre sí en forma especial. Esos permisos metálicos se llamaban diplomas. Más tarde esa palabra se amplió para designar otros documentos oficiales no metálicos, en especial aquellos que conferían privilegios o contenían arreglos con comunidades o tribus extranjeras. A medida que se acumularon esos tratados, los archivos imperiales se fueron atiborrando de innumerables documentos pequeños, plegados y rotulados, por lo que fue necesario emplear a funcionarios experimentados para clasificar, descifrar y conservar dichos documentos., Harold Nicolson, *La diplomacia* (México: Fondo de Cultura Económica, 1948), 30-1.

Los grandes imperios de la antigüedad vivieron aislados y su interrelación fue fundamentalmente a través de las guerras, que concluían a través de la suscripción de tratados de paz producto de la negociación. El carácter inviolable de los enviados fue reconocido entre las ciudades-Estados de Grecia y Roma, no obstante la extensión y la naturaleza de esa inviolabilidad cambió a través de distintos episodios históricos. En los contactos cercanos que se desarrollaron entre las ciudades-Estado griegos los mensajeros, los enviados, los heraldos y los oradores practicaron formas primarias de diplomacia.

Fue justamente en la última etapa del Imperio Romano cuando se hizo sentir la necesidad del arte de la negociación o de una diplomacia idónea. Los emperadores bizantinos ejercieron ese arte con notable ingenio. Algo sustantivo que motivó la mejor preparación de sus enviados al exterior fue la práctica de suministrar informes completos acerca de la situación interna en los países extranjeros y de las relaciones mutuas existentes. Otro aspecto trascendental de la Edad Media fue la importancia de la recolección y ordenada disposición de los archivos, los cuales estuvieron a cargo de “archiveros mayores”; con ello se establecieron por vez primera los usos de la diplomacia como ciencia basada sobre los precedentes y la experiencia. (Nicolson 1942, 30)

Todo lo anterior implicó el desarrollo de cualidades diferentes a las del heraldo o el orador; se necesitaban hombres dotados de facultades de observación ejercitadas, larga experiencia y sano juicio. Sin duda éste fue el inicio del diplomático profesional, así como el versado orador reemplazó al heraldo (mensajero), aquél cedió su lugar al observador experimentado. La cancillería carolingia estaba organizada con esmero, dotada de un cuadro de funcionarios completo y colocada a cargo de un oficial conocido como “canciller”, vocablo derivado de *cancellarius*, que en la época romana se utilizó para denominar al hombre que guardaba la puerta de los tribunales de justicia.

En el ocaso del Imperio Romano de Oriente, la diplomacia bizantina desarrolló un nuevo acercamiento con los Estados vecinos. Para el éxito de su estrategia entendió que era necesario saber las condiciones internas de dichos Estados y transformó a sus enviados en observadores profesionales. Así, además de negociar aspectos específicos se esperaba de ellos que reportaran las condiciones intestinas de los lugares que visitaban.

En otras latitudes, Wang Anshi (1021-1086), estadista de la época clásica china, escribió en 1058 el *Wan Yan Shu* (el *Memorándum de las 10 mil palabras*), en el cual determinó importantes aspectos vinculados con el servicio civil de los reinos, destacando procedimientos y características que también aplicaban para los representantes de los gobernantes enviados al exterior con misiones específicas (Dreschler 2013, 353-9):

- a. *Capacitación.* Implicaba tener instructores de alta calidad con un currículo relevante. Wang se opone a la discusión formal, recitación e interpretación de los clásicos de Confucio. Su propuesta implicaba una selección basada en objetivos y una prueba meritocrática con el fin de contrarrestar la corrupción y el nepotismo.
- b. *Remuneración.* Wang parte de la premisa de que si los servidores civiles no son bien remunerados, pueden ser corruptos. Por el contrario, una buena remuneración conlleva motivación y una identificación con el soberano y con el reino. Aseguraba que lo que los servidores del reino aspiran: una vida decente, ganar una buena reputación, obtener un título distinguido y una buena paga.
- c. *Selección.* Los candidatos para el servicio civil deben ser nominados descentralizadamente, es decir, localmente y ser probados y educados; todos ellos deberán tener un periodo de prueba (...) La educación y la aprobación, incluso la clasificación de los exámenes, deberá ser puesta en manos de los funcionarios públicos con mayor experiencia (...) Como muchas veces el tamaño de la burocracia es grande, ni el emperador o sus

representantes inmediatos pueden involucrarse en el proceso y, por ello, se debe delegar la contratación de nuevos elementos a quienes ya han probado ser competentes.

- d. *Nombramiento*. Para Wang todo funcionario público debe ser nombrado después de un periodo prolongado (tres años), pues hacerlo antes carece de sentido (...) Durante este tiempo, y después de desempeñarse en puestos o áreas de responsabilidad, sus supervisores identificarán sus verdaderas capacidades y logros, así como sus carencias. A cambio de esta observación constante, y después de varias evaluaciones, el candidato a servidor público obtendría a cambio la tenencia de su puesto.

Los orígenes de la diplomacia moderna se ubican en el siglo XV, durante el Renacimiento y los Estados del norte de Italia, los cuales nombraron a los primeros embajadores residentes, tanto entre ellos mismos como en el exterior. Caso emblemático de esta tendencia fue Milán, que nombró como su representante diplomático en 1455 a Francisco Sforza ante Génova y Francia (aunque rechazó aceptar representantes franceses por temor al espionaje e intervención en los asuntos internos). De ahí provienen muchas de las tradiciones diplomáticas, como es la presentación de cartas credenciales ante el jefe de Estado.

Otro referente lo encontramos en 1498, cuando Maquiavelo fue nombrado Segundo Canciller de Florencia.²⁰ Además de una probada pericia diplomática se esperaba que los oficiales aspirantes mostraran un alto grado de competencia en las llamadas “disciplinas humanas”. Este concepto de los *studia humanitatis* derivaba de fuentes romanas, especialmente de Cicerón, cuyos ideales pedagógicos fueron reavivados por

²⁰ El cargo oficial de Maquiavelo tuvo dos tipos de obligaciones. La segunda cancillería, creada en 1437, tenía relación principalmente con la correspondencia referente a la administración de los propios territorios florentinos. Como cabeza de esta sección, Maquiavelo pasó a ser uno de los seis secretarios afectos al primer canciller y en calidad de tal se le asignó la tarea adicional de servir a los Diez de la Guerra, comité responsable de las relaciones extranjeras y diplomáticas de la República. Esto significaba que además de su trabajo ordinario de despacho podía ser llamado para viajar al extranjero por cuenta de los Diez, actuando como secretario de sus embajadores y elaborando detallados informes sobre asuntos exteriores. Quentin Skinner, *Machiavelli*, (España: Alianza Editorial, 1984), 23-39.

los humanistas del siglo XIV, que ejercieron una poderosa influencia en las universidades y en el gobierno de la vida pública italiana. Los humanistas se distinguían por su adhesión a una teoría con contenidos característicos de una educación “verdaderamente humana”. Esperaban que sus alumnos dominaran el latín, practicaran la retórica y la imitación de los más exquisitos estilistas clásicos, y completaran sus estudios con un concienzudo estudio de la historia antigua y de la filosofía moral.

Aunque Maquiavelo nunca fue embajador, sí representó a Florencia en periodos históricos trascendentes, lo cual le permitió adquirir habilidades y conocimientos del oficio diplomático. La única obra en la cual detalla importantes aspectos de esta profesión fue una carta de 1522 titulada “Memoriale a Raffaello Girolani quando ai 23 d´ottobre parte per la Spagna all´Imperatore”, en la cual refiere como las tareas fundamentales de los diplomáticos residentes las siguientes:

a) Motivar al príncipe ante el cual se está acreditado a perseguir políticas que congenien con los intereses del príncipe al que representa; b) enviar consejos respecto a las estrategias que esté desarrollando su príncipe y defender en todo momento su reputación; c) si le es requerido, involucrarse en negociaciones formales y ser particularmente hábil para obtener información y reportarla a su país; d) elaborar análisis y comentarios sobre posibles tendencias o acontecimientos futuros, lo cual considera como lo más difícil e importante de realizar al mismo tiempo, y e) estudiar al príncipe ante el cual se está acreditado, así como aquellos que están cerca de él, para lo cual es importante ganar su atención, sin importar si es por medio del cohecho. Lo fundamental es no concentrarse exclusivamente en el centro del poder, sino cultivar los diferentes niveles de decisión. (Gutiérrez Nieto 2015)

Es hasta la conclusión de la guerra de los treinta años (1616-1648), y con ella la amenaza de una monarquía universal bajo el mando de los Habsburgo, cuando el intercambio oficial de agentes acreditados, el establecimiento de embajadas y la codificación de un sistema secular de inmunidades se convirtieron en los estándares de la diplomacia europea.

El desarrollo de la diplomacia en Francia fue facilitado por un gobierno centralizado y por una administración profesional no feudal. El cardenal Richelieu concentró la responsabilidad de los asuntos internacionales en el Ministerio del Exterior (1626). Después de él, la diplomacia gala se convirtió en un modelo para los Estados europeos, pero la selección de diplomáticos y el método de negociación todavía no adoptaba tendencias generalizadas.

La connotación de los términos diplomacia y diplomático, concentrados primero al estudio de los archivos y luego a la dirección o manejo de las relaciones internacionales, se consolidó a finales del siglo XVIII. En Inglaterra fue Edmund Burke quien confirmó la nueva tendencia en su interpretación y sería después del Congreso de Viena de 1815 cuando se reconoció al servicio diplomático como una profesión diferente a la del político o del estadista y adquirió sus reglas, convenciones y prescripciones propias.

En este congreso participó Charles-Maurice de Talleyrand-Périgord, quien resumió las ideas de la Ilustración con los ideales de la Revolución Francesa. En el Congreso de Viena desempeñó un papel fundamental en la negociación y suscripción de los documentos que emanaron de ese conciliábulo. De sus cualidades analíticas y de sus aportaciones a la teoría diplomática destacan la forma concentrada para plantear resoluciones, su urdimbre de los puntos primordiales de una negociación con el fin de asegurar resultados y la agilidad mental para debatir y lograr sus objetivos.

Conviene recordar que durante mucho tiempo los embajadores fueron nobles con poca o nula experiencia diplomática, por lo cual requirieron de un amplio equipo en sus embajadas; todos estos profesionales, por lo general, permanecían más tiempo en el país anfitrión y por lo tanto lo conocían mejor. El *staff* de las embajadas consistía en un amplio rango de empleados, incluyendo algunos dedicados al espionaje. La necesidad de individuos capacitados que formaran parte del *staff* fue

atendida con los graduados de universidades, lo cual motivó un incremento en el estudio del derecho internacional, las lenguas modernas y la historia en las universidades por toda Europa. Paralelamente, durante el siglo XVIII se establecieron de manera permanente los ministerios del exterior encargados de coordinar las embajadas y su *staff*, aunado a otras actividades de carácter interno que también quedaron bajo su responsabilidad.

Como en otros ámbitos, la Revolución Francesa transgredió el estatus que perduró en la diplomacia durante siglos. Con ella se puso fin al predominio de la aristocracia en las filas de diplomáticos e inició el arribo de nuevos perfiles en las trincheras del ejercicio diplomático; culminan también los esquemas de precedencia, inmunidad y multiplicidad escalonaría.

Desde entonces, y con mayor énfasis después de la Primera Guerra Mundial emergió una nueva diplomacia caracterizada por negociaciones abiertas, fiscalización popular, lo cual dio un giro a la consanguineidad y al conservadurismo del *ancient regime*. Los cuerpos diplomáticos, durante mucho tiempo un enclave de élites, cedieron a la meritocracia, la cual asumió como basamento también una amplia gama de escuelas y afiliaciones políticas.

2. El reclutamiento en algunos servicios exteriores del mundo

2.1. Modelos diferentes al de México

El estudio de los servicios exteriores revela que generalmente se construyen como un grupo más institucionalizado que el resto de los servicios civiles, la profesionalización de dicha burocracia es una de las de mayor desarrollo y consolidación en cualquier administración pública. Una vez que se comprobó la utilidad de basar las relaciones internacionales sobre algún sistema reconocido de procedimiento y confiar la ejecución de éste a un cuerpo permanente de negociadores profesionales, comenzó a consolidarse el servicio exterior en diversos

países. A continuación se destacan algunos servicios exteriores de países que han servido de referente en la evolución del Servicio Exterior Mexicano.

2.1.1. Reino Unido

Después del Congreso de Viena de 1815, en Reino Unido no existía ningún servicio diplomático organizado, no obstante el surgimiento del Departamento del Exterior en 1782 y su ulterior asentamiento en Downing Street en 1790, su emblemática dirección que perdura hasta la actualidad. Es hasta 1822 cuando se hace evidente el incremento de empleados en esa oficina, por ello se adoptaron las primeras medidas para crear un servicio regular de funcionarios para ser comisionados a las misiones en el extranjero.

Lo que predominaba en ese entonces era la costumbre de que cada embajador elegía a sus subordinados de entre los jóvenes distinguidos que le recomendaban personalmente. Aunque no les pagaba el Estado, en ciertos casos se les concedían algunas sumas para gastos con cargo al sueldo personal del embajador; vivían y comían en la embajada y formaban parte de lo que en términos técnicos se conocía como la “familia del embajador”.

En 1856 se introdujo un examen de ingreso con un elevado nivel de exigencia en francés y caligrafía. Posteriormente se convirtió en un examen por oposición, aunque no por ello dejó de estar en manos del secretario de Estado, y todos los candidatos debían garantizar un ingreso anual de 400 libras, al menos durante dos años, lo cual restringía la entrada en el servicio diplomático y favorecía a las clases pudientes. No obstante, entre las ventajas de este procedimiento destacaban: antes de dar un nombramiento, el secretario se preocupaba por comprobar las aptitudes de los prospectos; una vez obtenido el nombramiento y aprobado el examen de calificación, sólo se le admitía como agregado a prueba. Así, aunque el nombramiento condujera al favoritismo y el examen a una mera formalidad, el

periodo de prueba era más severo y dependía del jefe de misión la recomendación de aceptar o no al prospecto.

Con este método la proporción de agregados fue alta, sin embargo, el llamado sistema de “escarda” proveyó de excelentes embajadores al Reino Unido entre 1880 y 1910. Lo que se transformó con el tiempo fue la complejidad del examen, que establecía la obtención de un puntaje muy elevado en francés, alemán, italiano, español y geografía, lo cual motivó largas estadías de los candidatos en otros países para dominar esos idiomas antes de intentar el ingreso. Con el paso del tiempo se evidenció que los candidatos a diplomáticos no fueron lo que el Estado necesitaba, pues podían ser eminentes en lenguas pero sabían muy poco de otros aspectos. Por esa razón se determinó que los candidatos debían aprobar primero el examen corriente de ingreso al servicio civil y después otro de francés y alemán. Otra acción innovadora fue eliminar la selección de los candidatos de las manos del secretario de Estado y confiarla a un “comité de selección” en el que estaban representados organismos exteriores (Cámara de los Comunes, Comisión del Servicio Civil y universidades, fundamentalmente).

En 1918 se puso fin al criterio de mantener separado al *Foreign Office* y al servicio diplomático, lo cual daba la opción al candidato de qué rama elegir, y se estableció una sola profesión denominada servicio exterior. Un cambio innovador ocurrió en 1941, con la creación de un nuevo servicio exterior en el cual el acceso quedó abierto a personas competentes, cualesquiera que fuesen su origen o ingresos. Se puso fin a la división tradicional del servicio diplomático inglés (servicio diplomático, servicio consular, servicio diplomático comercial, cada una con sus propios métodos y círculos de reclutamiento) para referir un solo servicio exterior. Todo el sistema de nombramientos, selección, preparación y examinación fue radicalmente modificado, dejando de ser un ámbito aristócrata para abrir el paso a cualquier joven talentoso interesado en ingresar al servicio diplomático sin tomar en cuenta su origen social o sus ingresos.

El servicio diplomático inglés, Her Majesty's Diplomatic Service, como se conoce en la actualidad, fue establecido en 1960 a través de un decreto. Con ello se dispuso la separación definitiva entre el servicio exterior e interior del ministerio y se fijaron dos variantes dentro del servicio diplomático: la rama política y la rama ejecutiva. La primera tiene un sistema de promoción más dinámica y se enfoca en los aspectos fundamentales de la política exterior. La segunda presenta una dinámica de promociones más lenta y se enfoca en las actividades de rutina de la Oficina del Exterior y de la Mancomunidad (Foreign and Commonwealth Office). Ambas convergen en el nivel 5 del servicio exterior, el cual es considerado el nivel máximo de administración intermedia. A partir de entonces se desarrolla lo que se conoce como Estructura de Administración Superior (Senior Management Structure), por medio de la cual se alcanzan los niveles más altos dentro del servicio exterior, tomando en cuenta el desempeño de responsabilidades políticas y administrativas más complejas.

El reclutamiento al servicio diplomático, así como al servicio interior, es a través de concurso público. Para la rama política, los candidatos deben contar con un grado universitario en cualquier disciplina. El primer nivel de selección en el proceso, que se realiza anualmente, es un examen escrito con opciones múltiples que evalúa los índices de razonamiento e inteligencia de los candidatos. La segunda etapa la efectúa el Consejo de Selección del Servicio Civil (Civil Service Selection Board), el cual aplica durante dos días diversas pruebas individuales y grupales a los concursantes, además de entrevistas y exámenes escritos. Más que identificar capacidades de razonamiento o de conocimiento, los examinadores se enfocan en ubicar habilidades de solución, capacidad de influencia o calidad de propuestas. A cada candidato se le asigna un sínodo de tres evaluadores: un presidente (generalmente un servidor público retirado); un observador, alguien que haya avanzado al rango intermedio de su carrera, quien se encargará de probar la habilidad intelectual del candidato, y un psicólogo con experiencia en recursos humanos. La última etapa de selección la lleva a cabo el Consejo de Selección Final (Final Selection Board), formado por un jurado de cinco o más miembros

(servidores públicos de alto rango, académicos, hombres de negocios, sindicalistas), quienes aplican entrevistas de hasta 45 minutos. El presidente del Consejo es el servidor público de más alto rango asignado como responsable del proceso de reclutamiento. Todos ellos tienen los resultados de las etapas previas y al final determinan qué candidatos deben ingresar al servicio diplomático inglés.

Para la rama Ejecutiva los procedimientos de reclutamiento son menos elaborados y se les dedica menor tiempo, sin embargo, los principios de la selección son similares.

Lo esencial del nuevo esquema consiste en seleccionar los mejores candidatos por medio de entrevistas especializadas personales; quienes son seleccionados ingresan a un periodo de prueba durante el cual estudiarán idiomas extranjeros y materias especializadas. Esta etapa puede durar hasta tres años y sólo se les concederán nombramientos de responsabilidad después haber pasado este periodo de preparación.

No obstante la antigüedad y prestigio del servicio diplomático inglés, es hasta febrero de 2015 cuando se anunció la apertura de la primera academia diplomática en ese país. Se trata de la Foreign and Commonwealth Office (FCO) Diplomatic Academy, que será la encargada de proveer a los diplomáticos británicos de conocimiento, habilidades y nuevas capacidades acordes con el momento actual. A diferencia del pasado, cuya formación y actualización se realizaba desde el Departamento de Capacitación de la FCO, la academia formó un grupo permanente de especialistas (en el inicio de la misma FCO, aunque se tiene planeada colaboración con instituciones públicas diversas) a fin de diseñar los contenidos de lo que será un modelo de facultades, que incluyen entre otros temas: Conocimiento del Reino Unido, Asuntos Consulares, Manejo de Crisis, Economía y Prosperidad, Europa, Asuntos Multilaterales, Seguridad, Defensa e Inteligencia. Los niveles de enseñanza que abarcará son: Fundamental o Básico, Prácticante o Intermedio y

Experto o Avanzado, con lo cual se atenderán las necesidades de los diplomáticos ingleses durante su vida profesional.

2.1.2. Francia

Las vías de acceso al Ministerio de Asuntos Exteriores y Desarrollo Internacional (MAEDI) difieren, dependiendo si el candidato desea hacer carrera (titulares) o trabajar por un tiempo específico (especialistas/temporales).

Los titulares son los agentes que han aprobado un concurso de la función pública o que son seleccionados por contrataciones específicas previstas en la ley (con capacidades diferentes, jóvenes de 16 a 25 años con beneficio de acceso territorial a la función pública, contratación sin ayuda y militares reconvertidos). Existen concursos para todos los niveles de estudios a fin de integrarse a una de las tres categorías: A, B y C, mismas que refieren cuerpos particulares de la función pública y por lo tanto a empleos diversos, lo cual refleja la diversidad de funciones que pueden desarrollar los funcionarios, incluso perteneciendo a un mismo grado.

Para la categoría A los candidatos deben contar con una licenciatura o un diploma que avale estudios de un nivel equivalente. Esta categoría incluye concursos que permiten el acceso a alguno de los siguientes cuerpos:

- a) Consejeros de Asuntos Extranjeros (Marco de Oriente). Incluye funciones de alta responsabilidad. En Francia, se aplican en los ámbitos político, económico, jurídico, de cooperación o administrativos; en el extranjero, a actividades diplomáticas, consulares y de cooperación. La culminación de su carrera incluye nombramientos de Cónsules Generales o Embajadores.
- b) Secretarios de Asuntos Extranjeros (Marcos General y de Oriente). Incluye la atención de funciones de naturaleza política, económica, jurídica, de cooperación o administrativa. En Francia, asumen funciones de redacción sobre una región o

un tema; en el extranjero realizan actividades diplomáticas, consulares y de cooperación.

- c) Agregados de Información y Comunicación. Incluye tareas de alta responsabilidad referentes al manejo de sistemas de información y comunicación. En Francia, generalmente son encargados de las funciones de diseño, dirección de proyectos y de equipos, así como funciones de peritaje e ingeniería. En el extranjero, pueden dirigir alguno de los centros de regionales de asistencia a los sistemas de información y de comunicación adyacentes a las misiones diplomáticas en el extranjero.

Para la categoría B, los candidatos deben contar con un título de bachillerato o de algún grado académico equivalente, para poder integrarse a alguno de los siguientes cuerpos:

- a) Secretarios de Cancillería. Son capacitados para ejercer diversas responsabilidades, fundamentalmente en el mantenimientos de sistemas y equipos. En Francia, realizan gestiones administrativas, consulares, de recursos humanos y presupuestales. En las misiones del extranjero, están a cargo de labores de documentación a nacionales (notarial, registro civil) y de la expedición de visas. Su culminación profesional puede ser como jefes de servicio al interior de una Embajada o Consulado.
- b) Secretarios de los Sistemas de Información y de Comunicación. Tanto en Francia como en el extranjero, son los responsables encargados de los trabajos relativos a la realización, puesta en marcha, explotación y mantenimiento y seguridad de los sistemas de información y de comunicación.

Para la categoría C no se exige ningún diploma académico. Los postulantes a esta categoría se integran al cuerpo de adjuntos administrativos y técnicos de Cancillería. El Adjunto de 1ª Clase de Cancillería, rango con el que se ingresa, puede trabajar en Francia como en el extranjero y desempeñar tareas secretariales y administrativas necesarias para las funciones consulares, contables y de gestión administrativa.

Respecto a los agentes no titulares (especialistas/temporales), el Ministerio recluta a funcionarios o especialistas por períodos específicos (2-4 años) para atender sus necesidades en ciertas competencias o especialidades de manera no permanente.

Comprende las siguientes categorías:

- a. Funcionarios en Movilidad; Especialistas de otras instituciones
- b. Agentes contractuales
- c. Expertos Técnicos Internacionales
- d. Voluntarios Internacionales

Las modalidades de reclutamiento, así como los puestos varían de acuerdo a las categorías y las necesidades del ministerio.

El Ministerio ha establecido como principios imperantes en cualquiera de los reclutamientos descritos: la transparencia (predominando la convocatoria abierta y pública), la colegialidad (en las decisiones de los jurados examinadores de candidatos), la selectividad (en apego a las necesidades del Ministerio), la apertura (asegurando la diversidad en los perfiles y las necesidades del Ministerio) y la diversidad (evitando cualquier tipo de discriminación y asegurando la equidad de género).

La formación de los nuevos integrantes del servicio exterior francés está a cargo de dos instituciones: el Instituto Diplomático y Consular (IDC) y el Instituto de Formación para los Asuntos Administrativos y Consulares (IFAAC).

El IDC inició sus actividades en Abril de 2010, con la apertura de una primera sesión de formación inicial obligatoria dirigida a los nuevos agentes diplomáticos franceses (categoría A). Su creación fue una respuesta a los objetivos planteados en el “Libro Blanco sobre la Política Exterior y Europea de Francia” (emitido en julio de 2008) y en su justificación, se destacó la ausencia de formación inicial al interior del

Ministerio, así como la insuficiente formación de los diplomáticos confirmados para ascender a cargos superiores.

El IDC incluye dos ciclos: 1) una sesión de formación inicial y, 2) un ciclo de formación profesional continua (denominado Mi Carrera – “le cycle à mi-carrière”. La primera tiene una duración de 14 semanas y sus principales objetivos incluyen la cohesión de grupo y el espíritu de promoción, la sensibilización de los nuevos agentes a la cultura profesional del Ministerio de Asuntos Exteriores y la adquisición de conocimientos técnicos profesionales.

Asumiendo que los agentes diplomáticos cuentan con una sólida formación académica, este ciclo inicial tiene como ejes fundamentales la práctica, las competencias y la compartición de experiencias. Basándose en una pedagogía participativa, al final de este ciclo se espera que los asistentes hayan adquirido conocimientos y habilidades del medio administrativo, así como sobre los métodos y los valores del ministerio, trabajo en equipo, buenas prácticas, deontología, entre otros).

Los contenidos de los módulos comprenden: organización y funcionamiento del ministerio (herramientas de trabajo, redacción diplomática, seguridad, deontología); presentación de las funciones del Ministerio (negociación, gestión del presupuesto, comunicaciones, administración de crisis), sensibilización individual y colectiva de los desafíos de la carrera; módulos temáticos (dimensión europea, dimensión jurídica, cuestiones multilaterales, desafíos globales, módulo franco-germano, módulo franco-británico, cuestiones consulares); prácticas diplomáticas, oratoria. El programa incluye también simulaciones y talleres prácticos colectivos y en subgrupos, así como un módulo especial sobre diplomacia económica y comercial.

La sesión de formación inicial posee un alto componente de apertura ya que incluye actividades realizadas conjuntamente con las academias diplomáticas de Alemania, Bélgica y Reino Unido. La formación lingüística también ocupa un lugar importante en este ciclo, destacando el perfeccionamiento del inglés. Adicionalmente, los

nuevos agentes se comprometen, durante su primera asignación en la administración central, a seguir cursos de alguna lengua que responda a las necesidades e intereses del MAEDI.

En lo que se refiere al ciclo de profesional de educación continua (le cycle à mi-carrière) inició en 2011 y está dirigido a agentes con al menos 15 años de antigüedad que ejercen funciones en los niveles superiores del Ministerio y que cada año son seleccionados para participar en la obtención de un plaza en la administración central, como Director Adjunto, Subdirector o Jefe de Misión. Sus objetivos prioritarios son reforzar las competencias administrativas y las capacidades de liderazgo de los diplomáticos, así como profundizar sus conocimientos respecto a las prioridades de acción internacional de Francia (diplomacia económica, diplomacia de influencia, seguridad y defensa, cuestiones europeas, cambio climático, en particular). Combina la formación colectiva y el seguimiento personalizado de los participantes.²¹

Por su parte, el Instituto de Formación para los Asuntos Administrativos y Consulares (IFAAC) fue creado en 1993 para formar a los agentes del Ministerio en los procedimientos consulares a partir de un contexto de formación técnica integral se busca contar con funcionarios que respondan a ambientes cada vez más complejos, asegurando un servicio público de calidad. En más de veinte años de existencia ha capacitado a cerca de 7 mil agentes en cursos de formación y perfeccionamiento en materia consular (atención al público, documentación de nacionales en el extranjero, visas, asuntos sociales, elecciones) y en gestión administrativa. También incluye cursos de idiomas, estructura y organización, administración y perfeccionamiento profesional. Cuenta en sus instalaciones con aulas que simulan oficinas consulares, las cuales permiten la simulación de situaciones, fortaleciendo el aprendizaje.

²¹ Incluye la posibilidad de obtener un 'coaching' individual a fin de favorecer el potencial de expresión de los participantes. La dimensión personalizada de este curso incluye también la formación lingüística, con el establecimiento de una nivelación de competencias y la instauración de una oferta individual de formación lingüística.

La formación en el IFAAC es tanto polivalente como monotemática y su duración va de 1 a 12 semanas. El nivel 1, con duración de 12 semanas (360 horas), está dirigido a agentes de la categoría B y C a quienes se les forma y capacita en temas consulares y de gestión contable. Al final se otorga el diploma en Administración y Asuntos Consulares Aplicados, el cual tiene que ser actualizado periódicamente para mantener vigencia. El nivel 2 está dirigido a los agentes de la categoría B, quienes están más experimentados y se les ofrecen opciones de acuerdo a sus necesidades en materia consular. Por último, el nivel 3 es para quienes ocuparán por vez primera la titularidad de un consulado o se desempeñarán como cónsul adscrito; comprende aspectos contemporáneos de temas consulares y de gestión contable.

La formación monotemática está abierta a todas las categorías de los agentes del Ministerio y comprende incluso a los agentes locales que trabajan en las embajadas y consulados. Esta formación aplica tanto para quienes recién tendrán su primera responsabilidad en el extranjero como para quienes ya llevan más tiempo en el servicio exterior francés. Entre los cursos que se ofrecen, con duración de 1-2 semanas, destacan: documentación de nacionales, elecciones, fe pública, asuntos sociales, visas, atención al público, gestión contable. (Ministerio de Asuntos Exteriores y Desarrollo Internacional de Francia, MAEDI)

2.1.3. Alemania

Alemania cuenta con diversos lineamientos jurídicos relacionados con su servicio exterior, el cual incluye la Oficina del Exterior (Foreign Office) y las misiones en el exterior, que constituyen una unidad federal única. La Oficina del Exterior supervisa el trabajo de las misiones en el extranjero, evalúa sus reportes y análisis y, con base en esos elementos, elabora los lineamientos y objetivos de la política exterior del gobierno federal.

Para ingresar al servicio exterior los candidatos deben ser nacionales alemanes y tener menos de 33 años. Como la mayoría de los puestos implican riesgos a la salud y no se pueden garantizar una atención médica integral, la Oficina del Exterior se asegura, antes de proceder con cualquier ingreso, que los candidatos estén en buenas condiciones físicas para ser enviados a cualquier parte del mundo sin ninguna restricción. También aplica una revisión judicial de los antecedentes del candidato, esto en concordancia con la reglamentación interna relacionada con el combate al terrorismo.

Las evaluaciones para cualquiera de los tres tipos de carrera en el interior del servicio exterior alemán (superior-ejecutiva, intermedio-administrativo e intermedio) incluyen secciones escritas y orales. Las primeras son para convalidar los requisitos intelectuales de los candidatos, y las segundas para conocer su personalidad, motivación y competencias sociales e interculturales. Para ingresar a la rama superior-ejecutiva se requiere contar con grado universitario y dominio del inglés y el francés (u otra lengua del sistema de Naciones Unidas). Para el nivel intermedio-administrativo es suficiente con un grado de bachillerato especializado o de colegio técnico y dominar uno de los dos idiomas mencionados. Finalmente, para la rama intermedia basta con un grado de bachillerato o de capacitación vocacional en alguno de los ámbitos laborales de las misiones en el exterior (por ejemplo, comercio o administración).

El servicio exterior alemán forma a su propio personal; antes de entrar al servicio civil todos los oficiales reciben capacitación específica; la duración va de uno a tres años, dependiendo de cada una de las áreas del servicio. Para ello cuenta con su propia escuela diplomática, que comprende las tres ramas mencionadas, para el caso de las ramas intermedio-administrativa e intermedia, también colabora con otros colegios administrativos. Es hasta el final de cada periodo de instrucción cuando se aplica el examen de ingreso, el cual es un prerrequisito indispensable para cualquiera de las ramas referidas.

Es importante destacar que los integrantes de la rama superior-ejecutiva aplican su experiencia, conocimientos e idiomas en el diseño integral de la política exterior alemana, pues su participación va desde aplicar los elementos básicos de protocolo durante la visita de algún funcionario alemán al país donde está adscrito hasta analizar situaciones políticas de coyuntura o negociar alguna resolución en el interior de un organismo internacional. Durante los primeros diez años de su carrera debe familiarizarse con la mayor cantidad de temas y regiones geográficas, permanecer un máximo de tres años en cada uno de los puestos que desempeñe. Después de ese tiempo, debe especializarse en un tema internacional o cierta región geográfica, incluyendo un idioma particular con la misma finalidad.

El personal de la rama intermedia superior-administrativa generalmente está a cargo de las tareas de rutina vinculadas con los asuntos legales, consulares, administrativos y de promoción comercial, económica y cultural. Todos ellos permanecen en promedio dos terceras partes de sus carreras en el exterior y el resto en la sede del ministerio. Debido a sus tareas son generalistas que aplican reglas y principios de administración a sus actividades, lo cual les permite asumir responsabilidades similares a la rama superior-ejecutiva, por ejemplo, jefe de administración, jefe de cancillería o cónsul adscrito, en representaciones pequeñas en el exterior.

Finalmente, el personal de la rama intermedia realiza servicios legales, consulares y de protección a nacionales en el exterior, así como administrativos, mayoritariamente actos de registro y nómina (donde representa un tercio del total del personal de esta rama). Cuando se desempeñan en la sede de la cancillería en Alemania, sus tareas tienen relación con la procuración de vehículos, equipo o bienes inmuebles, así como en temas de tecnologías de la información. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, 2009, 7)

2.1.4. Estados Unidos de América

Este servicio civil fue creado en 1924 a través de la Ley Rogers²² y comprende los servicios diplomático y consulares de los Estados Unidos. Esa ley define también un sistema de personal en el cual el Secretario de Estado puede nombrar diplomáticos en el exterior. Referir servicio exterior estadounidense abarca tanto miembros del Departamento de Estado (Foreign Service Officers), como aquellos de los Departamentos de Agricultura (Foreign Agriculture Service) y Comercio (Foreign Commercial Service), así como los de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID Foreign Service).

El servicio exterior de los Estados Unidos es administrado por un Director General, generalmente un miembro del servicio exterior, quien es nombrado por el presidente del país, con recomendación y aprobación del Senado, y además es el titular de la Oficina de Recursos Humanos, que tiene un rango equivalente de Secretario de Estado Adjunto.

El proceso de ingreso al servicio exterior difiere entre las posiciones consideradas generales y aquellas catalogadas como especializadas. Para el primer caso (Foreign Service Officer), el servicio diplomático de este país incluye como áreas de desarrollo profesional: Temas Consulares, Asuntos Económicos, Administración, Temas Políticas y Diplomacia Pública. Para el segundo caso (Foreign Service Specialist), existen 8

²² Además de fusionar los servicios diplomático y consular, determinó un procedimiento de selección y promoción basado en los méritos. Igualmente estableció el Consejo del Servicio Exterior, para asesorar al Secretario de Estado sobre la administración del servicio exterior, y el Consejo de Examinadores del Servicio Exterior, para desarrollar el proceso de evaluación de sus integrantes. En 1946 una nueva legislación estableció una clasificación del personal trabajando para el Departamento de Estado: Jefes de Misión, Oficiales del Servicio Exterior, Reservistas del Servicio Exterior (trabajando mayoritariamente en Estados Unidos), Personal del Servicio Exterior (personal local) y Agentes Consulares. También estableció procedimientos de retiro y jubilación. La ley de 1980, aún vigente, abolió la categoría de Reservistas del Servicio Exterior y definió un sistema de personal para el personal local laborando en sus representaciones. Igualmente creó el Senior Foreign Service, con una estructura equivalente a la del ejército para generales con diversas insignias y estableció la representatividad de otras oficinas en el Consejo del Servicio Exterior. U.S. Diplomacy. An online Exploration of Diplomatic History and Foreign Affairs. <http://www.usdiplomacy.org/history/service/representative.php>

áreas establecidas: Administración, Ingeniería, Administración de Inmuebles, Tecnología de Información, Información Internacional y Programas de Idioma Inglés, Salud y Medicina, Administración de Oficinas y Seguridad. En términos generales el procedimiento de selección e ingreso para ambas ramas incluye:

- a) Solicitud de Ingreso. Para un generalista el Foreign Service Officer Test (FSOT) y para un especialista, una aplicación del USA Jobs.²³
- b) Exámenes. El FSOT comprende 3 secciones: conocimiento del trabajo, conocimiento profesional y manejo del idioma (formas oral y escrita). Quienes pasan esta etapa, se les solicita elaborar ensayos breves denominados Personal Narrative Questions, el cual es revisado por el Qualification Evaluation Panel, formado por 3 miembros del servicio exterior²⁴; se elige a los mejores solicitantes (entre 25-30% del total de solicitantes) y son convocados a una entrevista.
- c) A los solicitantes con perfil de especialista, se les hacen las mismas exámenes, pero sus ensayos los concentra, junto con su aplicación, la oficina USA Jobs. Ellos son evaluados por expertos en las materias que eligieron a fin de validar sus habilidades y capacidades; de aprobar, son recomendados para una examinación oral ante el Consejo de Examinadores, la cual está encaminada a validar dichas capacidades.

²³ Los especialistas llenan las aplicaciones de acuerdo a su particular área de conocimiento. Tomando en consideración la gama de especialidades, esta aplicación varía ampliamente también; al candidato se le solicita determinar su propio nivel de experiencia, citando ejemplos y referencias a través de los cuales es posible verificar lo señalado. U.S. Department of State. Becoming a Foreign Service Officer / Becoming a Foreign Service Specialist. <https://careers.state.gov/work/foreign-service/specialist/selection-process>

²⁴ Existen 6 diferentes tipos de ensayo en los cuales se solicitan ejemplos respecto a cómo enfrentaría el candidato ciertos desafíos; se evalúan dimensiones específicas predeterminadas. Para los generalistas: compostura, adaptabilidad cultural, experiencia y motivación, análisis e integración de la información, iniciativa y liderazgo, discernimiento, objetividad e integridad, comunicación oral, planeación y organización, resolución de problemas, trabajo colectivo, comunicación escrita y Análisis cuantitativo. <http://careers.state.gov/work/foreign-service/officer/13-dimensions> Para el caso de los especialistas, son las mismas, con excepción del análisis cuantitativo. <http://careers.state.gov/work/foreign-service/specialist/12-dimensions>

- d) Evaluación Oral. Es diferente para generalistas y especialistas. Para los primeros, incluye una evaluación escrita, una entrevista oral estructurada y ejercicios grupales estructurados; para los segundos, una entrevista oral estructurada, una evaluación escrita y un examen por objetivos, generalmente en línea.
- e) Las diversas partes de la evaluación oral se evalúan en una escala de 7 puntos y se agregan al puntaje global. Al final del día los candidatos que lograron una calificación mínima de 5.25 son informados y continúan con la siguiente fase del proceso de selección.
- f) Autorizaciones e Informe Final de Aptitudes. Los candidatos deben obtener una autorización médica de tipo Clase 1 (Disponibilidad Mundial-Worldwide Available), así como una de seguridad de secreto superior (top secret security clearance²⁵) y otra de aptitudes (suitability clearance). Dependiendo de la trayectoria profesional del solicitante, adicionalmente deberá obtenerse la autorización denominada Top Secret / Sensitive Compartmented Information Clearance. Una vez obtenidas estas autorizaciones, un reporte final de aptitudes determina si el candidato está capacitado para formar parte del servicio exterior. En caso afirmativo, procede con el registro respectivo.
- g) Registro. Después que los solicitantes obtienen las autorizaciones y el reporte final de aptitudes, se elabora un listado definitivo con las calificaciones obtenidas. Ya en el registro, puede permanecer en éste hasta 18 meses, período en el cual deberá ser contratado; en caso de no ocurrir, su candidatura concluye. Los registros se elaboran de manera independiente, uno para los Foreign Service Officers en función de las variedades de carrera, y otra para los Foreign Service Specialists, subdividiéndolos en las categorías antes mencionadas.

²⁵ Puede resultar difícil para un candidato obtener esta autorización, entre otras razones, por: viajes frecuentes al exterior, doble ciudadanía, tener familiares que no sean ciudadanos estadounidenses, conyuges extranjeros, antecedentes de uso de drogas, problemas financieros, haber manifestado alianzas a otros Estados. U.S. Diplomacy. *An online Exploration of Diplomatic History and Foreign Affairs.*

Cuando son convocados para obtener una plaza dentro del servicio exterior, los generalistas asisten a un curso de capacitación/orientación de 6 semanas, el cual es conocido como A-100, en el Instituto del Servicio Exterior, localizado en Arlington, Virginia²⁶. Por su parte, los especialistas atienden un curso de 3 semanas en la misma institución y, dependiendo de su especialidad, asisten a cursos de hasta siete meses antes de ser comisionados al exterior.

Vistos en conjunto, los sistemas de selección e ingreso de Reino Unido, Francia y Estados Unidos representan importantes referentes en el procedimiento vigente desde hace varios años en México. Destaca en primer lugar la diferenciación de funciones en tres grandes ámbitos: Diplomático, Consular y Administrativo. Empero, nuestro país está lejos de alcanzar el detalle que se hace de estos ámbitos en los países mencionados, lo cual es apremiante de lograr ya que como se plantea en el capítulo 4 una de las principales falencias en el servicio exterior mexicano es la falta de precisión en la rama técnico-administrativa, que sigue representando un conglomerado de profesionistas que son seleccionados pensando en la realización de ciertas tareas, son capacitados considerando que no ha habido cambios en la estructura, organización y funcionamiento de las representaciones de México en el exterior y terminan desempeñando tareas del ámbito diplomático-consular.

Otro rubro importante es que si bien en los países mencionados los servicios diplomáticos son de viejo cuño, sus institutos de formación y capacitación iniciaron actividades en época reciente. Reino Unido abrió su academia diplomática apenas en 2015, Francia entre 1990 y 2005 y los Estados Unidos a principios de la segunda

²⁶ El Instituto del Servicio Exterior forma parte del Centro Nacional de Asuntos Exteriores ubicado en Arlington. Su objetivo es proveer orientación al Departamento de Estado respecto al funcionamiento de una embajada y el tratamiento de los asuntos internacionales, obtención y diseminación de información, uso de tecnologías vinculadas con sus responsabilidades, fundamentalmente. Asimismo, se hacen simulaciones de los roles asignados en las representaciones para la conducción de la diplomacia estadounidense. Al finalizar el curso, los participantes son informados respecto a su primera asignación en el exterior y se agregan sesiones específicas vinculadas con sus próximas responsabilidades, así como, de ser el caso, capacitación en alguna lengua extranjera. U.S. State Department Foreign Service Institute: <http://www.state.gov/m/fsi/>

década del presente siglo, tendencia en la cual México lleva ventaja ya que su academia diplomática ha estado operando desde 1974 y de ahí ha egresado el actual cuerpo diplomático nacional.

Un último aspecto a desatacar es la esencia de los contenidos en las academias de estos países, los cuales consideran las relaciones internacionales y la política exterior como conocimiento implícito en el desempeño profesional de los nuevos diplomáticos y por ello se enfocan en desarrollar habilidades y capacidades necesarias para el desempeño de sus funciones cotidianas en las representaciones del exterior donde trabajan después de ingresar a sus respectivos cuerpos diplomáticos. En sus estructuras formativas, la *'esencia'* de su profesión –la interrelación entre actores internacionales- es algo implícito en sus futuros diplomáticos y por ello la atención se centra en talleres y cursos sobre habilidades necesarias para ejercer el oficio diplomático.

2.2. Modelos similares al de México

Dentro del conglomerado de países con procedimientos de selección e ingreso al servicio diplomático similares a México, destacan los casos de Brasil y de los países con los cuales México forma la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia y Perú). En el primer caso, es un país con el que México suele compararse en diversos ámbitos; en el tema que nos ocupa, cuenta con un procedimiento y una estrategia formativa con referentes similares en nuestro país. Aunque en dimensión y cantidad de representaciones existe diferencia, la selección e ingreso es similar. La tendencia de similitudes se extiende con los países de la Alianza del Pacífico, con los cuales la diferencia más notable es el tamaño de sus respectivos servicios exteriores y la extensión de sus ciclos de formación para los diplomáticos en ciernes.

2.2.1. Brasil

La institución encargada del proceso de selección e ingreso de los nuevos diplomáticos en Brasil es el Instituto Río Branco, fundado en 1945, el cual recibe asistencia del Centro de Selección y de Promoción de Eventos de la Universidad de Brasilia. Para poder concursar se requiere ser nacional brasileño, gozar de todos sus derechos políticos, haber cumplido con el servicio militar, haber cumplido con las obligaciones electorales y contar con estudios superiores. El proceso de ingreso se compone de tres etapas:

Primera Etapa-. exámenes de opción CIERTO/FALSO, con valor de 73 puntos, acerca de lengua portuguesa(14 preguntas), historia de Brasil (6 preguntas), historia mundial (11 preguntas), geografía (5 preguntas), política internacional (12 preguntas), lengua inglesa (13 preguntas), nociones de economía (6 preguntas), nociones de derecho y derecho internacional público (6 preguntas). Pasan a la siguiente etapa los mejores 100 resultados y para el caso de minusválidos y afro descendientes los 10 mejor posicionados.

Segunda Etapa-. Prueba escrita de lengua portuguesa (vale 100 puntos y consiste en redactar: a) un tema general con extensión de 650 a 700 palabras (su valor es de 60 puntos, siendo 30 por la organización y desarrollo del tema; 10 por legibilidad, estilo y coherencia, 10 por capacidad de argumentación, y 10 por análisis y reflexión); b) dos ejercicios de interpretación, análisis o comentario a textos con extensión de 120 a 150 palabras (cada ejercicio vale 20 puntos, siendo 10 por la presentación y el desarrollo y 10 por el uso gramatical y uso apropiado del lenguaje). Solo quienes obtienen una calificación superior a 60 puntos pasan a la siguiente etapa.

Tercera Etapa-. Consta de 6 pruebas escritas sobre los siguientes temas:

1. Historia de Brasil / Geografía / Política Internacional. Para cada tema 2 preguntas abiertas con valor de 30 puntos c/u a responder máximo en 90 líneas y 2 preguntas abiertas con valor de 20 puntos c/u a responder en máximo 60 líneas.
2. Nociones de Derecho / Derecho Internacional Público / Nociones de Economía. Para cada tema 2 preguntas abiertas con valor de 30 puntos c/u a responder máximo en 60 líneas y 2 preguntas abiertas con valor de 20 puntos c/u a responder en máximo 40 líneas.
3. Idioma Inglés, el cual tiene un valor máximo de 100 puntos, correspondiendo 20 puntos a la traducción de un texto de inglés a portugués; 15 puntos por la traducción de un texto de portugués al inglés; 15 puntos por redactar la síntesis de un texto en inglés, y 50 puntos por la redacción, en inglés, de un tema general, con una extensión de entre 400-450 palabras.
4. Manejo de idiomas Español y Francés, aspecto que tiene un valor de 100 puntos e incluye 50 preguntas con opción VERDADERO/ FALSO, correspondiendo 25 a cada idioma.

Al concluir la última etapa se publican en el Diario Oficial los resultados finales desglosados. Del listado publicado, se elijen los mejores resultados, en función de las plazas en concurso. Los candidatos aceptados obtienen el cargo de terceros secretarios y son matriculados en el Curso de Formación Diplomática con duración de dos años que imparte el Instituto Río Branco, que sufraga manutenciones mensuales de alrededor de 6 mil dólares a cada uno de ellos. (MREB) Las atribuciones generales del cargo que asumen los candidatos aprobados incluyen actividades diplomáticas y consulares para representación, negociación, información y protección de los intereses de Brasil en el campo internacional.

Desde hace varios años el Ministerio de Relaciones Exteriores desarrolló un “modelo de competencias”, un instrumento de planeación de la carrera para encontrar a los candidatos adecuados y garantizar la formación continua de los diplomáticos. Este

modelo define las habilidades especiales, así como las competencias interculturales y de hospitalidad y la capacidad para afrontar situaciones de crisis.

El curso de formación de diplomáticos del Instituto de Rio Branco incluye actividades de formación y de desempeño funcional. Son considerados como instrumentos de formación y perfeccionamiento y evaluación: trabajos prácticos, ejercicios, prelecciones, exámenes, debates en seminarios, elaboración de monografías, entrenamientos, viajes de estudio y otras actividades determinadas por el instituto.

El curso de formación está estructurado en períodos semestrales consecutivos; los dos primeros son de dedicación integral a las actividades propuestas por el instituto; y los dos siguientes divididos entre estas actividades y prácticas profesionales en la cancillería y en el exterior. El curso que ofrece el instituto puede englobar disciplinas obligatorias, de selección, módulos profesionalizantes de formato diverso y conferencias.

2.2.2. Países de la Alianza del Pacífico

La comparación incluida en los siguientes cuadros constata la similitud en procedimientos, formas y contenidos existente en la conformación de los nuevos cuadros diplomáticos de países con los cuales México busca actualmente lograr objetivos comunes en una zona específica del mundo. No obstante la diferencia en sus tamaños, exhibida fundamentalmente en el número de representaciones que cada uno de ellos tiene en el exterior, la forma en que son seleccionados los futuros miembros del servicio exterior de todos estos países es próxima y podría considerarse complementaria, en ciertos ámbitos, al procedimiento aplicado en México.









PAISES DE LA ALIANZA DEL PACIFICO
Etapas de Selección y Exámenes de Ingreso al Servicio Diplomático

	 PERÚ	 COLOMBIA	 CHILE	 MEXICO
EXAMENES PRIMERA ETAPA	<ul style="list-style-type: none"> 3 De conocimientos (Opción múltiple sobre: Actualidad Internacional, Diplomacia y Relaciones Internacionales, Derecho Internacional Público, Economía y Comercio Internacional, Geografía, Ciencia Política, Historia de las Ideas Políticas, Historia Universal, Historia Nacional). 3 Escrito de Concepto (Desarrollo de 1-2 temas de actualidad nacional e internacional. Sus objetivos son evaluar nivel de información, capacidad crítica, redacción) 	<ul style="list-style-type: none"> 3 Historia de Colombia (Opción Múltiple) 3 Contexto Mundial (Ensayo) 3 Geografía Colombia (Opción Múltiple) 3 Historia Universal (Opción Múltiple) 3 Negociación (Respuesta Abierta y Opción Múltiple) 3 Evaluación de Competencias (Opción Múltiple) 3 Lectura/Escritura Argumentativa (Respuesta Abierta y Opción Múltiple) 	<ul style="list-style-type: none"> 3 Materias Generales. Modalidad escrita. Sólo los 50 mejores pasan a la siguiente etapa. 	<ul style="list-style-type: none"> 3 Cultura General orientado a las Relaciones Internacionales 3 Español 3 Inglés Dominio Escrito 3 Comprensión de Lectura (Traducción) 2do idioma
EXAMENES SEGUNDA ETAPA	<ul style="list-style-type: none"> 3 Médico 3 Inglés 3 Psicotécnico y Psicológico 3 Entrevista ante un jurado formado por funcionarios y académicos 	<ul style="list-style-type: none"> 3 Entrevista Personal 	<ul style="list-style-type: none"> 3 Idioma Inglés en modalidades Oral, Escrita y Auditiva. 3 Evaluación Psicológica, realizada por especialistas en la materia contratados externamente. 3 Examen Oral. Entrevista ante Comisión Especial Examinadora con enfoque en razonamiento, claridad y manejo conceptual de los temas involucrados. 3 Entrevista Personal ante una Comisión Especial. 	<ul style="list-style-type: none"> 3 Examen Psicológico 3 Elaboración Ensayo sobre un tema de actualidad en política exterior. 3 Inglés Dominio Oral 3 Entrevista Individual
PONDERACION CALIFICACIONES	<ul style="list-style-type: none"> 3 Escrito Conocimientos (40%) 3 Escrito de Concepto (30%) 3 Entrevista (30%) 	<ul style="list-style-type: none"> 3 1ª Etapa – 80% (10% cada reactivo, excepto negociación y Competencias, con 15% c/u). Pasan a segunda etapa resultados mínimos de 56 puntos, que equivale a 70% del total en la 1ª etapa. 3 2ª Etapa – 20%, que comprende 100 puntos distribuidos en los siguientes rubros: Adaptabilidad (20); Estabilidad Emocional (15); Persistencia (9); Relaciones Interpersonales (13); Actitud de Servicio (9); Trabajo en Equipo (12); Liderazgo (12) y Comunicación efectiva (10). 3 Poseer un 3er idioma, otorga un 3% del puntaje total del concurso (100%) si el postulante aprueba la segunda fase de selección. 	<ul style="list-style-type: none"> 3 No específica, se elijen a los 20 con mayores calificaciones 	<ul style="list-style-type: none"> 3 Cultura General – 40% 3 Español – 25% 3 Inglés – 25% 3 Comprensión 2do Idioma – 10%

FUENTE: Elaboración propia con información de las Academias Diplomáticas mencionadas como aparece en sus páginas de internet.

PAISES DE LA ALIANZA DEL PACIFICO

Características Generales de Ingreso al Servicio Diplomático

	 PERÚ	 COLOMBIA	 CHILE	 MEXICO
INSTITUCIÓN	 Academia Diplomática del Perú "Javier Pérez de Cuellar" (Ministerio de Relaciones Exteriores)	 Academia Diplomática "Augusto Ramírez Ocampo" (Ministerio de Relaciones Exteriores)	 Academia Diplomática "Andrés Bello" (ACADE) (Ministerio de Relaciones Exteriores)	 Instituto Matías Romero (Secretaría de Relaciones Exteriores)
CONCURSO DE ADMISIÓN (PERIODICIDAD)	Público (Anual – Primer Trimestre)	Abierto Categoría de 3er Secretario (Anual)	Público de Oposición (fecha determinada por el MRE)	Público a través de Convocatoria (Ley establece anual)
RESPONSABLE CONCURSO DE ADMISIÓN	Dirección de la Academia Diplomática, quien forma una Comisión de Ingreso	Dirección de la Academia Diplomática	Academia Diplomática Ministerio de Relaciones Exteriores	Dirección de la Academia Diplomática, Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano
REQUISITOS GENERALES DE PARTICIPACIÓN	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nacionalidad peruana 2. Menor 30 años 3. Licenciatura 4. Nivel superior Inglés 5. No haber reprobado 3 intentos previos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nacionalidad colombiana 2. No doble nacionalidad 3. Título universitario 4. Haber definido situación militar 5. Hablar y escribir un idioma de uso diplomático 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formulario de Postulación 2. Título profesional de carrera afín a la función diplomática 3. Certificado de Situación Militar, 4. Cédula Nacional de Identidad. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nacionalidad mexicana; 2. No doble nacionalidad 3. Menor de 30 años 4. Buenos antecedentes; 5. Apto físico y mental para el desempeño de funciones 6. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto; 7. Grado de licenciatura
FORMACIÓN EN ACADEMIA DIPLOMÁTICA	Ciclo de 2 años Se obtiene Título Diplomático de Carrera y grado académico de Magister en Diplomacia y Relaciones Internacionales	Ciclo de 1 año Incluye un componente teórico (2 módulos, 330 horas) y otro práctico (2 ciclos, 320 horas).	Curso cuya duración determina la ACADE Comprende 3 etapas: Lectiva, Investigativa y Práctica Ministerial.	Curso de Formación de hasta 6 meses Incluye componentes teóricos y prácticos.

FUENTE: Elaboración propia con información de las Academias Diplomáticas mencionadas como aparece en s páginas de internet.

Vistas en conjunto, la trayectoria de la diplomacia y su brazo ejecutor (servicio exterior) y las variantes de selección e ingreso existentes en los cuerpos diplomáticos de países analizados en el presente capítulo, se destacan como aspectos fundamentales que deben ser tomados en consideración los siguientes:

1. La evolución del ejercicio diplomático constata lo necesario que es contar con personal especializado para ejecutar la política exterior de los Estados. En el pasado la representación diplomática en el exterior obedeció más a los intereses del gobernante, pero con el paso del tiempo viró hacia los intereses de la Nación. Esta práctica emergió después de la primera guerra mundial y, aun con variaciones, se mantiene vigente.
2. Los Estados con mayor tradición en el establecimiento de estándares para seleccionar y elegir a sus diplomáticos (Reino Unido / Francia) constatan la necesidad de definir con precisión las funciones que desempeñarán estos elementos a fin de establecer criterios y procedimientos que aseguren el ingreso de agentes más idóneos para atender esos requerimientos.
3. La operación de cualquier servicio exterior, se confirma al observar la evolución en los Estados Unidos, donde además de delinear los perfiles profesionales que requieren sus representaciones diplomáticas, tanto en su vertiente diplomática-consular como especializada, se detalla la formación que deberán asumir los nuevos integrantes de su servicio antes de ser comisionados a sus primeras responsabilidades en el exterior.
4. En todos los casos comentados lo fundamental es determinar las necesidades que serán atendidas antes de la selección de los nuevos elementos. Definitivamente las circunstancias internacionales y las prioridades que determina cada nación en el logro de sus objetivos son el *leitmotiv* en cualquier proceso de selección e ingreso de nuevos diplomáticos. El dinamismo, en tiempo y en forma, de esos procesos ineludiblemente lo determinan la cambiante

realidad exterior y las necesidades nacionales en periodos y situaciones específicas.

5. Con respecto a los países hemisféricos, con los que México comparte similitudes lo mismo que variantes en sus procedimientos y requisitos, destaca la existencia de academias diplomáticas encargadas tanto de la selección como de la formación de los nuevos diplomáticos. Es un aspecto sobresaliente ya que, en contraste con otros países europeos y los Estados Unidos, son instituciones de gran tradición, lo cual ha permitido transmitir valores y comportamientos que en ciertos ámbitos no son acordes a las necesidades actuales de sus cuerpos diplomáticos.

6. En esta tendencia, lo mismo en México como en sus contrapartes latinoamericanas, quizás con excepción de Brasil, es urgente la modernización de sus servicios diplomáticos a fin de estar en sintonía con sus capacidades, la atención de sus prioridades y los desafíos foráneos más apremiantes. Limitantes en tamaño y capacidades, obligan a determinar prioridades en sus ejercicios diplomáticos y a elegir a agentes con perfiles *ad hoc* a fin de actuar con diligencia y eficacia, superando limitaciones presupuestales y de personal, aspectos permanentemente presentes en sus respectivos ámbitos internos.

4

EL MODELO
BUROCRATICO:

DESARROLLO
TEORICO Y
APLICACION EN
MEXICO

1. Del modelo burocrático clásico al Postburocratismo

1.1. Antecedentes de la Burocracia y el Modelo Burocrático

Etimológicamente, el término proviene de los vocablos: *bureau*, francés, “mesa de escribir” y, por extensión, “oficina”, y el griego *cratos*, equivalente a “timón” o “gobierno”, y significa literalmente “el poder o gobierno de las oficinas”, o, para ser más exactos, de los funcionarios o empleados que trabajan en ellas.

No existe un acuerdo en torno a los orígenes del término burocracia. Autores como Fritz Morstein Marx, citado por Ferrel Heady, afirman que éste fue acuñado hacia la mitad del siglo XVIII por el economista fisiocrático Vincent de Gournay al referirse al cuerpo de funcionarios responsable de las tareas especializadas de la administración estatal al servicio de la monarquía absoluta. Este autor subraya que el término se utilizó por primera vez en su forma francesa, *burocratie*, por un ministro de comercio francés del siglo XVIII para aludir al gobierno en ejercicio. En el siglo XIX llegó a Alemania como *burokratie*, posteriormente ingresó en el inglés y en muchos otros idiomas. (Heady 2000, 107)

No obstante estos antecedentes, la realidad es más antigua, pues se reconoce la existencia de personal especializado a las órdenes del emperador en los grandes imperios antiguos: China, Egipto, India, Bizancio y especialmente Roma.²⁷ Así, aunque el servicio público es propio del mundo occidental, es en Asia donde se incuba su germen: se trata de una protoburocracia porque en los Estados orientales

²⁷ Ejemplos notables en este sentido son los escritos de Kautilya, quien en el libro V de su *Arthashastra* refiere las características y conducta de los cortesanos, o Confucio, quien en varias de sus obras destacó la necesidad de contar un sistema administrativo de orden y un servicio civil bien desarrollado. Roma y Bizancio elevaron el servicio público a su desarrollo máximo y luego lo legaron al Estado absolutista. El Imperio Romano configuró un palacio copiado a los persas, que luego fue mejorado por los bizantinos. China inventó el sistema de méritos; el Imperio Otomano ideó la formación administrativa y Roma discurrió la carrera administrativa., Omar Guerrero. *El funcionario, el diplomático y el juez. Las experiencias en la formación profesional del servidor público en el mundo* (México: Universidad de Guanajuato-Instituto Nacional de Administración Pública de Guanajuato/ Plaza y Valdés Editores, 1998), 74-8.

no existía una diferenciación entre el patrimonio público y el privado, los cargos que integraban el servicio del palacio constituían una parte de la herencia personal del monarca.

Asumiendo la acepción occidental para los fines de este trabajo, durante el régimen de Federico el Grande (1740-1786) Prusia fue el lugar donde cambió de manera notable la perspectiva, el papel y la organización de sus administradores. Además del incremento de las actividades que desempeñaron los funcionarios bajo su mando, él puso en marcha tres innovaciones importantes: 1) una institución de gran escala para el adiestramiento de especialistas y el reclutamiento regularizado de funcionarios públicos; 2) un modo de organización de las estructuras administrativas: los colegios o juntas, que organizados sobre una base territorial comenzaron a operar a partir de las funciones que realizaban, y 3) un cambio profundo en las relaciones existentes entre el rey y los ministerios proliferantes, despersonalizando al gobierno y colocando al poder bajo el mandato de la ley.²⁸

Es en el contexto descrito que emerge uno de los antecedentes más importantes en la conformación de la idea de burocracia. Se debe a G. W. Friedrich Hegel y sus consideraciones en torno a una “clase universal” que aplica con fidelidad y decisión el mandato legislativo mediado por la autoridad. Respecto al reclutamiento, el filósofo alemán apuntó que el criterio para la selección del burócrata partía de un “momento objetivo” que tomaba en cuenta el conocimiento y la demostración de aptitudes, dejando fuera cualquier otro elemento vinculado a la “personalidad natural” o las cualidades atribuibles al “nacimiento”.

²⁸ En 1770 el ministro principal del directorio general, Von Hagen, persuadió a Federico II para que apoyara el establecimiento de un sistema de reclutamiento centralizado aplicable a todo el cuerpo ejecutivo de la burocracia. Comenzó así a operar una Comisión Superior de Exámenes, iniciando la profesionalización del servicio civil prusiano. Al finalizar el siglo, ya se aplicaba a todos los puestos un sistema de méritos; se requería un grado en *cameralismo* para los puestos superiores, seguido de un periodo de adiestramiento práctico y un nuevo examen oral y escrito. Eugene Kamenka, *et al*, *La burocracia. La trayectoria de un concepto* (México: Fondo de Cultura Económica, 1981), 21-2.

En opinión de Deutscher (2011, Internet Archive) el mayor apologista filosófico del Estado fue Hegel, así como el mayor apologista sociológico del Estado fue Max Weber. No cabe duda de que la vieja Prusia fue el paraíso de la burocracia y, por consiguiente, no es accidental que los mayores apologistas del Estado y la burocracia procedieran de Prusia. De hecho, Hegel y Weber, cada cual a su manera y a niveles distintos de pensamiento teórico, son los metafísicos de la burocracia prusiana que generalizan partiendo de la experiencia de dicha burocracia y proyectan esa experiencia sobre la escena de la historia mundial. Por tanto, es necesario tener presente los postulados básicos de esta escuela de pensamiento. Para Hegel el Estado y la burocracia eran ambos el reflejo y la realidad de la idea moral, esto es, el reflejo y la realidad de la razón suprema, la realidad del Weltgeist, la manifestación de Dios en la historia. Max Weber, que en cierto modo es un descendiente, un nieto de Hegel (un nieto pigmeo quizás) incluyó la misma idea en el catálogo típicamente prusiano de las virtudes de la burocracia.

Para ampliar el entendimiento de las aportaciones de Hegel respecto al modelo burocrático es pertinente ubicarlo como uno de los primeros pensadores que reflexionó filosóficamente sobre la Administración pública y el Estado, ello aunque existen otros autores que ubican el génesis de este debate entre los “cameralistas”.²⁹ Así, en “Los Principios de la Filosofía del Derecho”, él hace lo que sigue siendo considerado la primera teorización filosófica de la Administración

²⁹ La meta del cameralismo consistía en superar la concepción medieval del Estado apoyada en los estamentos y reemplazarla por una más compacta y centralizada a la que se conoció como el ‘Estado Total’ absolutista, forma política que determinó el comportamiento del cameralismo. Eduardo Assalone. “La caracterización de la Burocracia en Los principios de la Filosofía del Derecho de G.W.F. Hegel. Los inicios de la reflexión filosófica sobre la Administración Pública”. *Revista de Humanidades* 25 (junio, 2012): 29-44.

Contrario a esta postura, Ricardo Uvalle Berrones, destaca que la ciencia de la policía, tecnología del poder cuyo sustento doctrinario concierne al Estado absoluto, es el antecedente directo de la administración pública moderna. En la versión de los Estados absolutos, la ciencia de la policía es el basamento intelectual e ideológico que define y nutre la actividad administrativa del Estado. Los movimientos del Estado hacia la sociedad tienen como eje las acciones constructoras y transformadoras de la administración pública. Ricardo Uvalle, Berrones. “Origen, Cobertura y Objetivos de la Ciencia de la Policía”. *Revista de Administración Pública*. 76. (Enero-Abril 1990): 257-71

pública y de la burocracia, término este último que no utiliza en su acepción actual, sino con la expresión “estamento universal”.

Para Hegel, el Estado se divide en: poder legislativo (con poder de determinar y establecer lo universal); poder gubernativo (la inclusión de las esferas particulares y los casos individuales bajo lo universal), y poder del príncipe (la subjetividad como decisión última de la voluntad). Destaca que el poder gubernativo (o ejecutivo) comprende los poderes judicial y policial, los cuales se relacionan de modo inmediato con lo particular de la sociedad civil y hacen valer en esos fines particulares el interés general.

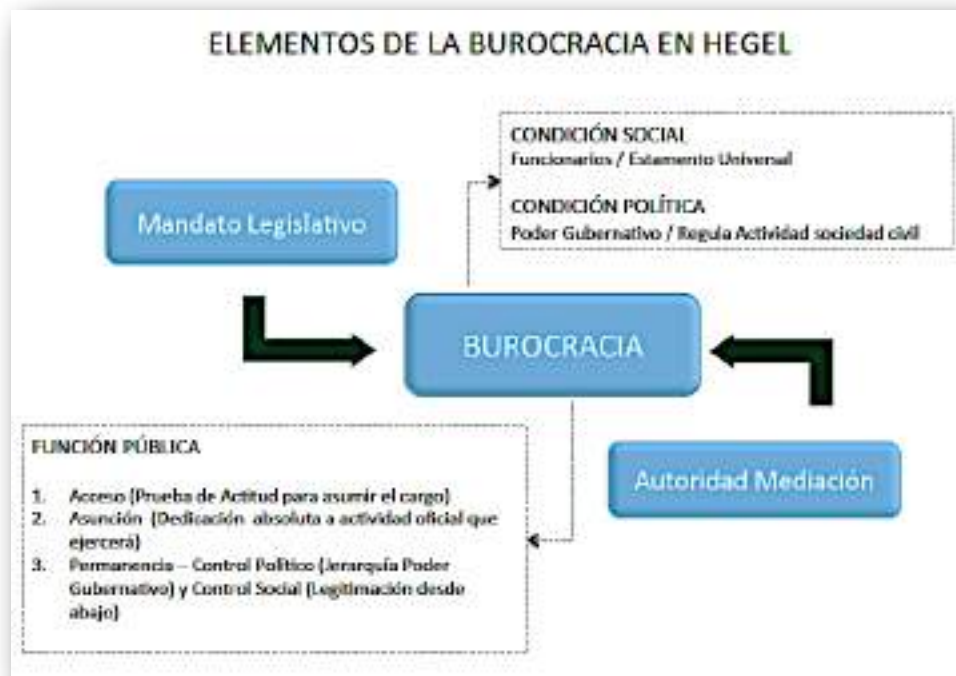


FUENTE: Elaboración propia con base en postulados teóricos diversos

En la explicación de Hegel, la condición social de la burocracia está compuesta de funcionarios que, por las características de su trabajo, integran el estamento universal. En su condición política, la burocracia se incluye en el ámbito del Estado, puntualmente en el poder gubernativo y, desde allí, junto con la policía y la justicia, regula la actividad de la sociedad civil. Esta doble condición (social/política) le permite constituirse en mediación de las esferas de la sociedad civil y el Estado.

Con relación a las condiciones de ejercicio profesional, Hegel considera también las condiciones de acceso, asunción y permanencia en la función pública. Así, desde su óptica, el nombramiento en un cargo público tiene una única condición: una prueba de aptitud para desempeñar el cargo. Esta prueba es el elemento objetivo de la designación, mientras que el elemento subjetivo, lo contingente de que sea este o aquel individuo, es subsanado por quien ejecuta la designación: el monarca (Assalone 2011, 57-9). Ya designado, la condición para la asunción en su cargo consiste en que él mismo deje de percibir, en caso de hacerlo, los ingresos correspondientes a actividades no vinculadas a la actividad oficial que ejercerá. Por último, durante su permanencia en el cargo, el funcionario estará sometido a dos mecanismos de control: a) político, “desde arriba” en virtud de la rigurosa jerarquía existente en el poder gubernativo; b) social, “desde abajo”, que se ejerce gracias a la legitimación de los funcionarios por parte de las comunas y corporaciones que aconsejan al poder gubernativo.

En suma, las características de la burocracia hegeliana serán: 1) social: es un estamento de la sociedad civil, el “estamento universal”; 2) política: es parte del poder gubernativo, es la administración pública; 3) ética: es una mediación dialéctica de la eticidad; media lo universal con lo particular, lo político y lo social; 4) orgánica: tiene como misión la función pública, la realización de lo universal en lo particular. Por su parte, las características del ejercicio profesional conlleva: 5) condición de incorporación a la función pública: superación de una prueba de aptitud para el cargo; 6) condición de asunción al cargo público: que no haya incompatibilidad entre ingresos privados y los ingresos como funcionario; 7) condición de permanencia en el cargo público: doble mecanismo de control: desde arriba y desde abajo (Assalone 2011, 65).



FUENTE: Elaboración propia con base en postulados teóricos diversos

Esta caracterización tendrá importantes repercusiones en la historia de la conceptualización de la Administración pública. Karl Marx en su “Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel” realiza una nueva lectura de la concepción hegeliana de la burocracia que lo conduce a elaborar una teoría propia y original sobre la administración del Estado.

Al hacer su interpretación del funcionamiento de la Administración pública capitalista, Marx examina el funcionamiento del sistema prusiano, el saber burocrático, los cargos públicos, las evaluaciones y los salarios de la burocracia. Al respecto considera que el examen de méritos para ingresar a la administración pública es el “bautismo burocrático del saber”.

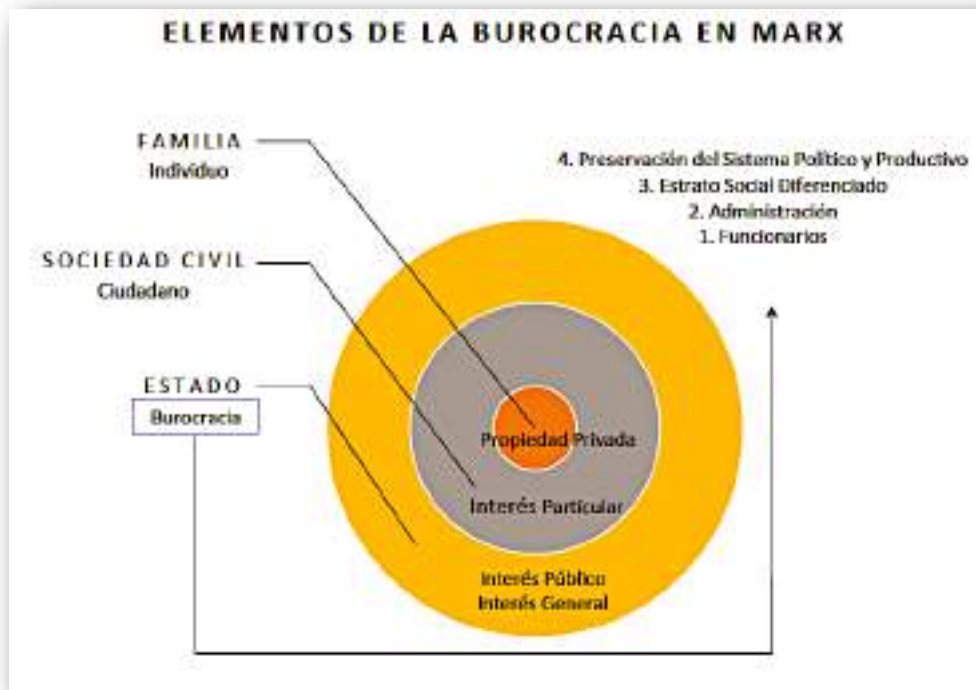
Aunque una parte considerable del texto de Marx está dedicada a criticar distintos aspectos del tratamiento que hace Hegel sobre el Estado moderno, lo central de su planteamiento está en la crítica que realiza a la relación entre Estado y sociedad civil. En realidad, al vínculo entre tres elementos: Estado, sociedad civil y familia, y

la forma en que se vinculan el sistema del interés general, representado por el primero, con el sistema del interés particular, representado por los otros dos.

Tras realizar una crítica de la burocracia, idealizada en el análisis hegeliano, Marx recupera la centralidad otorgada a la relación entre el Estado y la sociedad civil, como un elemento distintivo de la sociedad moderna, y la contraposición entre propiedad privada y Estado. De ahí que haya negado la capacidad del Estado como instancia de resolución de las contradicciones de la sociedad y también que la burocracia (administración del Estado), pueda articular la escisión entre sociedad política y sociedad civil; el divorcio entre el ciudadano y el individuo. Contra la concepción de Hegel, Marx encontraba en la sociedad civil, y no en el Estado, la determinación y el condicionante de la relación entre ambas esferas.(Edelman 2013, 34)

Tanto para Hegel como para Marx, la burocracia estará representada en términos de un conjunto de funcionarios administrativos. El espacio social propio de la actividad burocrática es en Hegel, igual que en Marx, el ámbito estatal. En ambos ese conjunto de funcionarios administrativos estatales pueden llegar a constituir un grupo o estrato social diferenciado y, por tanto, particular o específico. (Márquez 1990, 7-8)

Para Hegel la esencia de las funciones burocráticas se encuentra en conciliar los múltiples intereses particulares que coexisten en la sociedad civil con el general o universal del estado. La burocracia cumple con éxito tal cometido, si promueve y defiende el interés común, general o universal por sobre los particulares de las corporaciones de la sociedad civil. Para Marx, en cambio, la principal función de este conjunto de funcionarios administrativos del estado será la preservación de un sistema productivo y político específico: el capitalista. Así, cualquiera que sea el régimen político o la forma de estado específico en que dicho conjunto de funcionarios administrativos estatales desempeñen sus tareas, la función primordial de la burocracia será, precisamente, proteger la continuidad y vigencia del sistema capitalista.



FUENTE: Elaboración propia con base en postulados teóricos de diversas fuentes

La Revolución Francesa cambió drásticamente la concepción del gobierno y la burocracia, fue un hito profundamente significativo porque representó la “separación del Estado”. Los funcionarios públicos dejaron de ser los servidores del rey y comenzaron a considerarse servidores de la nación, como proclamó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano; ningún individuo o grupo podía tener derecho a autoridad alguna que no derivara expresamente de ella. Además los funcionarios franceses empezaron a formar una burocracia moderna: se convirtieron en servidores públicos, a quienes el Estado pagaba sueldos regulares y ante quienes eran responsables.

1.2. El modelo burocrático de Max Weber

Desde el siglo XIX la concepción de burocracia designa una teoría y una práctica de la administración pública que privilegia la eficiencia y los criterios derivados de la planificación racional sobre los personalistas o patrimoniales. Max Weber (1864-1920), estudioso alemán de las ciencias sociales, es el primer autor con una definición conceptual que sitúa el término en el nivel primordial que ha tenido en el desarrollo de

las ciencias sociales y en la comprensión de la organización política del siglo XX. En su obra “Economía y Sociedad” (capítulo III: Los tipos de dominación) se encuentra una propuesta elaborada de lo que se ha considerado el análisis clásico de la burocracia, el cual destaca la legalidad y la racionalidad como fuentes de autoridad de la sociedad.

De acuerdo con Weber, la dominación racional legítima se basa en la legalidad del ordenamiento establecido y del derecho a dar órdenes por parte de quienes tienen la competencia para ejercer la dominación según ese ordenamiento (dominación legal). En este caso, la obediencia se presta a un ordenamiento legal impersonal y objetivo y a las personas establecidas por ese mandato en virtud de la legalidad formal de sus órdenes. Así, de acuerdo a este autor, las categorías fundamentales de la dominación racional son:

- i) Una organización estructurada y regulada en cargos oficiales.
- ii) Esferas de competencias que significan: un ámbito de obligaciones acotadas objetivamente; una jerarquización de los mandos necesarios para ello, y una delimitación de los medios coactivos permitidos y su aplicación.
- iii) El principio de la jerarquía de cargos, es decir, el establecimiento de órganos de control y supervisión de modo que el cargo inferior tenga el derecho a recurrir o a quejarse ante su superior.
- iv) Reglas técnicas y normas que guían el procedimiento. Para su aplicación es necesaria una formación especializada. De ahí que para participar en el aparato administrativo de una organización sólo está cualificada la persona que tenga una formación especializada demostrable y solamente este tipo de personas pueden ser elegibles como “funcionarios”.
- v) El principio de una completa separación entre el aparato administrativo y la propiedad de los medios administrativos o de producción. Los funcionarios, los empleados, los obreros del aparato administrativo no son propietarios de los medios administrativos y de producción, sino que le son suministrados para su uso en dinero o en especie y tienen la obligación de rendir cuentas.

vi) El titular de un cargo no posee en propiedad el puesto oficial. Cuando existe el “derecho” a un cargo (jueces, funcionarios u obreros) no se traduce en la apropiación de éste, pues de lo que se trata es de garantizar un trabajo puramente objetivo (independiente) en el cargo, guiado fundamentalmente por las normas.

vii) El principio del expediente escrito, también cuando el procedimiento verbal sea una regla en la práctica o esté prescrito expresamente. La combinación del expediente escrito y de la actividad organizada de manera continua por parte de los funcionarios da como resultado la oficina (*bureau*), que es el núcleo central de todos los tipos de acción organizada moderna.

Con base en estos postulados, es evidente que el modelo ideal de burocracia para Weber involucra las siguientes características:



FUENTE: Elaboración propia con base en postulados teóricos diversos

A partir de esta concepción, para la presente investigación “burocracia” comprende un grupo centralmente dirigido, sistemáticamente organizado y jerárquicamente estructurado, dedicado tanto a tareas regulares rutinarias como administrativas especializadas o de gran escala, de acuerdo con políticas dictadas por gobernantes (en el ámbito público) o directores (en el espacio privado), que se encuentran fuera y

en el nivel superior de esos conglomerados. Este grupo, como Weber lo precisó, tiende a convertirse en un ente que actúa a través de normas, opera funcionalmente de manera especializada, y reconoce el predominio de lo impersonal y el espíritu de grupo (*esprit de corps*).

En el mismo sentido, si bien es un fenómeno asociado con organizaciones complejas, su esencia es una forma de organización social con determinadas características que ha trascendido con el tiempo. Así transitó de un rol estratégico durante el llamado Estado de Bienestar a un papel más modesto, de acotación en diversos ámbitos, durante el periodo que predominó la Nueva Gestión Pública (NGP) y su reconfiguración, concebida por los teóricos europeos más afines a las determinantes de la gobernanza.

Con base en lo anterior, es inobjetable que la principal aportación de Max Weber a la teoría de la Administración pública es su teoría de la burocracia, la cual tiene como característica central la legitimidad cimentada en un orden racional legal que sirve como fundamento de las relaciones entre políticos, burócratas y ciudadanos. A partir de estas particularidades, fueron germinando discusión y crítica científicas, desembocando en un torrente de nuevas investigaciones y verificaciones empíricas que se concentraron fundamental, pero no únicamente, en:

1. La insuficiente especificación de las condiciones generales bajo las cuales las organizaciones burocráticas pueden ser eficientes.
2. Los procedimientos de dirección y la transformación del entorno (típicas de la amplificación del Estado), que derivaron en fallas en la eficiencia de la organización burocrática.

1.3. El Modelo burocrático actual (Neoweberianismo / Postburocratismo)

En las últimas décadas del siglo XX, la teoría y la praxis de la Administración pública experimentaron diversos cambios relacionados con la emergencia de paradigmas alternativos a los modelos observados durante el predominio del Estado omnipresente; entre las tendencias que se perciben desde hace varios años se encuentran la Nueva Gestión Pública (NGP) y la Gobernanza (GZA).

Como ya fue comentado, la primera refiere un movimiento de reforma del sector público basado en el mercado como modelo de política y administración, cuyo sustento doctrinario está fundamentado en la opción pública, la teoría del agente principal, la gerencia de calidad total y la economía de los costos de transacción. La segunda asume que el gobierno deja de ser un autor autónomo y autoritario; el núcleo central de esta teoría apunta hacia una estructura y acción gubernamental de carácter más horizontal, es decir, de colaboración entre los principales actores de la modernidad: Estado, sociedad y mercado.(Moreno Plata 2014, 182-3)

En los últimos años uno de los principales desacuerdos en el discurso respecto de la reforma en la administración pública tuvo que ver con la NGP, estrategia de transformación gubernamental desarrollada durante los años noventa del siglo pasado en Nueva Zelanda, Reino Unido y los Estados Unidos. Paralelamente a los teóricos que promulgaron este paradigma (Osborne y Gabler 1992; Osborne y Plastrik 1999; Barzelay 2001; Barzelay y Armajani 1992), sustentado en buena medida en la consigna de “reinventar el gobierno”, en Europa surgieron autores que desafiaron y rechazaron sus postulados.

Esta situación generó una pugna de planteamientos entre los primeros, que proclamaban el fin de la burocracia -algo planteado en obras como *Breaking Through Bureaucracy* o *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*-, y sus críticos europeos que pregonaron el reemplazo de la NGP por lo que comenzó a ser visto como sus mimesis: el Estado Neoweberiano o

Postburocrático (Peters 2001; Pollit y Bouckaert 2004, Drechsler 2003, Dunn y Miller 2007).

En esta reconfiguración teórica es importante referir también los planteamientos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, a través del Public Management Committee, PUMA, y el Public Governance Committee, PUGC), respecto a la tendencia de las reformas a la administración pública realizadas por sus países miembros. Al respecto, destacan tanto sus estudios comparativos (OCDE 2008) como sus análisis sobre las reformas (generales y particulares) emprendidas por estas naciones, fundamentalmente aquellas relacionadas con los recursos humanos en la administración pública. (OCDE 2012)

En su informe *Governance in Transition* (1995), se destaca que el nuevo modelo de la gestión pública se centra en la promoción de una cultura orientada al desempeño en un sector público menos centralizado.³⁰ De acuerdo con Luis F. Aguilar Villanueva, el desempeño -que conceptual y programáticamente significa más eficiencia económica- y la descentralización -que representa un movimiento en sentido contrario a la organización burocrática tradicional- son los principios fundamentales de la filosofía administrativa de la OCDE y de su paradigma de gestión pública, que congregan a su alrededor numerosas otras nociones y medidas prácticas de cambio administrativo. (Aguilar Villanueva, 2012, 184-5)

El nuevo Estado weberiano está cimentado en principios europeos de Administración pública puestos en práctica por los integrantes de la OCDE desde finales de los años noventa del siglo pasado. El primer grupo de principios comprende confiabilidad y previsibilidad, que permiten eliminar arbitrariedades en el otorgamiento de los servicios públicos. Asimismo, conlleva operatividad, la cual

³⁰ Estudios más recientes incluyen los de Alex Matheson, et al., "Study on Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities between Ministers and Senior Civil Servants", *Working Papers* (6) 2007; Óscar Huerta Melchor, "Managing Change in OECD Governments", *Working Papers* (12) 2008; Óscar Huerta Melchor, "The Government Workforce of the Future", *Working Papers* (21) 2013.

garantiza que los gobiernos se conduzcan basados en reglas que aseguren un apropiado ejercicio de la discreción administrativa, así como imparcialidad en los procedimientos, proporcionalidad e integridad profesional.

Otros postulados relacionados son apertura gubernamental y transparencia, con el fin de garantizar que las actividades de las organizaciones burocráticas queden sometidas a escrutinio y supervisión. Además del principio de fiscalización, de acuerdo con el cual todo ministerio es responsable de sus acciones ante cualquier autoridad administrativa, legislativa y judicial. Finalmente, el pasado y el anticipo del futuro de las acciones del gobierno están sujetas al monitoreo, la evaluación y la Tasación del Impacto Regulatorio (Regulatory Impact Assesment, RIA), que es un procedimiento específico establecido por la OCDE para calcular el impacto social, político y financiero.

Importante destacar el Apoyo para el Mejoramiento en la Gobernanza y la Administración (Support for Improvement in Governance and Management, SIGMA), que es una iniciativa conjunta entre la Unión Europea y la OCDE, cuyo objetivo medular es reforzar las bases de mejoramiento de la gobernanza pública y desde ese ámbito apoyar el desarrollo socio-económico a través de la construcción de capacidades en el sector público, enriqueciendo la gobernanza global y mejorando el diseño y la implementación de las reformas en el sector público.

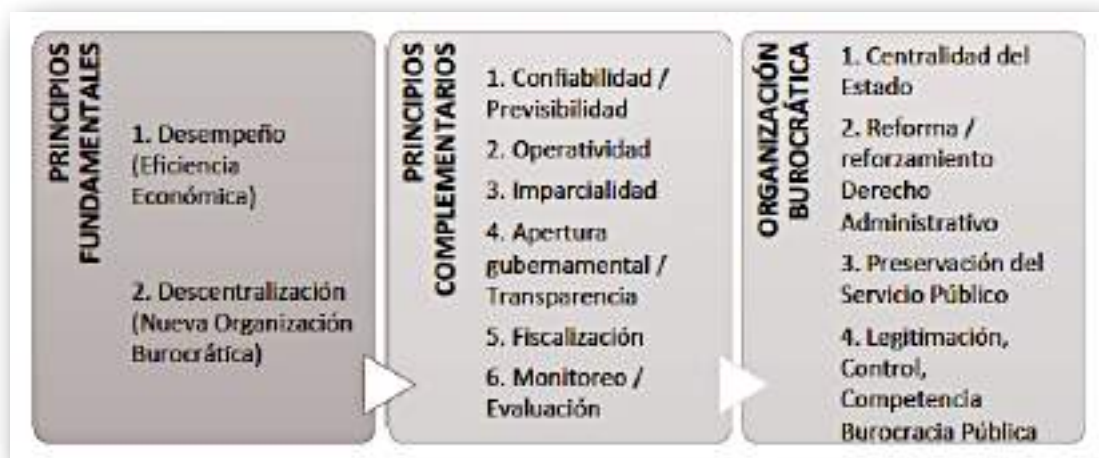
Además de estos principios el modelo burocrático Neoweberiano refiere una perspectiva de la organización burocrática basada, más no idéntica, a lo planteado por Max Weber años atrás. Esta visión se sustenta en cuatro aspectos fundamentales:

1. Centralidad del Estado (que implica tener la capacidad política, organizacional y administrativa para afrontar los problemas nacionales e internacionales);
2. Reforma y reforzamiento del derecho administrativo (que conlleva asegurar la igualdad jurídica de todos ante la ley, así como para

contener cualquier posible acción arbitraria de las agencias de gobierno);

3. Preservación del servicio público (que es la idea de un servicio público con un cultura y estatus diferente, así como con términos y condiciones de empleo específicas), y
4. Democracia representativa (para legitimar, controlar y mantener la estabilidad y competencia de la burocracia pública).

De manera resumida, lo que plantea el Neoweberianismo en términos del ejercicio público se muestra en la siguiente gráfica. Se destacan los conceptos fundamentales, de los cuales se desprenden postulados secundarios y la organización burocrática:



FUENTE: Elaboración propia con base en postulados teóricos diversos

En esta argamasa conceptual, Wolfgang Drechsler, considerando postulados de la NGP, destaca también como elementos del Estado noweberiano los siguientes:

1. Orientación externa hacia los ciudadanos, basada fundamentalmente en una cultura profesional de calidad y servicio.

2. Consulta pública complementaria e involucramiento directo del ciudadano, la cual complementa, pero no reemplaza, la democracia representativa, proporcionando tanto un rango de procedimientos para la consulta pública como una representación directa de las opiniones de los ciudadanos.
3. Orientación basada en resultados, que implica orientación ex ante y ex pos, incorporando monitoreo y evaluación, y en ciertos casos proyecciones basadas en el modelo RIA.
4. Administración de la profesionalización, que predomina en la adquisición de conocimiento y habilidades profesionales de los servidores públicos, para que el burócrata “se vuelva un experto en el derecho vinculado a su esfera de actividades, así como administrador profesional orientado a afrontar las necesidades de los ciudadanos”.

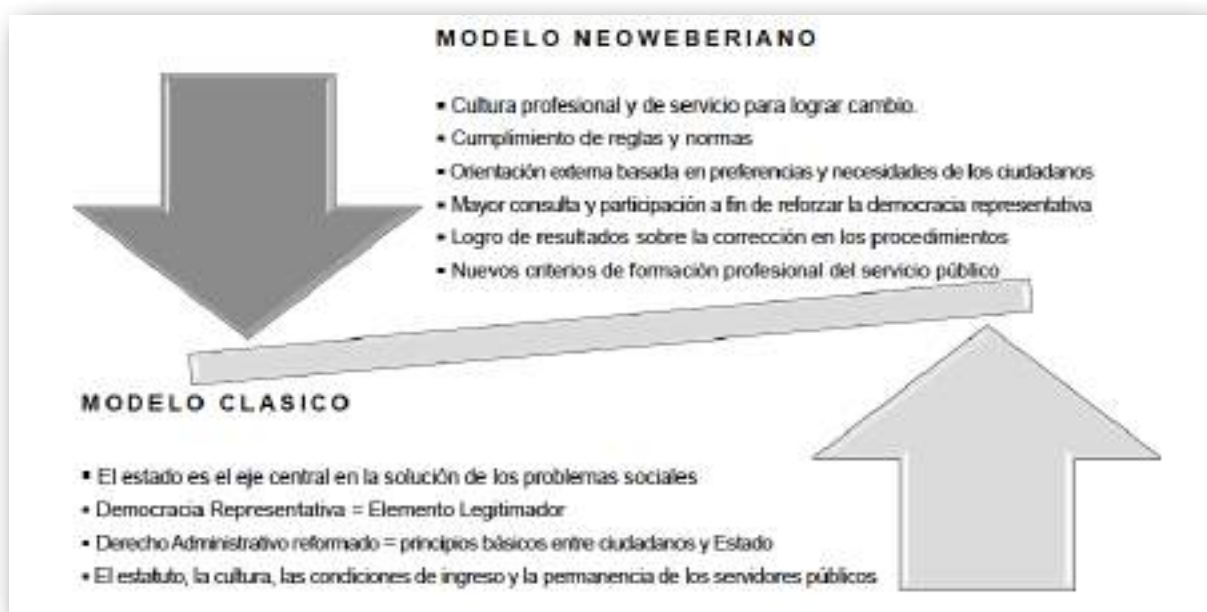
De notable trascendencia es reconocer que no estamos ante modelos o formas de gestión cerradas, pues la implantación de reformas en la gestión pública no abandona totalmente las estructuras y las características de los modelos anteriores. Por ello se aprecia la existencia de un continuo donde se posicionan las diferentes administraciones, adaptando distintas técnicas y herramientas de los modelos de gestión.

El Neoweberianismo rescata los principales rasgos de eficiencia en la administración pública planteados por Max Weber: un grupo de oficinas en las cuales el nombramiento de los servidores públicos opera bajo los principios de selección de méritos (impersonalidad), jerarquía, división del trabajo, trabajo exclusivo, evolución profesional (de la carrera), testimonios escritos y legalidad.

A partir de estos supuestos, que implican también reconocer un incremento de racionalidad -su aspecto fundamental- la burocracia incrementa velocidad, amplia visión y fortalece predictibilidad y efectividad en los costos, todos aspectos fundamentales para cualquier Estado en la actualidad. Así, aun con sus limitaciones, los planteamientos de Weber siguen presentes en el mundo,

demonstrando que supera en ciertos aspectos la vigencia el de la NGP. Por ello lo planteado hasta ahora cobra sentido al asumir que la propuesta neoweberiana coopta los elementos positivos de la NGP pero sobre una base weberiana.

Las variaciones y similitudes de un modelo que si bien se ha transformado con el paso del tiempo, conserva rasgos originarios e interpretaciones acordes al momento actual, lo apreciamos de manera gráfica en la siguiente imagen.



FUENTE: Elaboración propia con base en postulados teóricos diversos

Como se puede apreciar, el Modelo Neoweberiano (MNW) o Postburocrático del Estado es, desde hace varios años, una referencia teórica importante para comprender y explicar que está pasando con los gobiernos después de que se aplicó el modelo de la NGP y permeó el aura de la Gobernanza (GZA) en buena parte del mundo. No se debe obviar el hecho de que una de las principales aportaciones del paradigma de la NGP es la eficacia, mientras que la contribución primigenia de la GZA es la democracia y los resultados a la calidad de vida de la sociedad.

Como afirma Paul Du Gay en *The Values of Bureaucracy*, la burocracia, contrario a lo que consideran varios de sus detractores, está viva y prolifera a través de la hibridación, condición muy lejana a la de quienes piensan que está desapareciendo o decayendo. Lo trascendental es asumir la burocracia no como modelo inmutable transhistórico, por el contrario, es más correcto entenderla como un dispositivo multidireccional, evolutivo y diverso en términos de organización. De ahí que para criticarla o alabarla sea necesario conocer tanto sus aspectos éticos como sus capacidades y comportamientos.

1.4. El modelo burocrático en México

Explicar cómo se ha aplicado el modelo burocrático en nuestro país inevitablemente remite a términos como clientelismo, patrimonialismo, patronazgo y simulación porque la conformación y funcionamiento de la administración pública en nuestro país ha estado vinculada con decisiones de actores políticos con un papel preponderante en ciertas etapas de la historia nacional. Necesario es señalar, empero, que las decisiones de estos personajes no representaron soliloquios, ya que la estructura social, las prácticas y hábitos institucionales, así como las reglas y símbolos del sistema en conjunto igualmente han influido en la configuración y comportamiento de la burocracia en México.

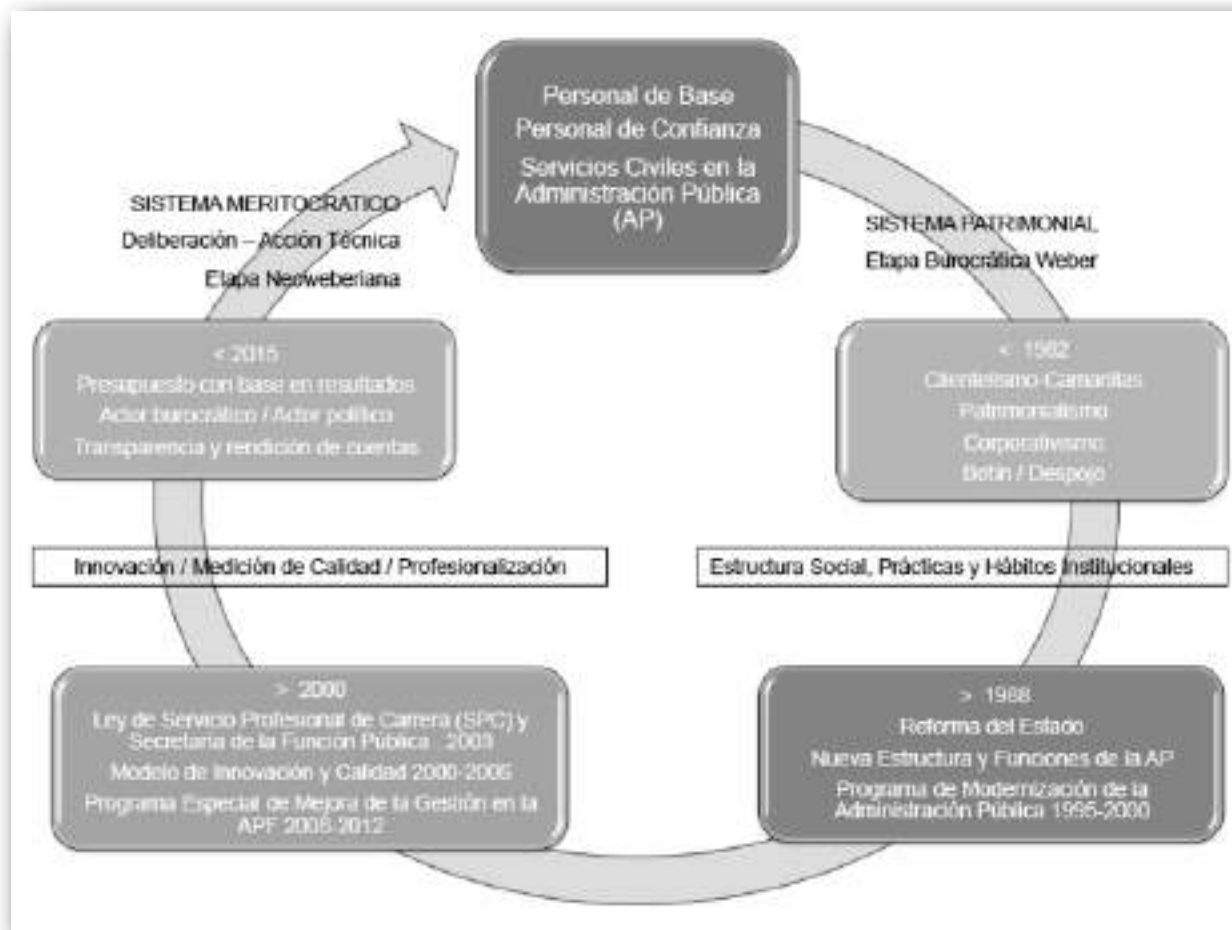
Un aspecto fundamental en cualquier lectura del fenómeno burocrático en nuestro país tiene que ver con la diferencia entre personal de base y personal de confianza. Al respecto, David Arellano Gaut señala que los burócratas “de base” han sido escasamente estudiados, mientras que los “de confianza” lo han sido más a través de la categoría de la camarilla. La idea central es que el aparato administrativo, al menos durante los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional, estuvo dominado por la agenda política de los funcionarios designados, quienes se apoyaron en camarillas, entendidas como grupos semiformales unidos por lazos de amistad o conveniencia.

La camarilla es una pieza importante para entender el actor burocrático, pero existen importantes límites a esta perspectiva. El fundamental es que la camarilla aplica a un cierto número de funcionarios cercanos y dentro del círculo del grupo. Sin embargo, una gran cantidad de burócratas de confianza no pertenecen al grupo cercano del equipo, sino que colaboran para la camarilla gracias a su experiencia o conocimiento. Por ello es común que, moviéndose la camarilla a otro puesto u agencia, éstos que llamaremos burócratas profesionales se quedarán sin trabajo y deberán “moverse” y buscar en otro espacio a otra camarilla que los contrate de nuevo. No hay estudios empíricos al respecto, pero se puede pensar plausiblemente (con base en información recabada informalmente) que en la actualidad un 80% o más de los burócratas de confianza del gobierno federal (alrededor de 36, 690) no pertenecen al círculo cercano de una camarilla y pueden ser considerados burócratas profesionales. (Gault 2009)

En el caso del personal de base, es evidente que el corporativismo sigue siendo una característica de este sector, no sólo por la existencia de una federación de sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, sino por el reconocimiento que hace la ley federal de los trabajadores al servicio del estado (también conocida como ley burocrática) como la única instancia reconocida oficialmente.

El límite al recurso de la camarilla, y en general a la organización y a las prácticas imperantes, lo representó una nueva concepción respecto al funcionamiento y la estructura administrativa del Estado que inició su curso desde el gobierno de Miguel de la Madrid y tuvo su máximo hito en 2003 con el establecimiento de un marco jurídico amplio para normar el desenvolvimiento de los administradores a su servicio: la Ley de Servicio Profesional de Carrera (SPC). Si bien esta ley y el servicio civil que crea han afrontado obstáculos y desafíos que no son motivo de análisis en esta investigación, definitivamente ha modificado la esencia del actor burocrático en México, ya que representa un avance en el tránsito hacia la reducción del margen de maniobra de los políticos para manipular el aparato administrativo como un botín del poder.

Antes de detallar los aspectos fundamentales de las reformas administrativas practicadas en nuestro país en las últimas décadas y como adelanto a lo que se detallará en la parte final de este capítulo, es necesario destacar que la existencia de servicios civiles en ciertas instancias de la administración pública de nuestro país, así como el establecimiento de un servicio civil comprensivo a nivel federal, representan acciones sustantivas hacia la contención de la práctica burocrática que caracterizó a nuestro país durante el predominio de un partido mayoritario en la arena política. El servicio civil, en cualquiera de sus dimensiones, debe ser considerado una institución con reglas y normas que implican que ningún servidor público sea designado políticamente, sino por el hecho de aprobar evaluaciones y demostrar capacidad y experiencia administrativa. Es un conglomerado de profesionales que tanto contiene excesos de poder político como equilibra y garantiza el ejercicio público a largo plazo. Su importancia se puede apreciar en el siguiente gráfico:



FUENTE: Elaboración propia con base en postulados teóricos diversos

Los cambios en la estructura y el perfil del gobierno en México, en general, y de la administración pública, en particular, han respondido a transformaciones amplias del sistema político y de la economía del país durante las últimas décadas. Así, desde hace algún tiempo, México, al igual que otras naciones latinoamericanas, ha desarrollado diversas estrategias en la búsqueda de una mejora de su sector público. A partir de la crisis fiscal y la consecuente liberalización del mercado en la década de los ochenta del siglo XX, se transitó de un redimensionamiento obligado (en estructura y funciones) hacia la exploración de una administración aparejada al escrutinio ciudadano, a tono con la nueva gestión pública y la gobernanza.

La reforma del Estado que propuso Miguel de la Madrid Hurtado en México en los años ochenta, cuya esencia fue disminuir la función económica del Estado para aminorar los efectos de la crisis económica, se hizo además para mejorar la calidad de la gestión gubernamental y fue encarada como parte de un movimiento de modernización de proyecciones globales. Se comenzó a dar mayor importancia a la atención a la calidad de la gestión pública, al diseño y funcionamiento de las instituciones gubernamentales, al perfeccionamiento de la administración pública y al manejo de las finanzas del Estado con la reorientación del gasto público. (Vilas 2001)

El sector público, como una pieza de la economía política del país desempeña un papel central en esta transformación mediante burocracias con capacidades, intereses y estrategias renovadas. En el desarrollo de este proceso transformador necesario es subrayar el proceso de cambio político que amplió la vida democrática, las expectativas de los ciudadanos respecto a la representatividad de los partidos políticos y otras instituciones políticas, así como respecto a la actuación de la administración pública.

De acuerdo con María del Carmen Pardo, en la primera mitad de la década de los noventa del siglo pasado, el interés por modernizar la administración pública fue mínimo, casi colateral y las acciones de reforma siguieron una lógica política. En ese periodo, ocuparon un lugar en la modernización: la descentralización

administrativa, el redimensionamiento del aparato estatal, la simplificación administrativa y la creación de organismos autónomos. El punto de inflexión fue en 1995, con la elaboración de un programa *ad hoc* diseñado para actualizar la administración pública, conocido como Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap) y cuyos objetivos fueron dotar de eficiencia a la administración y combatir la corrupción. (Pardo, 1994)

En este programa se destacó la necesidad de mejorar la cobertura, la calidad y la efectividad de los servicios públicos en términos del costo social implícito en la deficiencia de su funcionamiento. Igualmente, se definieron los campos en los cuales se debían promover incentivos a la actividad de los particulares a fin de lograr flexibilidad entre las dependencias y entidades para responder a las nuevas circunstancias nacionales e internacionales.

Con la idea de transformar la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar con la satisfacción cabal de las legítimas necesidades de la sociedad, el programa agrupó sus actividades en torno a cuatro subprogramas: Participación y Atención Ciudadana, Descentralización y/o Desconcentración Administrativa, Medición y Evaluación de la Gestión Pública, Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público. (SFP)

En el ámbito regional, el referente que se adaptó a lo realizado en México en este campo fue la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (adoptada en la XVIII Cumbre Iberoamericana), que a partir de una perspectiva sistemática recomendaba en uno de sus subsistemas “la profesionalización, incluyendo el valor público, la responsabilidad directiva y el desarrollo de capacidades”. A la luz de los acontecimientos, se puede asegurar que así lo entendió el presidente Zedillo, que en su programa de modernización incluyó como uno de sus subprogramas la “Profesionalización y Ética del Servidor Público”. Para ello se determinaron las siguientes líneas de acción: sistemas rigurosos de selección para el ingreso; la

actualización de conocimientos y habilidades; un sistema integral de desarrollo de los recursos humanos; el establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo y la efectividad de la función de investigación, y establecimiento de responsabilidades.

Con la transición política del año 2000, la modernización administrativa adquirió otro rumbo, esta vez ligada a los comportamientos y valores empresariales privados, los cuales ofrecían vías para insertarse a las exigencias de la globalización y la insertaban en procedimientos diferentes al *ethos* del servicio público, privilegiando resultados cuantitativos sobre impactos y beneficios sociales.

Durante el gobierno de Vicente Fox se buscaron innovaciones en la gestión pública, así como proyectos que dieran solución a los principales problemas de la administración pública, dejando atrás las prácticas tradicionales asociadas a un desempeño del gobierno no acorde al nuevo contexto. Francisco Moyado asegura que con el fin de recuperar la confianza en las instituciones, se impulsaron cambios en los procesos de transparencia, se asumieron nuevos esquemas de medición de la calidad en la gestión pública y se estimuló la profesionalización de los servidores públicos.

En este orden de ideas, derivado del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006 y en correspondencia con la idea del buen gobierno, se diseñó el Modelo de Innovación y Calidad, que resumió las estrategias del gobierno federal sustentándose en principios y valores de calidad, así como en criterios ponderables para medir el desempeño organizacional. La estrategia tenía vinculación con modelos de gestión administrativa desarrollados en otros países durante esos años e incluía entre sus componentes dos vertientes fundamentales: la innovación, que permitía introducir nuevas formas en el quehacer público, y la calidad total, la cual buscaba mejorar la actividad pública y generar un valor agregado que estuviera avalado a través de la certificación de su sistema de gestión de calidad. Con la idea de realizar innovaciones en la gestión pública, estableció la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, la cual a través de un Modelo

Estratégico de Innovación Gubernamental (MEIG) determinó los aspectos prioritarios del cambio que se buscaba: un gobierno honesto y transparente, profesional, de calidad, digital, con mejora regulatoria.

Con el MEIG se introduce la idea de innovación, haciendo a un lado la reforma y la modernización, como una estrategia para mejorar el aparato gubernamental. A la mitad del gobierno de Fox, el MEIG y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, quedaron superados y todas sus acciones se integraron en la llamada Agenda de Buen Gobierno, que termina siendo la estrategia que da cuenta de las acciones y actividades en materia de administración pública. La agenda incorpora aspectos relevantes de ambas estrategias y las resume en una suerte de legado administrativo de la administración pública de Vicente Fox. Sánchez González 2009, 8-9)

Como ya se refirió previamente un hito en la evolución de la administración pública en México y en el funcionamiento del modelo burocrático fue el establecimiento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC), aprobada el 10 de abril de 2003 y reformada en enero de 2006. Del mismo modo, se estableció la Secretaría de la Función Pública, cuya encomienda fue poner en práctica los reglamentos y política para asegurar el éxito de dicha legislación. Estas decisiones fueron interpretadas como esfuerzos del gobierno federal para contrarrestar la corrupción, la discrecionalidad y la ineficiencia de la administración pública. De hecho, en opinión de Pardo (2014, 32) esta reforma de la administración federal respondió a corrientes de transformación de duración más larga, tanto en la macroeconomía del país, en el ámbito de intervención del sector público que se consideró deseable y legítimo, así como de la apertura democrática que se había operado desde décadas atrás.

En este contexto, es necesario subrayar lo señalado por la misma autora en el sentido de que el servicio profesional de carrera buscó, de manera explícita, integrar un componente tradicional -el reclutamiento a partir del mérito- con elementos ligados a la teoría y la práctica de la nueva gerencia pública, tomando como

fundamento principios como la evaluación del desempeño y la transparencia de la información gubernamental, entre otros.

Con el tiempo el sector público enfrentó dificultades para introducir los principios y nociones de calidad en la gestión debido a la inexistencia de incentivos para reducir costos, a los constreñimientos externos, a la complejidad de las relaciones en el seno del gobierno y con otras organizaciones, así como al ambiente político, aspecto determinante en la continuidad de las acciones emprendidas.

Durante esta fase hacia la institucionalización de la calidad gubernamental se realizan elecciones en México y nuevamente triunfa el Partido Acción Nacional (PAN), que durante los últimos años había incorporado estrategias vinculadas a la NGP y prácticas de eficacia en las organizaciones gubernamentales. Así, con la finalidad de que se arraigaran y permanecieran en la administración pública ante cualquier cambio de gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 estableció como uno de los objetivos de su eje rector “democracia efectiva y política exterior responsable”: la exigencia de mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la administración pública para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y la prestación de servicios públicos.

Desde el inicio de su gobierno el presidente Felipe Calderón destacó la modernización de la gestión pública como uno de los temas prioritarios para el desarrollo nacional, por lo que se enfocó en formular un plan que instrumentara los objetivos y estrategias establecidos en el PND. Así, la Secretaría de la Función Pública integró el Programa Especial de Mejora de la Gestión (PEMG) en la Administración Pública Federal 2008-2012 a fin de renovar el funcionamiento de la administración pública federal con un enfoque pleno hacia la obtención de resultados más que en procesos o actividades. Su propósito era transformar la administración pública federal para que su actividad alcanzara un mayor y mejor impacto en la sociedad, mediante un cambio de fondo en los procesos administrativos y en los instrumentos normativos que regulan la gestión pública,

poniendo énfasis en su eficiencia y no sólo en su control y vigilancia, con el propósito de garantizar transparencia, calidad y eficiencia en la emisión y aplicación de regulaciones, con el fin de mejorar de manera integral los trámites y servicios ofrecidos a la sociedad. (SFP-PMEG)

Sintetizando este recorrido por las innovaciones en el quehacer público de nuestro país durante las últimas dos décadas, señalaremos que México recurrió a referentes foráneos en la búsqueda de efectividad para aquellos aspectos relacionados con el modelo burocrático tradicional, lo cual repercutió en la elaboración de esquemas de gestión pública tendientes a la obtención de resultados medibles y eficientes. Para asegurar la modernización de las estructuras -atendiendo a las características de la administración pública nacional y optimizar sistemas y procedimientos con los cuales las organizaciones gubernamentales garantizan la eficiencia de trámites y servicios públicos- México empleó fundamentalmente modelos practicados por los miembros de la OCDE y, en menor medida, por algunos de la comunidad iberoamericana:

1. El programa de trabajo 2007-2008 del Comité para la Gobernanza Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), estructurado en torno a las líneas del buen gobierno, al incluir temas como mejora regulatoria, gestión del desempeño, e incorporación de tecnologías de la información en la prestación de servicios públicos.
2. El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), que propuso a los países del hemisferio la suscripción del Código Iberoamericano de Buen Gobierno, el cual fue aprobado y suscrito por diferentes Estados, entre ellos México, en 2006. Con este instrumento se orientó a los gobiernos en la generación de estrategias para hacer de los servidores públicos, agentes promotores de los derechos de los ciudadanos.

Más allá del replanteamiento en los procesos y la estructura de la administración pública mexicana llevados a la práctica por los gobiernos que han encabezado el rumbo del país en las últimas décadas, se debe tener presente también el sentido *per se* de la gestión administrativa, la cual ha transitado de un componente dependiente del sistema político hacia un elemento cada vez más independiente que aceleró la modernización del país en conjunto. Este movimiento pendular puede interpretarse a partir del ritmo que han tenido la liberalización económica y la apertura democrática en México, y no debe considerarse como un proceso lineal o monolítico, pues lo que ha predominado es un equilibrio entre el cambio y la continuidad. En términos sumarios, el rasgo fundamental de la administración pública en México durante esa etapa es su carácter sincrético, pues a la vez que ha consumado principios normativos y operativos de modelos tradicionales de burocracia, ha incluido también postulados provenientes de modelos administrativos contemporáneos.

2. El Modelo Burocrático y el Servicio Civil de Carrera

La vinculación entre el modelo burocrático y el servicio civil dentro –que se refleja en la contención al ejercicio desmedido del poder y el ejercicio eficiente de la administración pública– está determinada por las dimensiones que conforman el aparato burocrático: momento histórico, entorno, objetivos, estructura administrativa, recursos humanos, recursos tecnológicos, financieros y materiales y procesos administrativos, entre otros.

En concordancia con Martínez Oriol (2011), se asume que el servicio civil es el conjunto de regulaciones y procedimientos respecto al ingreso, promoción y permanencia de los funcionarios en la carrera gubernamental que configura el papel del cuerpo administrativo de servidores públicos profesionalizados en un espacio de poder e intereses políticos. Igualmente, desde la visión de Cruz Villalobos (2009), es también un conjunto de condiciones de tipo técnico y legal dentro del proceso de

desarrollo de personal, que proporciona condiciones de eficiencia, eficacia y legitimidad en el ejercicio del servicio público.

Por su parte, la burocracia es una forma de organización cimentada en el concepto de racionalidad (utilizada en cumplimiento de las órdenes de la autoridad legítima) y en la administración con base en el conocimiento apropiado. Esto, según Heady, requiere de los siguientes arreglos: el reclutamiento se realiza con base en logros alcanzados competitivamente; los ascensos se logran a partir del mismo criterio; la recepción de un salario y garantía de estabilidad en los cargos, aunque también están contempladas sanciones disciplinarias; la existencia de roles especializados y diferenciados; esferas de competencia y relaciones jerárquicas bien definidas; controles externos de la autoridad política legítima.

En el caso de México, desde la década de los ochenta del siglo veinte, el brazo ejecutor de la administración pública dejó de ser un conglomerado que solo ejecutaba las decisiones del gobierno en turno para transformarse paulatinamente en un conjunto de individuos cuya “racionalidad” les permitió asegurar cierta autonomía, representando en algunos ámbitos un elemento independiente del sistema político. Esta última propensión dio pauta a que el fortalecimiento profesional de los funcionarios se hiciera más especializado, incluyendo el desarrollo de códigos de comunicación específicos en ciertos espacios del ejercicio público.

Pardo (1991) asume esta tendencia como una modernización administrativa que implica la adecuación y el ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias. En ese sentido, la tarea estatal conlleva: 1) reconocer el elemento de racionalidad que puede explicarse mediante la normatividad que emana al extenderse la intervención del Estado; 2) conflicto entre la nueva “racionalidad” y las formas tradicionales de comportamiento burocrático y, 3) atención cada vez más directa de las demandas de la burocracia.

Actualmente, debido a que todos los sistemas de servicio civil sirven como puente entre la política o el Estado y los órganos administrativos específicos, permanece como un requisito primordial de la Administración pública. Lo fundamental es percatarse que —siendo un factor organizacional que afecta la conducta de la administración pública en cualquier país— conocer su naturaleza y características resulta trascendental.

El servicio civil es un paso importante para asegurar la mejor operación del gobierno, en la medida en que es un mecanismo para controlar y dirigir el manejo de los recursos humanos del sector gubernamental. Asimismo, y considerando experiencias en diversos países, éste puede coadyuvar en un aumento de la eficiencia y en la dotación de capacidad a estas organizaciones para enfrentar el reto de una realidad política más dinámica.

Aunque con matices propios en conformación, estructura y funcionamiento, al interpretarlos dentro de los sistemas nacionales contemporáneos, los servicios civiles comparten entre sus rasgos fundamentales: a) vinculación con el régimen político; b) influencia notable del contexto socioeconómico del sistema; c) atención particular a las funciones de la administración del personal en el sistema; d) actualización de los requisitos para ingresar y desarrollarse, y e) un amplio sentido de misión entre quienes lo integran. (Heady 2000)

Algo trascendente en México en época reciente fue la determinación de aplicar un servicio profesional de carrera en la administración pública federal centralizada, que ocurrió con la expedición de la Ley en la materia en 2003.³¹ Es importante porque se

³¹ Es preciso destacar que la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal es producto de dos iniciativas de ley: la iniciativa presentada por el PRI en octubre de 2000, denominada Ley Federal del Servicio Público Profesional, y la iniciativa presentada por el PAN en abril de 2002. En este proceso no quiso quedar fuera la tercera fuerza política más importante del país como lo es el Partido de la Revolución Democrática, PRD, con otra iniciativa denominada Ley Federal del Servicio Público de Carrera, presentada también en el año 2002, que si bien no aportó contenido a la Ley definitiva, sí fue útil para fortalecer y legitimar el trabajo realizado. Por tanto, el hecho de que la Ley final haya provenido de dos partidos distintos, y del propio Poder Legislativo, le otorgó a ésta una fuerza inusitada.

planteó como parte medular de una reforma administrativa amplia y representó la primera experiencia de profesionalizar la administración pública federal en nuestro país, a diferencia de otros países latinoamericanos que ya tenían antecedentes al respecto. Empero, se destaca que antes de esa fecha ya existían experiencias aisladas que anticiparon la visión hacia la profesionalización, por ende la optimización del servicio público: el Servicio Exterior Mexicano, el Servicio Profesional Electoral, la Procuraduría Agraria y algunas legislaciones de ciertos Estados.

Esos antecedentes, como las circunstancias de alternancia político-partidista a partir del año 2000, han creado las condiciones para establecer regulaciones y procedimientos encaminados a integrar recursos humanos que coadyuven en el fortalecimiento de la administración del Estado. De lo estático, como rasgo del modelo burocrático que caracterizó nuestro país por varias décadas, se transitó hacia la innovación, que permeó en diversos ámbitos del ejercicio público.

Al respecto, Arellano Gault (2013) sostiene que la ley estaba destinada a fracasar debido a que desde su origen gestó un objetivo contradictorio: crear un servicio profesional, más que un servicio civil tradicional como el de otros países. Con ello iba en sentido inverso al de la meta fundamental de todo servicio civil, que es constituirse como un grupo que defiende su relativa autonomía legalmente ganada y limita el poder de los políticos electos y designados para manipular a la administración pública. Otro aspecto importante de esta legislación fue que no abarcó a todos los servidores públicos de la burocracia federal, sino a un reducido grupo. La ley excluyó como destinatarios a todos los empleados de base y los asignados por nombramiento directo (secretario, subsecretarios, oficiales mayores, entre otros).

Una tendencia de la administración pública, por ende de sus servicios civiles, es la profesionalización a partir de los años noventa del siglo XX. Las voces hacia esa transformación emergieron del interior de los países (en voz de sus gobiernos y administraciones públicas) y desde el seno de los organismos o instituciones multilaterales ya referidas. Todo ello, precisa Martínez Puón, desde el marco de las

reformas de segunda generación, cuyo interés se centró en temas relacionados con la calidad de la administración pública y en los servicios prestados, así como en sus actuaciones y efectividad, más no en su tamaño y reestructuración como fue el caso de las reformas de la primera generación.

Aunque el consenso sobre la profesionalización es amplio, las variantes para llevar a cabo esta estrategia van de la flexibilización y la adopción de técnicas gerenciales a través de reformas graduales, hasta conglomerados de cambios y reformas más radicales, planteando incluso esquemas de gestión estratégica de recursos humanos como posible alternativa de cambio. (Martínez Puón 2005)

Si bien es una tendencia mundial, es preciso reconocer que en la preferencia hacia la innovación y la profesionalización no hubo un procedimiento único, pues cada propuesta se desarrolló en función de las características institucionales, de las dinámicas internas y de la evolución histórica de cada país; lo fundamental, en cada caso, fue el nivel cultural político-administrativo prevaleciente.

Lo que sí fue común entre los países inmersos en la profesionalización de sus sectores públicos fueron aspectos externos que marcaron la pauta en la misma dirección: la existencia de sociedades informadas y participativas en la gestión pública en un contexto de revalorización del espacio de lo público, las nuevas tecnologías, así como la gobernabilidad democrática, los cuales fueron factores que enmarcaron la demanda de contar con burocracias profesionalizadas que contribuyeran a incrementar la capacidad de gobernar y a satisfacer demandas ciudadanas.

Lo fundamental es que la profesionalización de las administraciones públicas implica emprender y mantener un sistema con múltiples entradas, procesos y salidas, pues su cristalización pasa, necesariamente, por la modificación de las leyes y estatutos orgánicos de aquello vinculado al orden laboral, por la reingeniería permanente de procesos, las especificaciones de la utilización del espacio administrativo, las reglas

del gasto corriente en la gestión pública y la corresponsabilidad de la sociedad en la trama y de la función pública.

Dicha corresponsabilidad comienza desde su planeación, aprobación, implementación de políticas públicas y transcurre hasta su evaluación. Naturalmente, debe transitar por la inducción, capacitación, actualización y formación de los servidores públicos en sus distintos ámbitos, niveles y atendiendo a sus atribuciones específicas. Esto significa que la profesionalización va más allá de centrar su atención en el individuo para incluir a la organización completa. Dicho en otros términos, se profesionaliza un ente público, con todos sus componentes, y no solamente a los servidores públicos. (Castelazo 2007)

En la actualidad, en el sector público prevalece la idea de un servicio público con estatus, cultura, términos y condiciones distintos. Hay énfasis en su profesionalización con el fin de que el burócrata se convierta en un experto no sólo de la ley, que es relevante para su actividad, sino también de ámbitos operacionales orientados a atender las demandas y necesidades de los usuarios.

En esta tendencia, Drechsler (2009) habla del “regreso del Mandarín”, es decir, del servidor público altamente capacitado, motivado y orientado a resultados de largo alcance, lo cual confirma la vigencia del Neoweberianismo y, por supuesto, la preminencia de las instituciones weberianas.

La siguiente ilustración describe de forma sumaria la forma en la cual se vincula el ejercicio de la administración pública, a través de la burocracia, con el servicio civil y cómo la sociedad desempeña un papel diferente a lo que planteó Hegel. Igualmente, aunque es visible la vigencia de los postulados de Weber respecto al ámbito administrativo del Estado, fundamentalmente la estructura, el procedimiento y la jerarquía, es evidente una mayor participación de la sociedad, lo cual ha servido como acicate a la profesionalización de los servidores públicos y por consiguiente a una nueva dinámica en los aspectos fundamentales del Estado.



FUENTE: Elaboración propia con base en postulados teóricos diversos.

En este modelo, prioritario también reconocer que todo Estado requiere un servicio civil altamente competente, con visión de largo aliento y completamente dedicado a su ámbito de especialización. Ningún cambio de alcance nacional puede darse sin una administración pública profesional, es una condición *sine qua non*. Cualquier acción hacia la innovación y la eficiencia implica la existencia de un servicio civil que denote estrategia de largo alcance, alta competencia y tolerancia para asumir los errores.

Desde una lectura basada en paradigmas, se debe reconocer que en México sigue vigente lo planteado por Max Weber respecto a la legitimación de la función pública sustentada en una burocracia con labores orientadas a resultados, racional, eficiente y con servidores públicos profesionales. Igualmente es importante recordar que en las características fundamentales de la burocracia en la actualidad, la especialización y la profesionalización ocupan un lugar preponderante. Otros aspectos de aplicación vigente, son las normas escritas preestablecidas, la división sistemática del trabajo, la jerarquía de autoridad, así como las rutinas de ciertos procedimientos.

3. El modelo burocrático del Servicio Exterior Mexicano

El recorrido teórico preliminar sobre los elementos fundamentales de la burocracia, así como el correlato de su presencia en la administración pública de nuestro país, específicamente en el ámbito del servicio civil o del personal de carrera, facilita la conjugación de los elementos que componen el objeto de estudio de la presente investigación: el modelo burocrático y el Servicio Exterior Mexicano (SEM), circunscrito a su proceso de ingreso.

Ya se refirió que el SEM es el modelo primigenio del servicio de carrera de los servidores públicos en nuestro país. Durante un largo lapso histórico su desenvolvimiento marco la pauta en dos ámbitos paralelos y complementarios: primero, un apego estricto a la estructura y organización del servicio civil como fue concebido en otras latitudes geográficas; segundo, una alienación al ejercicio público que caracterizó el desarrollo nacional desde la independencia hasta el fin de la Revolución mexicana.

De acuerdo a lo descrito en el capítulo primero, los ajustes en dimensión y funciones de la administración pública de nuestro país, específicamente aquellos aplicados en la Secretaría de Relaciones Exteriores, marcaron la pauta en el desenvolvimiento del servicio civil que hasta mediados del siglo veinte mantuvo el privilegio de ser el único cuerpo de funcionarios responsable de tareas especializadas, específicamente de las consulares y diplomáticas.

El SEM representó la excepción dentro del modelo burocrático que predominó en nuestro país (patrimonialista, clientelista) hasta principios de los años ochenta del siglo pasado, cuando inició la estrategia más amplia de modernización administrativa de la que se tenga registro en nuestro país. Ser diferente, empero, no significó ser mejor en el universo del servicio público de nuestro país. Ciertamente que este servicio civil marcó la pauta en lo que se refiere a contar con una estructura conformada por profesionales y respaldada en un marco jurídico con definición

acerca de funciones específicas, sin embargo las necesidades administrativas, las condiciones políticas y los valores sociales del país motivaron un desempeño marginal en lo que se refiere a postura singular (autónoma) respecto al ritmo de los acontecimientos nacionales e internacionales.

Como se mencionó, la Ley de 1934 refrendó la capacidad organizacional del SEM ya que confirmó su carácter de organización con capacidades propias (objetivas y subjetivas) para cumplir con responsabilidades específicas. Desafortunadamente, esta institucionalización no se concretó de manera automática; el tiempo constató que la antigüedad *per se* no garantiza todos los elementos de capacidad organizacional, es decir, la supervivencia a la prueba del tiempo no necesariamente significa institucionalización; no implica tampoco que haya logrado el establecimiento de un orden social distinto; podría hablarse, incluso, de la caducidad de su basamento legislativo, en tanto que la realidad superó paulatinamente su origen mismo.

El desarrollo de este cuerpo de profesionales y su participación dentro de la administración pública mexicana están aparajados a la evolución de esta última, fundamentalmente a partir de su máximo giro modernizador: entre 1982 y 1994, durante los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari. Los años previos representaron el tránsito del modelo tradicional weberiano hacia uno legal-racional, cimentado en marcos jurídicos que marcaron la tendencia respecto a organización, estructura y funcionamiento.

El aspecto cuantitativo referido en el capítulo tres, muestra al SEM como una organización cerrada, con ingreso realizados por oposición a través de concursos públicos, sin modificaciones sustantivas en su tamaño, con apego a las acciones establecidas para ejecutar la política exterior de México y en permanente preparación y competencia. Aunque la mayoría de sus actividades son realizadas en el extranjero, al interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de manera rotativa, trabaja alrededor del 15% de su universo total, representado en todos los

rangos provenientes de las dos ramas que conforman el SEM, los cuales comparten la toma de decisiones con personal de confianza de rango medio-superior con antigüedad y experiencia en los temas internacionales.

Así, en términos estructurales, interpretar el modelo burocrático predominante entre 1967 y 1994, años caracterizados por la expedición de Leyes del SEM, conlleva tanto entender el comportamiento de la burocracia mexicana en su conjunto como aceptar una bisección de actores al interior de la Cancillería mexicana con impacto en el modelo. El resultado, como en el resto de la administración pública mexicana fue subsumir prácticas patrimonialistas y estrategias sexenales diseñadas por personal de confianza nombrado en puestos estratégicos.

En el primer caso, lo más visible es el proceso de ingreso, donde desde la primera ley referida está incluida la atribución del Secretario para hacer nombramientos al margen de los concursos públicos (artículo 7). En lo que se refiere a la toma de decisiones, el no asumir una estrategia permanente de inserción internacional y las condiciones imperantes en la palestra mundial, motivaron acciones más que estrategias de alcance amplio, en las cuales la participación del SEM se apegó a lo establecido en la normatividad vigente: “responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (art. 1 LSEM), aunque eso no lo exime de participar en el diseño de la misma, lo cual sería su función innata al corresponderle mantener y fomentar las relaciones de México con la comunidad internacional.

El cambio político que afrontó nuestro país entre 2000 y 2014, continuó la tendencia de cambios iniciados durante la administración de Ernesto Zedillo. Con relación al SEM, observamos un intento por modernizar prácticas y procedimientos imperantes, sin embargo, el recurso de los nombramientos temporales al margen de los concursos (visión patrimonialista del modelo burocrático) volvió a predominar. En la búsqueda de la eficiencia y eficacia se recurrió a reformar la ley, estableciendo nuevos procesos

para ascender e integrando otros de retiro para los miembros no aptos, aspecto este último que hasta al fecha no se ha aplicado. También se abrió la puerta para ingresos laterales, no existentes hasta entonces y con poca aplicación hasta la fecha.³² En lo referente a la toma de decisiones, el rumbo no cambió y tampoco el SEM planteó una postura al respecto, aunque su presencia en puestos de decisión se incrementó, fundamentalmente durante el período de Felipe Calderón. Durante estos años se observó una mixtura entre algunos aspectos del modelo tradicional weberiano y otros de los paradigmas entonces en boga, la NGP y la gobernanza.

En términos de paradigmas, el rasgo hegeliano que permea dentro del SEM, tanto en la etapa de predominio del PRI, como durante las administraciones del PAN, es el nombramiento en el cargo público, para el cual es suficiente superar una prueba de aptitud para desempeñarlo. El control, necesario siempre, es parcial cuando se aplican sus mecanismos de control: político (desde arriba a través de la jerarquía) y social (desde abajo a través de la legitimación por parte de la sociedad).

Entre los visos de control del modelo burocrático en su vertiente interna puede referirse la participación del IMR en los Comités de Control y Desempeño Institucional (COCODI) y en las Encuestas de Autoevaluación de Control Interno que anualmente realiza la Secretaría de la Función Pública (SPF). Mediante estos mecanismos, el Instituto Matías Romero ha logrado identificar y solventar algunos de los riesgos que ponen en peligro la consecución de sus metas institucionales y dar mayor atención al avance y seguimiento de sus indicadores: miembros del SEM capacitados, cursos de nueva oferta, eventos de capacitación, foros de discusión o análisis, participaciones en los exámenes de ingreso, ascenso y media carrera del SEM y eventos de cooperación.

³² De acuerdo al artículo 34 de la LSEM, el personal temporal o asimilado de la rama diplomático-consular y técnico-administrativa, así como los funcionarios de la Secretaría, podrán ingresar al Servicio Exterior como personal de carrera de la rama diplomático-consular siempre que cumplan con los requisitos de ingreso previstos en las fracciones I, III, IV, V y VI del artículo 32) y obtengan una evaluación favorable de su desempeño por parte de la Comisión de Personal. Asimismo, deberán cumplir con requisitos adicionales para ingresar a cada rango específico.

Respecto al control externo, es necesario mencionar que en los últimos años el número de solicitudes de información hechas a la Cancillería mexicana mantiene un incremento sostenido, por lo cual si esto es un indicador que confirme el control social hegeliano, se puede afirmar que sí funciona.

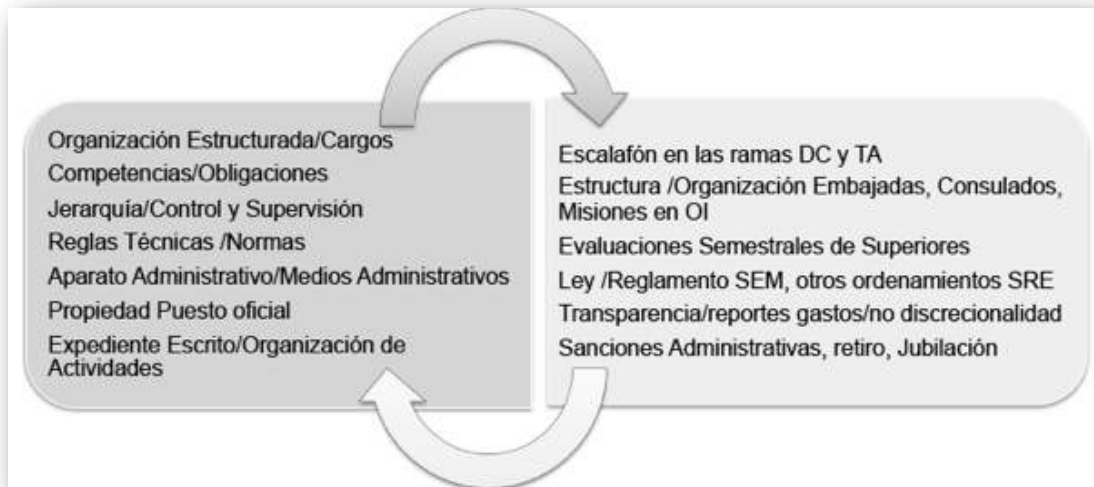
SOLICITUDES DE INFORMACIÓN PÚBLICA PRESENTADAS A LA S R E (2003-2014)												
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
402	731	924	1,110	1,541	1,526	1,240	1,358	1,438	1,222	1,187	1,275	13,954

FUENTE: Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Acceso a la Información. Noviembre 2014.

En otro ámbito, el acotamiento de lo que representa el espacio social de la actividad burocrática desde un enfoque hegeliano-marxista sigue inalterable y vigente: Funcionarios Administrativos que se desenvuelven dentro del ámbito estatal hasta llegar a ser un grupo diferenciado. Para el caso del SEM estaríamos ante un desdoblamiento de este planteamiento ya que por un lado forman parte del estrato general de servidores públicos del Estado y por otro, al constituir un servicio civil de profesionales, representa un conglomerado con particularidades específicas.

El tránsito del SEM por los postulados weberianos incluye diversas aristas. La fundamental es que es un aparato del Estado formado por funcionarios no elegidos, organizados jerárquicamente y dependientes de una autoridad soberana. Considerando su organización y funcionamiento a partir de 1934, con la legislación que le otorgó su carácter de servicio civil plenamente constituido, ha predominado como característica la racionalización de sus actividades y un sistema de reglas que definen funciones, distribución de responsabilidades y desarrollo profesional de sus integrantes. A partir de entonces, el desempeño de las labores administrativas del SEM ha estado circunscrito a la legalidad formal de sus acciones, dejando al margen cualquier postura común entre sus integrantes para afrontar decisiones que afecten su desarrollo profesional. La concordancia con los postulados que refiere

Weber respecto a la dominación racional y el funcionamiento del SEM estarían reflejados en el siguiente gráfico:



FUENTE: Elaboración propia con base en postulados teóricos de diversas fuentes

En el desarrollo del SEM un aspecto fundamental ha sido lo que se conoce como Espíritu de Cuerpo (*Espirit de Corps*) o cultura organizacional, término proveniente del corporativismo francés y utilizado por primera vez por Henri Fayol en 1949. El término refiere las relaciones de trabajo y es el equivalente a la lealtad individual, trasplantado al ámbito administrativo, es decir, “el compromiso de los empleados con las metas comunes y para con sus compañeros” (Reisel *et al.*, 2005) y si se traslapa a los términos utilizados por la NGP serían “los supuestos compartidos sobre la misión y estándares de conducta, así como las prácticas grupales que emergen de un grupo de empleados”.

Aunque la época de las reformas sustentadas en la NGP y la Gobernanza, cuyo alcance e interpretación comprende el Neoweberianismo en diversa magnitud, tuvo una secuela en el modelo burocrático, el comportamiento como *Espirit de Corp* no varió. Siguió siendo tendencia el nombramiento de diplomáticos sin trayectoria en diversos niveles y la actitud respecto a este tema y a otros que exigían postura común fue de alienación a lo que el grupo político, de uno u otro partido político, determinó como mejor opción.

En el caso específico del ingreso, las instancias responsables de este tema (Comisión de Personal, Dirección General del Servicio Exterior y de Recursos Humanos) asumieron como fórmula la continuidad en los procesos y procedimientos. Se ha optado por continuar utilizando como referente primordial el modelo Weberiano debido a que basarse en las reglas de la organización y establecer prácticas representa una protección para los empleados públicos y, ante las cambiantes circunstancias que hacen del gobierno algo ambiguo, se vuelve un aspecto importante.

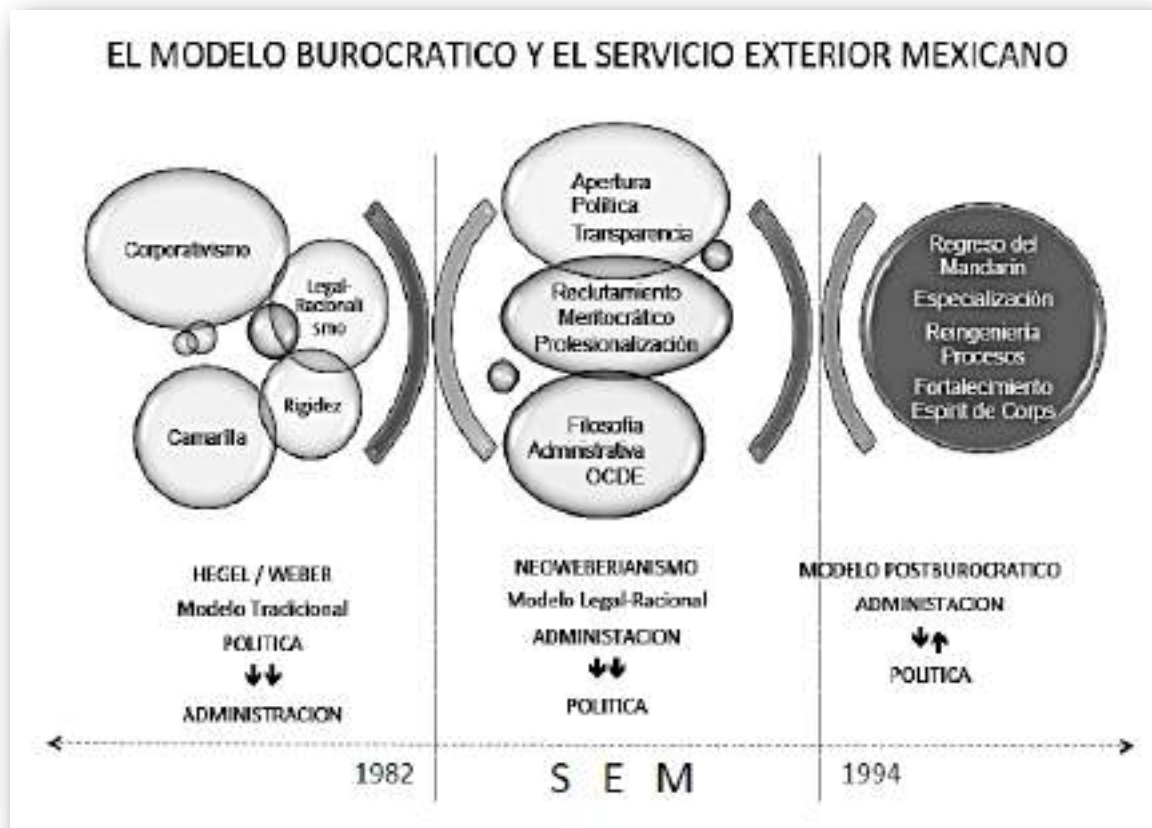
La formación para el servicio exterior entraña un proceso complejo; su objeto es poner en condiciones a un postulante para desenvolverse en una carrera administrativa dentro del servicio público. Por lo tanto, debe poseer un caudal de conocimientos y aptitudes para ingresar a un cargo de inicio, y estar en condiciones de aprender continuamente para desempeñarse dentro de una escala laboral difícil, que reclama nuevos saberes y aptitudes. Además, debe tener un cúmulo positivo de actitudes y comportamientos que resulten del aprendizaje continuo que lo faculte para nuevas responsabilidades que reclaman gradualmente rendimientos superiores.

En México, tratándose de la formación de diplomáticos y agentes consulares, el gobierno asume por sí mismo la selección, el ingreso y el adiestramiento como un proceso integral y continuo, y la complementa con programas de capacitación permanente y programas de perfeccionamiento. Esta tendencia es contraria a lo que actualmente predomina en la gestión contemporánea de gobierno: una influencia notable, aunque desigual, entre burocracia y práctica política. Para afrontar esta “politización de la administración y burocratización de la política” se debe reconocer la preeminencia del modelo Postburocrático, el cual recurre a elementos del modelo burocrático y de la gobernanza a fin de explicar la conciliación entre democracia y eficiencia (la legitimidad democrática vía participación en los procesos de políticas).

Debido a ello, el gran desafío del SEM es reformular la racionalidad legal y formal en contextos plurales y dinámicos a partir de estructuras relativamente flexibles; afrontamos la combinación de aportaciones que tienen correspondencia con los mercados y la

democracia deliberativa; con la incorporación de los principios y mecanismos de la democracia participativa en el proceso de diseño, implementación y evaluación de algunas políticas, particularmente los relacionados con el control y la rendición de cuentas.

Ante la disminución en la predictibilidad, actualmente los servidores públicos tienen varias opciones que requieren desempeñarse de manera simultánea. Para el caso del SEM, y en concordancia con el Neoweberianismo/Postburocratismo, uno de los rasgos del servidor público es la movilidad entre diferentes roles tanto en el curso de una semana, de un día, incluso de una hora, lo cual está en función de la política, la estructura y el funcionamiento de la organización a la cual pertenece. Aunque muchas de esas representaciones no son nuevas, lo que sí es diferente es que la mayoría de esos papeles quedan subordinados al hecho de desenvolverse como un burócrata apropiado, es decir, como aquel que además de actuar apegado a la ley, toma decisiones de acuerdo con las circunstancias y desafíos que afronta. Toda esta tendencia puede apreciarse de manera resumida en el siguiente gráfico:



FUENTE: Elaboración propia con base en postulados teóricos diversos

5

APORTACIONES
PARA
FORTALECER
EL
INGRESO
AL
SERVICIO
EXTERIOR
MEXICANO

Recomendar cambios en el proceso de ingreso al Servicio Exterior Mexicano surge de un diagnóstico fundamental: el modelo vigente no es acorde con las necesidades actuales. Los intereses, los objetivos y la práctica de la política exterior de México se han transformado en las últimas décadas, por ende la selección e ingreso de los nuevos integrantes requiere una reformulación hacia la congruencia con el presente.

Lo ocurrido en el lapso que va de la emisión de la Ley del Servicio Exterior Mexicano (enero de 1994) a la expedición de la última convocatoria de ingreso (julio 2014) puede resumirse en adecuaciones minúsculas a la Ley y Reglamento del Servicio Exterior Mexicano; en limitaciones presupuestales que impiden la habilitación nuevas plazas y en variaciones menores a los procedimientos de ingreso durante ese periodo, en los cuales el criterio de interpretación de los servidores públicos encargados de la aplicación del marco jurídico vigente ha sido un factor preponderante.

Los requisitos fundamentales de ingreso no han variado, tampoco los exámenes o las etapas de selección. Lo más notable es la variable duración del curso de formación en el Instituto Matías Romero, que incluye la tercera etapa de selección para las dos ramas que conforman el servicio diplomático mexicano.

En el periodo 1994-2014 hubo 20 concursos de ingreso (13 para la rama DC y siete para la TA), a través de los cuales ingresaron 720 nuevos miembros del SEM (440 para la rama diplomática-consular y 280 para la rama técnico-administrativa). Por tratarse de un proceso selectivo, en cada concurso han participado cada vez más solicitantes: de los 450 a 500 que se presentaron en los concursos de los años noventa se pasó a conglomerados de más de 4 000 solicitantes, en cada una de las ramas, en la convocatoria de 2014.

Al considerar el número de nuevos diplomáticos —así como su proporción en el universo de servidores públicos de la cancillería mexicana y la tendencia de jubilaciones o retiros de integrantes del SEM durante la última década— no se

percibe incremento sustantivo en la cantidad de miembros del SEM.³³ Esta inercia se mantuvo, no obstante la necesaria transformación en un ámbito fundamental: de los 175 países con los cuales México tenía relaciones en 1995 se pasó a 193 en 2015. Aunque las representaciones de México en el extranjero pasaron de 135 a 169, la cantidad de diplomáticos, durante el mismo periodo, disminuyó: de 1 367 en 2001 se pasó a 1 201 en 2015.

Adicionalmente a estos datos y tendencias, los referentes teórico-conceptuales utilizados en la presente investigación confirman la necesidad de transformación de un cuerpo burocrático que durante varias décadas se apegó a los postulados de Weber (poder gubernativo supervisado por el gobierno y la sociedad; organización con personal profesional especializado, esferas de competencia, jerarquía de mandos y funciones, reglas y normas y expedientes escritos, entre otros) y que, a pesar de la consolidación y el desarrollo de la modernización administrativa en nuestro país, no aplicó innovaciones sustantivas en su estructura y funcionamiento.

Como ya fue comentado, a partir de los años noventa, cuando procedimientos y estructuras practicados en el sector privado en aras de eficiencia y eficacia comenzaron a aplicarse al sector público, la concepción weberiana adquirió otras connotaciones y el modelo burocrático se adecuó a tendencias de menor centralización en la toma de decisiones, de mayor escrutinio en el desempeño de los servidores públicos y con énfasis notable en la orientación basada en resultados. En el ámbito de los servicios civiles, esta corriente se reflejó en una mayor profesionalización. La adquisición de conocimiento y nuevas habilidades se convirtieron en factores fundamentales para que el burócrata se insertara de manera exitosa en sus respectivas esferas de actividad.

³³ La Dirección General del Servicio Exterior y Recursos Humanos (DGSERH) reporta para el período 2006-2016: 245 jubilaciones (118 DC-127 TA); 100 renunciaciones (42 DC-58 TA); 72 retiros (33 DC-39 TA); 18 bajas y destituciones (6 DC-12T A) y 14 defunciones (8 DC-6 TA), haciendo un total de 457 plazas recuperadas, las cuales casi igualaron el número de plazas otorgadas durante el mismo período: 471 nuevos ingresos.

Los rasgos del modelo burocrático desde entonces son otros, aunque en el SEM perdura la resistencia a una modulación acorde a esa tendencia. Como evidencias estáticas se pueden referir: una variación mínima al marco jurídico enfocada en ciertos aspectos; una profesionalización enfocada a la acumulación de conocimientos más que al desarrollo de nuevas habilidades y capacidades; una tendencia hacia la especialización en el desempeño profesional sobre la multidimensionalidad que demanda la acción del burócrata; una participación política marginal respecto a la administrativa en el ámbito público; una transparencia y rendición de cuentas motivada desde afuera de la institución, además que las decisiones respecto al ingreso siguen siendo una atribución fundamental de la Comisión de Personal del SEM.

Ante esta situación, las aportaciones subsecuentes respecto al fortalecimiento del ingreso de nuevos miembros al SEM, se plantean en seis grandes ámbitos. Son resultado de un análisis del proceso de ingreso al SEM en las últimas dos décadas y de la observación directa, aspectos que fueron analizados y comentados en las once entrevistas a profundidad realizadas para la presente investigación y enriquecidos con los comentarios de los entrevistados: presidentes y expresidentes de la Comisión de Personal del Servicios Exterior Mexicano; servidores públicos que han participado en el proceso de ingreso en los últimos años; Embajadores en retiro con experiencia en el objeto de estudio de la presente investigación; servidores públicos que pertenecieron al Instituto Matías Romero y participaron en el proceso de ingreso.

1. Reformulación de los instrumentos normativos vigentes

En el ámbito jurídico, la trayectoria del Servicio Exterior Mexicano a partir de 1967, cuando se establecen los referentes del proceso actual de selección e ingreso de nuevos miembros —creación de la Comisión de Personal, determinación de las características de los exámenes de ingreso, requisitos para participar en el proceso de selección, entre otros— se caracteriza por adecuaciones a la normatividad que rige su quehacer cotidiano: la Ley del Servicio Exterior Mexicano (LSEM) y el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano (RLSEM).

En época más reciente, los referentes fundamentales son dos: la ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, en enero de 1994 (su respectivo reglamento en octubre del mismo año) y la publicada en enero de 2002 (su respectivo reglamento en agosto del mismo año). Ambos instrumentos reflejan los signos de la alternancia política que vivió nuestro país desde finales del siglo pasado al momento actual. Vistas a distancia, la primera buscó fortalecer el procedimiento de ascenso de los miembros del SEM a partir de su ingreso, mientras que la segunda agregó nuevos requisitos para avanzar en el escalafón, así como procedimientos para retirar a los integrantes del servicio que no lograran los nuevos estándares de evaluación.

Por su parte, los ajustes realizados al Reglamento en el mismo período (noviembre de 1997, octubre de 2001, mayo de 2005, octubre de 2012 y julio de 2014) incluyen adiciones o reformas a los artículos vinculados con los concursos y los exámenes de ascenso, nueva catalogación de las adscripciones consulares consideradas para ascender, ampliación de privilegios para los integrantes del SEM (adscripciones, licencias, ayudas en diversos rubros), así como nueva interpretación de los asuntos disciplinarios y prerrogativas adicionales en materia de documentación consular.

En lo que se refiere propiamente al ingreso (artículos 28 a 35 de la LSEM) se han hecho precisiones a las etapas eliminatorias, a los exámenes y a los cursos de formación que comprende la última etapa del proceso de ingreso. También se han

especificado ciertas actividades de la Subcomisión de Ingreso, la forma de otorgar los nombramientos definitivos a los nuevos miembros (tanto el de agregado diplomático como el de tercer secretario) y el proceso de ingreso lateral del personal temporal o asimilado y de los funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores (art. 34). En el caso del RLSEM, cuyo ingreso comprende los artículos del 34 al 41, no se han hecho innovaciones trascendentes durante el periodo comentado, salvo ciertas precisiones al ingreso lateral (art. 40).

En estas adecuaciones al marco jurídico, específicamente lo que se refiere al ingreso de nuevos miembros, es evidente la interpretación de los servidores públicos que han participado en la selección de los 720 miembros del SEM que han ingresado entre 1994 y 2014. Su impronta se manifiesta fundamentalmente en los aspectos relacionados con el proceso de selección, donde se han encargado de:

- a. Establecer las fechas de emisión de las convocatorias para los concursos de ingreso al Servicio exterior Diplomático, aspecto que está vinculado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), dependencia que autoriza los recursos para la creación de nuevas plazas.
- b. Determinar las características de la convocatoria, las cuales no obstante su similitud y apego a lo establecido en la LSEM y el RLSEM presentan variaciones en cada una de las 14 que se han emitido para las ramas diplomática-consular (DC) y técnico-administrativa (TA) en las últimas dos décadas.
- c. Especificar el contenido de los exámenes de cultura general (rama DC) y de conocimientos generales (rama TA), así como los temas de los ensayos sobre realidad internacional que se aplica a los aspirantes a la rama DC.
- d. Establecer los criterios a los cuales se apegan los sinodales que evalúan los exámenes y realizan las entrevistas a los candidatos.

En este rubro, las consideraciones planteadas en las entrevistas y la práctica observada sugieren cambios en los ámbitos que se mencionan a continuación.

MODIFICACIONES A LA LEY DEL SEM

Estado Actual	Cambio Sugerido	Alcance Esperado
<p>ARTÍCULO 28 (LSEM).- El ingreso como funcionario de carrera a la rama diplomático-consular se realizará por oposición, mediante concursos públicos anuales que serán organizados en etapas eliminatorias (...)</p>	<p>El no cumplimiento de la periodicidad anual, obliga a referir que se realizarán en la medida en que el presupuesto autorizado por la SHCP permita la creación de nuevas plazas o, en su caso, establecerlo bianual.</p>	<p>Brindar certeza a las personas interesadas en participar en los concursos.</p>
<p>(...) VI. Exámenes médicos y psicológicos;</p>	<p>Determinar que su aplicación será durante la segunda y la tercera etapa de selección y que tienen solo un carácter de diagnóstico, no con valor para la evaluación.</p>	<p>Asegurar que casos sensibles detectados en la segunda etapa, seán atendidos en la tercera etapa de selección, incluso durante la carrera, si el aspirante ingresó al SEM.</p>
<p>(...) VII. Cursos especializados en el Instituto Matías Romero, cuya duración no excederá de seis meses (...)</p>	<p>La experiencia y los resultados de cursos previos analizados, confirma que la duración mínima de estos cursos deberá ser de 6 meses.</p>	<p>Garantizar, en tiempo y forma, contenidos que incluyan aspectos teórico-prácticos, así como desarrollo de nuevas capacidades y habilidades.</p>
<p>(...) VIII. Un periodo de experiencia práctica en la Secretaría cuya duración no excederá de seis meses.</p>	<p>Establecer su realización conjunta con los cursos de formación, bien en horario matutino, vespertino o mixto.</p>	<p>Conjunción de teoría y práctica a fin de favorecer la aplicación y el desarrollo de habilidades y el nuevo conocimiento.</p>
<p>ARTÍCULO 29.- (LSEM) La Comisión de Personal dará aviso oportuno al Secretario de las vacantes en el rango de agregado diplomático, a fin de que convoque a un concurso anual de ingreso para cubrir las e instale la Subcomisión de Ingreso.</p>	<p>Identificar las necesidades de personal por representación, así como los puestos más apremiantes de cubrir en las ramas DC y TA.</p> <p>Necesario cumplir con la periodicidad establecida o hacerlo bianual.</p>	<p>Diagnosticar necesidades reales de personal y atenderlas con el ingreso de personal específico en períodos determinados.</p>

MODIFICACIONES A LA LEY DEL SEM

Estado Actual	Cambio Sugerido	Alcance Esperado
<p>ARTÍCULO 30.- La Subcomisión de Ingreso estará integrada por:</p> <p>I. El Titular del Instituto Matías Romero, quien la presidirá;</p> <p>II. Dos representantes de instituciones de educación superior, legalmente reconocidas, una de las cuales deberá tener establecida la carrera de relaciones internacionales, y la otra cuando menos carreras afines a esta última;</p> <p>III. El Director General que tenga bajo su cargo los asuntos concernientes al personal del Servicio Exterior, quien actuará como secretario de la misma, y</p> <p>IV. Otra persona ajena a la Secretaría que tenga experiencia en recursos humanos.</p> <p>La Subcomisión de Ingreso verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 32 y 33 de la presente Ley y organizará y calificará los exámenes de ingreso de las ramas diplomático- consular y técnico-administrativa del Servicio Exterior.</p>	<p>Necesaria mayor apertura y representatividad. Se requiere hacer efectivo el apartado II de este artículo, tomando en consideración que en la actualidad hay más de 80 universidades en México que imparten la carrera de Relaciones Internacionales.</p> <p>Por otra parte, la inclusión de un experto en Recursos Humanos debe ser complementada con la participación de Psicólogos especializados en detección de habilidades y capacidades.</p> <p>Siendo que en la Comisión de Personal participan representantes de cada uno de los rangos que conforman el escalafón del Servicio Exterior Mexicano, es recomendable considerar su inclusión en ciertas partes del proceso de selección e ingreso.</p>	<p>Asegurar la máxima representatividad en la Subcomisión a fin de asegurar que las decisiones condensen las opiniones y propuestas de todas las partes involucradas.</p>

MODIFICACIONES A LA LEY DEL SEM

Estado Actual	Cambio Sugerido	Alcance Esperado
<p>ARTÍCULO 31.- (...) Transcurrido el periodo al que se refieren las fracciones VII y VIII del artículo 28 de la presente Ley, la Comisión de Personal evaluará su desempeño en la Secretaría para determinar si recomienda su nombramiento como agregado diplomático. Después de seis meses podrán ser ascendidos a terceros secretarios como resultado de la evaluación de su desempeño.</p>	<p>Necesario eliminar discrecionalidad que genera la aplicación de este artículo. Prioritario determinar los aspectos específicos de desempeño que serán evaluados para aplicar el nombramiento y ascenso referidos.</p>	<p>Hacer públicas las evaluaciones obtenidas en el curso de formación del IMR, así como los resultados de las prácticas profesionales, a fin de garantizar transparencia en las decisiones asumidas.</p>
<p>ARTÍCULO 33.- El ingreso como personal de carrera a la rama técnico-administrativa se realizará:</p> <p>I. Por oposición, mediante concursos públicos que se llevarán a cabo según las necesidades de la Secretaría, preferentemente cada dos años, bajo las modalidades que establecerá el Reglamento (...)</p> <p>II. Los requisitos para ingresar serán los mismos que se señalan para la rama diplomático-consular, con excepción del requerimiento del grado académico, para el que será suficiente haber completado la educación media superior y el dominio de un idioma extranjero de utilidad para la diplomacia, preferentemente el inglés.</p>	<p>Necesario respetar periodicidad establecida, así como tomar en consideración las características y funciones de este personal a fin de definir un procedimiento de ingreso diferente.</p> <p>Las características del trabajo que realiza este personal obligan a establecer como requisito el grado de licenciatura, particularmente en áreas como Administración, Contabilidad e Informática.</p>	<p>Asegurar que el personal de la Rama TA atienda las necesidades de la Cancillería, tomando en consideración los objetivos de la política exterior y la tendencia actual de las relaciones internacionales.</p>

MODIFICACIONES A LA LEY DEL SEM

Estado Actual	Cambio Sugerido	Alcance esperado
<p>III. Quienes obtengan las calificaciones más altas en el concurso de ingreso a la rama técnico-administrativa recibirán una beca con las percepciones que determine la Secretaría y deberán acreditar un curso de capacitación en el Instituto Matías Romero con duración máxima de tres meses;</p> <p>IV. Concluidos los cursos a que se refiere el párrafo anterior, deberá acreditarse una práctica de tres meses en la Secretaría, y</p> <p>V. Al término de dicha práctica, y previa recomendación de la Comisión de Personal, se otorgará un nombramiento de Técnico-Administrativo "C".</p>	<p>A fin de maximizar la cantidad de plazas que autoriza la SHCP, se han incrementado los ingresos en esta rama en los últimos concursos. Están ingresando profesionistas, mejor preparados, pero sus percepciones son hasta 50% menos de los que perciben los integrantes de la Rama DC, aunque asumen responsabilidades similares.</p> <p>De mantener la misma fórmula (más personal con menores ingresos), sería recomendable crear una vía que, una vez siendo parte del SEM, les permita concursar por plazas de la Rama DC, a fin de generar un incentivo en el desempeño de su trabajo.</p>	<p>Garantizar que las percepciones sean equiparables al trabajo realizado. En caso contrario, generar un aliciente a través de un ingreso lateral a la Rama DC.</p>

MODIFICACIONES A LA LEY DEL SEM

Estado Actual	Cambio Sugerido	Alcance Esperado
<p>ARTÍCULO 34.- El personal temporal o asimilado de la rama diplomático-consular y técnico-administrativa, así como los funcionarios de la Secretaría, podrán ingresar al Servicio Exterior como personal de carrera de la rama diplomático-consular siempre que cumplan con los requisitos de ingreso previstos en las fracciones I, III, IV, V y VI del artículo 32 de la presente Ley y obtengan una evaluación favorable de su desempeño por parte de la Comisión de Personal. (...)</p>	<p>Artículos con efectividad mínima, debido a que son escasos, por no decir inexistentes, estos casos. En su aplicación, no obstante la considerable cantidad de prospectos que trabajan en la Cancillería, no se vislumbra un cambio. Considerar su eliminación dentro de la Ley sería un acierto; en caso contrario, es necesario difundir ampliamente esta opción e incluir plazas con estas características en convocatorias futuras.</p>	
<p>ARTÍCULO 35.- Los servidores públicos de la Secretaría, de las misiones diplomáticas y de las representaciones consulares podrán incorporarse a la rama técnico-administrativa, siempre que cumplan con los requisitos de ingreso previstos en el artículo 33 de la presente Ley y que aprueben los exámenes públicos que determine la Secretaría. Los empleados que tengan una antigüedad de cuatro años podrán ingresar a dicha rama en la categoría de técnico-administrativo "B" y los que acumulen siete años podrán ingresar como técnico-administrativo "A".</p>		<p>Permitir que personal con antigüedad y experiencia en los temas que maneja la Cancillería pueda ingresar al SEM, fortaleciendo sus cuadros.</p>

2. Etapas de selección: evaluación de experiencia y conocimientos

El proceso de selección e ingreso al SEM está formado por tres etapas determinadas en el marco jurídico vigente. La primera incluye exámenes de cultura general (rama DC) y de conocimientos generales (rama TA), de manejo del idioma español, así como de conocimiento de lenguas extranjeras³⁴ (dominio de uno, comprensión de otro, para la rama DC; dominio de sólo un idioma para la rama TA). La segunda fase comprende un examen psicológico, la elaboración de un ensayo sobre algún tema actual de relaciones internacionales vinculadas con la política exterior de México (sólo aplica para la rama DC), así como un examen oral en idioma inglés y entrevistas realizadas por un panel de funcionarios y académicos elegidos por la Comisión de Personal a propuesta de la Subcomisión de Ingreso. La tercera etapa incluye un examen médico, un curso de formación en el Instituto Matías Romero y un periodo de experiencia práctica en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Con relación a los requisitos generales de ingreso se han aplicado ciertas variaciones, como la eliminación de la cartilla militar y la excepción de la edad máxima (30 años) para participar, todo lo cual ha permitido desvanecer cualquier posible cuestionamiento de discriminación entre quienes están interesados en participar.

Respecto al grado académico, la licenciatura debe ser un requisito indispensable en ambas ramas, eliminando la opción de bachillerato para la rama TA. Ello porque las características del trabajo que realiza el personal de esta rama, así como la estructura y el funcionamiento de las representaciones de México en el exterior, hace necesario garantizar estándares de profesionalismo y capacitación. En el caso de los idiomas, es recomendable en ambas ramas incluir otros que no sean parte del sistema de Naciones Unidas, lo que permitiría contar con especialistas en lenguas de utilidad para la cancillería.

³⁴ Este examen es elaborado por la UNAM desde hace varios años y de entre las recomendaciones captadas en las entrevistas destaca el revisar exhaustivamente el tipo y los resultados que ha dado esta evaluación a fin de ratificar su realización con esa institución o, en su caso, cambiar el proceso de elaboración, pensando incluso en una licitación de propuestas académicas que coordine la Subcomisión de Ingreso con el fin de elegir la mejor opción en contenido y costo.

Aunque es importante asegurar la pluralidad y diversidad geográfica en la participación de candidatos con perfiles idóneos para el SEM, no es recomendable establecer cuotas por región geográfica o género, pues se perdería el espíritu de concurso abierto. Lo recomendable es asegurar que la SRE tenga mayor presencia en toda la república mexicana a fin de lograr una cooperación amplia con instancias estatales y municipales. En ese sentido, la impartición, por parte de funcionarios en activo o de embajadores en retiro, de cursos, conferencias o seminarios sobre relaciones internacionales o política exterior mexicana en las delegaciones de pasaportes seguramente motivaría alguna participación.

Este es un aspecto medular en el proceso actual, porque al no existir un límite respecto a la cantidad de solicitantes que pueden participar en los concursos públicos de ingreso, se aplican cada vez un mayor número de exámenes. Destaca que en la convocatoria de ingreso 2014 se aplicó revisión curricular a aproximadamente de 8 mil candidatos, participaron en la primera etapa de selección alrededor de 3400, y sólo 350 en la segunda etapa, de entre los cuales se distribuyeron las 35 plazas de agregado diplomático y las 60 de técnico-administrativo. Ante tal tendencia, con la finalidad de optimizar tiempos y precisión en las evaluaciones, convendría modificar los criterios de evaluación de modo que:

- a) Sólo quienes obtengan las más altas calificaciones en el examen de conocimientos o cultura general realicen el examen de español.
- b) Sólo a quienes vuelvan a obtener las más altas calificaciones se les aplique el examen del idioma extranjero.
- c) Sólo pasen a la segunda etapa de selección quienes hayan obtenido las calificaciones más altas en cada uno de los rubros. Se buscaría que la cantidad de los solicitantes seleccionados no represente más de 10% del total de participantes a fin de permitir una evaluación más detallada.

Este último aspecto es de gran importancia ya que si no se aplica este efecto “de poda” o eliminación en los exámenes, se tendría que recurrir a una ponderación específica para cada una de las evaluaciones, que es como ha funcionado en ciertos concursos de ingreso. Lo fundamental es asegurar que los resultados de cada una de las etapas siempre sean proporcionales a las plazas disponibles, y determinar a cuántos participantes rescatar en cada una hasta llegar a la meta.

Otros aspectos con posibilidad de ajuste o cambio en las tres etapas que conforman el proceso de selección incluyen:

I. Primera etapa:

Más que una nueva ponderación del valor de los exámenes en la calificación final de cada una de las etapas, se requiere remarcar el carácter eliminatorio de éstos para determinar quiénes son los mejores. Independientemente de la rama, el nombramiento (agregado diplomático o técnico administrativo “C”) debería otorgarse hasta conocer a fondo las capacidades y habilidades de los futuros miembros. Para ello es recomendable mayor rigurosidad en esta fase inicial del proceso.

Respecto al perfil profesional, independientemente de la opción “generalista” o “especialista”, es necesario determinar ciertas profesiones y disciplinas a fin de atender necesidades específicas; con la edad, la eliminación del máximo establecido en la normatividad vigente, evitará interpretaciones discriminatorias, rescatando profesionistas entre en quienes cuentan con posgrado o especialidad.

El contenido del examen de conocimientos debe revisarse con el fin de lograr un equilibrio entre los apartados de relaciones internacionales, situación nacional y política exterior de México. Es recomendable considerar la inclusión de reactivos que permitan medir habilidades y aptitudes, además de los conocimientos. Todo ello en función de las necesidades actuales de la Cancillería.

Estas exámenes siguen vigentes, sobre todo considerando la creciente cantidad de participantes. No obstante, con objeto de optimizar su aplicación, es recomendable tomar en cuenta las diversas opciones que otorga el modelo de opción múltiple, es decir, más que una estructura de pregunta cerrada con opciones de respuesta, deben contemplarse opciones como relación lógica, relación cronológica, relación doctrina-escuela con acontecimientos verídicos, vínculos de asociación-contexto-identificación.

Respecto a la ponderación que tiene dentro del conjunto de evaluaciones, convendría considerar al examen de conocimientos como una evaluación de grado, es decir como un procedimiento que constate sólo el nivel profesional del candidato y dejar de considerarlo una prueba profesional. Como complemento, sería recomendable otorgar mayor valor al ensayo, agregando mayor complejidad en su resolución, a fin de proporcionar un resultado más fidedigno en este rubro.

Lo fundamental es que durante esta etapa se evalúe el conocimiento de aspectos fundamentales del país: historia, economía y política fundamentalmente, ya que la valoración del conocimiento acerca de los elementos de la PEM se aplica en la segunda fase, a través del ensayo o la entrevista. Para la rama TA sería un formato similar, aunque con menor grado de dificultad y se agregarían conocimientos vinculados con sus áreas de especialidad: gestión administrativa y servicios de apoyo en general.

Respecto al examen de español, pese al cuestionamiento respecto a su contenido y modalidad, se confirma como una herramienta importante, pues con su aplicación se reafirma el manejo del lenguaje del candidato, ratificando su capacidad de interrelación, de comunicación de sus ideas o planteamientos. Es un instrumento fundamental para constatar que el candidato tiene un lenguaje amplio y cuenta con capacidad de comunicación escrita, sin omitir la verbal, que en la entrevista se verifica.

El examen de español es necesario porque permite determinar el grado en que un becario puede interpretar, explicar, escribir, en resumen, hacer uso de la sintaxis, así como comprender y aplicar la lengua.

Los idiomas merecen una revaloración, incluso valorar si es viable exigir sólo un dominio absoluto del inglés y eliminar el de traducción, lo cual podría utilizarse como aliciente en etapas de ascenso, es decir, agregarlo como nueva habilidad en etapas posteriores del desarrollo profesional del diplomático. Se debe tener en cuenta que demandar el segundo idioma repercute en la participación de candidatos de las entidades federativas donde las oportunidades de aprender otra lengua extranjera son limitadas.

Un aspecto fundamental en las ramas DC y TA, es el respeto al anonimato del concursante, el cual debe seguir siendo un principio fundamental que no debe cambiar en la evaluación de los exámenes durante esta y las etapas subsecuentes.

Finalmente, es conveniente revisar los lineamientos actuales de ponderación que aplican en esta etapa, que incluye para la rama DC: examen de cultura general, 40%; examen de español, 25%; examen escrito de inglés, 25%, y traducción del segundo idioma, 10%. Mientras que para la rama TA: examen de cultura general, 80%; examen de español, 10%, y examen escrito de inglés, 10%. La revisión a este tema estaría enfocado otorgar una mayor valoración al conocimiento de lenguas extranjeras ya que en la actualidad es evidente la falta de expertos en ruso, chino, árabe y alemán, entre otros, en la cancillería mexicana.

II. Segunda etapa

La importancia de certificar que los candidatos son física y psicológicamente aptos para asumir una carrera plena de desafíos profesionales y personales conlleva exámenes cuyos resultados sean validados en más de una ocasión. En ese sentido, es recomendable que estas valoraciones se apliquen durante la tercera etapa de

selección en diversas ocasiones con el fin de validar o, en su caso, descartar diagnósticos.

En el examen psicológico lo fundamental es constatar que existe armonía en los aspectos a evaluar, capacidad adecuada para trabajar en equipo, así como constatar que se tiene bien asimilada la estructura jerárquica dentro de la cancelería.

El examen médico es importante porque permite identificar problemas tempranos o posibles enfermedades terminales, por lo cual es necesario otorgar mayor relevancia al análisis de cada caso.

El aspecto psicológico está estrechamente vinculado con la entrevista que realiza un panel de especialistas a los candidatos. Al respecto, la participación de un experto en recursos humanos en los paneles ayuda a complementar diagnósticos previos. Sin embargo, es conveniente extender su labor a la tercera etapa, en la cual intervendría en la impartición de talleres durante el curso de formación y atendería los casos considerados sensibles a fin de emitir recomendaciones a la Subcomisión de Personal.

El perfeccionamiento del contenido y la aplicación de los exámenes psicológicos son impostergables. Se debe tomar en cuenta que sus resultados no miden desempeño ulterior de los candidatos, fundamentalmente durante sus prácticas profesionales. Por ello es pertinente considerar su eliminación del proceso inicial, ya que éstos no cuantifican los aspectos medulares de la personalidad de los candidatos. De mantenerse en su forma y aplicación actuales, lo recomendable sería una ponderación específica o un ajuste en su contenido, por esa razón la participación de la UNAM es primordial.

Algo fundamental es que la aplicación del examen psicológico debe hacerse a través de diversos filtros. Al inicio debería emplearse una batería de los aspectos difíciles para medir la capacidad y el potencial mental; posteriormente se aplicaría

una medición más fina. Seguirían realizándose evaluaciones, incluso observaciones directas, que servirían como filtros para identificar perfiles para canalizar a los candidatos a las áreas o temas que se consideren más aptos. Esta etapa del proceso sería con fines de conocimiento, no de selección o rechazo, pues lo que se pretende es conocer más de cerca a los aspirantes.

Esa modalidad de filtros no conformaría un modelo rígido, pues a partir de las características de cada grupo de aspirantes se aplicarían filtros específicos. Esta versatilidad no implica indefinición metodológica ya que habría un modelo o marco general a partir del cual se desglosarían lineamientos como la ponderación que tendría cada una de las evaluaciones o filtros, así como el perfil de los especialistas que participarían en esta etapa examinadora. Este modelo de filtros también permitiría identificar las adscripciones de trabajo que más se aproximen a los perfiles de los candidatos.

Como resultado de sus características, los exámenes médico y psicológico no deberían tener calificación ni ser considerados como diagnóstico, sobre todo tomando en cuenta sus implicaciones en el ámbito de los derechos humanos: lo detectado en cualquiera de ellos no representa un causal de rechazo. En el psicológico, el diagnóstico ayudaría a brindar atención a los elementos que hayan sido seleccionados para la tercera etapa.

Con relación a la elaboración del ensayo, es importante destacar que quienes ya trabajan en la cancillería tienen una ventaja, pues conocen los temas y el estilo de abordarlos, por lo que una modalidad diferenciada para ellos en este ámbito es digna de considerarse.

Respecto a los nueve rubros que establece la LSEM para la elaboración de los ensayos, se destaca lo difícil que resulta separar algunos temas ya que el ejercicio de síntesis repercute en más de un área. Entre la variación de los tópicos que podría aplicarse destacan: políticos, económicos, regional, mundial, protección,

consular, cultura y cooperación (aunque estos últimos pueden estar implícitos en el desarrollo de otros). Una ventaja adicional sería que limitar el número de temas favorecería la labor del evaluador y daría pauta al concursante para combinarlos. El formato se conservaría, seguiría predominando el que incluya apreciación, síntesis e interpretación o, en un contexto de medición diferente, sustancia y propuesta. Adicionalmente se buscaría que el jurado evaluador sea el mejor y esté capacitado para desempeñar su tarea.

Referente a la entrevista, actualmente las preguntas están enfocadas a evaluar en el concursante sus conocimientos sobre asuntos internacionales, situación interna de México y política exterior mexicana, así como la capacidad de interlocución, la vocación de servicio, el sentido humanitario, la facultad para tomar decisiones, la iniciativa, potencial para trabajar bajo presión y la disciplina.

Lo recomendable sería convertirla en una herramienta no para medir los conocimientos sino para identificar y medir aptitudes. Para ello es fundamental que en la composición del panel dictaminador se consideren los siguientes aspectos: generacional (miembros del SEM de rango inferior a embajador); académico (representantes de alguna universidad que imparta Relaciones Internacionales), y diversidad (asegurar la inclusión de un servidor público conocedor de las relaciones internacionales de México, pero que no sea parte de la SRE). En el concurso más reciente la participación de un experto en recursos humanos fue un acierto, por lo cual es recomendable integrar a un avezado profesional en estos temas para los siguientes concursos.

Como la entrevista es un instrumento primordial para conocer al aspirante, fundamentalmente lo relacionado con sus habilidades mentales, con su visión para resolver problemas y su postura para trabajar bajo presión, sería conveniente que en la entrevista para la rama TA participen especialistas con conocimientos técnico-administrativos.

Otro aspecto primordial es que en las entrevistas el jurado sea mixto, es decir, para concursantes sin ningún vínculo previo con la cancillería: dos representantes del SEM más un académico; para concursantes con antecedentes laborales en la SRE: dos académicos más un representantes del SEM.

La composición de jurado –como fue establecido en el último examen de ingreso– es correcta, lo recomendable es el establecimiento de un protocolo que aplique como referente para todos los concursantes a fin de eliminar subjetividad y cualquier posible favoritismo.

III. Tercera etapa

La tercera etapa reiteradamente es señalada como de carácter eliminatorio pero en la práctica no ocurre, pese a ser la que más adecuaciones ha tenido en las convocatorias de ingreso de años recientes. La duración del curso de capacitación ha variado en diversas ocasiones de uno a tres meses, para la rama TA, y de tres a 12 meses, para la rama DC. Algo similar ha ocurrido con las prácticas profesionales al interior de la cancillería, que han variado de uno a seis meses, a pesar de que en la LSEM se establece hasta tres meses para la rama TA y seis meses para la rama DC. Ante esta tendencia es apremiante el establecimiento de parámetros homogéneos que den certidumbre y homogeneidad a la formación de los nuevos diplomáticos.

Su carácter eliminatorio debe considerar tanto el desempeño académico como el laboral (prácticas), a los cuales podrían sumarse los diagnósticos psicológico y médico.

Aunado a esta condición de selectividad, es recomendable que el curso del Instituto Matías Romero (IMR) tenga una duración mínima de seis meses (asegurando que las áreas de conocimiento primordiales sean acordes con las necesidades de la SRE) y las prácticas en la cancillería también sean de seis meses (inclusive considerar un año para los candidatos que no tienen experiencia laboral previa en la cancillería). Durante el periodo de capacitación en el IMR se confirmará el perfil

profesional del candidato y se buscará insertarlo en adscripciones donde se aprovechen al máximo sus capacidades profesionales. En caso de no ser posible establecer una duración permanente para el curso de formación, lo recomendable sería concentrarse en contenidos específicos.

También sobre el curso de formación, es conveniente revalorar su contenido con una distribución equitativa entre materias obligatorias y optativas, así como idiomas y talleres. En cuanto las prácticas contempladas en la tercera etapa, sería conveniente basarse más en su perfil profesional para garantizar un mejor beneficio de sus aportaciones. Necesario destacar que estos dos elementos (formación y práctica) también favorecen la adaptación a la institución y al espíritu de cuerpo.

En el curso de formación es conveniente diseñar una estructura amplia que permita identificar las expectativas del grupo y de la cancillería con el fin de articular y potencializar los resultados. Así, al considerar el perfil profesional de los candidatos (profesión, edad, antecedentes laborales, entre otros) se podría determinar el tipo y la cantidad de talleres de habilidades necesarios de incluir en el programa de estudios. Con esta decisión se lograría utilizar el conocimiento duro (profesional) de los aspirantes en herramienta de trabajo cotidiano, para evitar repeticiones o impartir asignaturas innecesarias. Un aspecto coadyuvante en este procedimiento sería rescatar la maestría en estudios diplomáticos, vinculándola con percepciones y con candidatos (identificación de prospectos) a estudiarla.

Considerando que durante varios años el IMR impartió simultáneamente una maestría para los candidatos a ingresar al SEM, no es descartable retomar este planteamiento y extender la formación a un año, con nivel de maestría, a todos los aspirantes sin excepción, además de realizar prácticas profesionales hasta por un año, requisitos que tendrían que ser aprobados antes de otorgar el nombramiento de tercer secretario. De ser esta la opción, en el diseño del plan de estudios del IMR tendría que incrementarse la participación de la Comisión de Personal, de académicos, psicólogos y pedagogos.

Lo fundamental es que si se retoma este nivel de estudios habría que separarla del proceso de ingreso. Una opción sería utilizarla como recompensa a los estudiantes más destacados de ingreso o a los miembros del SEM que se determine becar para que la tomen. Este es un tema fundamental para asegurar la vinculación de la SRE con la vida académica y, en ciertos casos, identificar futuros prospectos para el SEM.

Aunque la rama TA es analizada con mayor detalle en otro apartado, resulta apremiante otorgar en su formación mayor preponderancia a los aspectos prácticos y asegurar estadías profesionales mínimas de seis meses en áreas de la Oficialía Mayor, unidad administrativa que comprende la mayoría de los temas que serán su responsabilidad futura, o en las de Protección y Documentación Consular, ámbitos donde se han concentrado los ingresos recientemente. En ambas ramas, empero, sería benéfico agregar en los cursos de formación a más ponentes ajenos a la SRE y asegurar que haya especialidad por áreas o temas al terminar esta etapa. También recomendable sería evitar que conferencias y actividades extraacadémicas sean parte del programa de formación ya que su inclusión lo debilita en tiempo y alcance.

No hay que olvidar que en la extensión del curso de formación diplomática, un factor fundamental es la apremiante necesidad de recursos humanos que tiene la SRE. De ahí que otra variante que se podría explorar comprendería un curso de cuatro meses y durante ese periodo realizar simultáneamente prácticas profesionales por la mañana (9 a 14 horas) y estudios formales en el IMR por la tarde (16 a 20 horas). Las prácticas serían en una oficina, máximo dos. En el caso del IMR se considerarían conferencias, materias fundamentales, preparación en temas de administración y gestión administrativa. Sin olvidar la importancia sustantiva de los talleres y las sesiones tutoriales, sobre todo estas últimas que conllevan un involucramiento con la evaluación y mayor conocimiento de aspectos personales y profesionales del estudiante.

Gracias a su flexibilidad temática y a la posibilidad de atender a personas en distintos horarios y ubicaciones geográficas, la modalidad de educación a distancia del IMR (Campus Virtual) es un medio eficaz para atender necesidades de capacitación de los miembros del SEM, personal de las representaciones en el exterior y otros funcionarios de la Cancillería.³⁵ En ese sentido, cualquier estrategia concebida para fortalecer el curso de formación de los nuevos diplomáticos mexicanos deberá incluir esta modalidad de enseñanza.

3. Estructura, Funciones y Supervisión de la Comisión de Personal

En cuanto a la composición y funcionamiento de la Comisión de Personal, su flexibilidad actual y el número de participantes se considera adecuado, no obstante, es importante delimitar su alcance en ciertas áreas y la forma como sus integrantes pueden tener atribuciones. En el caso del Instituto Matías Romero, su labor debe concentrarse en la duración y en los contenidos de la capacitación; mientras que la Comisión de Personal, en la selección, tomando en cuenta la experiencia práctica y la formación de los candidatos. Aunque es viable ampliar su composición o participación parcial (embajadores retirados, representantes de rango) siempre es latente el riesgo de perder la coordinación general del proceso, de ahí el dilema entre la continuidad en su forma y proceso actual o la transformación hacia un nuevo desarrollo.

Definitivamente es conveniente que actúe en función de las mejores propuestas de selección. La innovación es un imperativo en la actualidad para dejar atrás el tradicional “actuar en apego a la ley” ante el temor de que cambiar o ajustar el

³⁵ A través de esta herramienta tecnológica, se ofrecen 58 programas en línea sobre diversas temáticas: ceremonial y protocolo, inspección de documentos, documentación y protección consular, sensibilización en perspectiva de género, normatividad en materia presupuestaria y promoción turística y comercial, entre otros, además de cursos de idiomas en línea. Algunos de estos programas son desarrollados por el mismo instituto y otros se imparten en colaboración con el Centro de Enseñanza para Extranjeros de la UNAM (CEPE); con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); con DiploFoundation (Fundación sin fines de lucro formada por los gobiernos de Malta y Suiza) y con UNITAR (instituto de las Naciones Unidas para la Formación y la Investigación).

procedimiento en cada convocatoria pueda generar una queja o denuncia por parte de los participantes.

La presencia de los representantes de rango en la Comisión de Ingreso es fundamental para asegurar su participación, en ciertas etapas, del proceso de admisión; organizar reuniones con ellos para conocer sus opiniones y propuestas lo enriquecería. Es necesario validar su presencia real en las subcomisiones, para lo cual es apremiante modificar los estatutos que regulan su operación. En lo que se refiere a la Subcomisión de Ingreso, si no es posible garantizar la participación de los 12 representantes de rango, lo recomendable sería que al menos esté presente uno por cada rama.

Otro aspecto sustantivo sería valorar si sus funciones y composición son las adecuadas con el momento y las necesidades actuales. De acuerdo con la normatividad vigente, la Subcomisión de Ingreso, es responsable durante la primera etapa de: elaborar la guía de estudios; preparar el examen de conocimientos generales; atender los casos especiales de los solicitantes, y determinar el porcentaje de candidatos que pasarían a la siguiente etapa.³⁶ Por su parte, en la segunda etapa, le corresponde fijar los temas del ensayo; calificar los exámenes escritos; asignar sínodos y la guía para las entrevistas, así como especificar los criterios de la evaluación final.

Tomando en consideración el modelo burocrático -específicamente la supervisión desde arriba y desde abajo a la cual deben estar sometidos los actores de cualquier organización pública- la estructura y funcionamiento de la comisión requiere adecuación expedita. Ampliar la representatividad en ciertas partes del proceso de ingreso trasciende el involucramiento de los representantes de rango. Actualmente un representante del órgano interno de control acompaña todas las etapas y al finalizar

³⁶ Igualmente le corresponde solicitar al Instituto de Investigaciones Filológicas de la UNAM elaborar la evaluación del examen de español y al Centro para la Enseñanza de Lenguas Extranjeras (CELE) el de dominio de inglés. Enviar examen de cultura general al Centro de Cómputo de la UNAM para la evaluación y solicitar al CELE la elaboración de los exámenes de dominio de otras lenguas.

cada uno de los exámenes se firman actas en cuya suscripción se incluye a uno de los concursantes, quien atestigua la conclusión de la etapa correspondiente. Al respecto, la inclusión de un representante académico y la participación, como testigo de honor del proceso, de un representante del poder Legislativo, además de confirmar la legitimidad incrementaría la confianza en el proceso de selección. Un avance adicional en la misma dirección sería la posibilidad de incluir a algún representante nombrado directamente por el titular del ramo en ciertas etapas del proceso.

Algo que debe conservarse, con base en su labor sustantiva en diversas tareas de la Comisión de personal, es que la Subcomisión de Ingreso siga siendo presidida por el director general del IMR y su secretario recaiga en el titular de la DGSERH. Para fortalecer sus tareas, estas autoridades podrían ser asesoradas por un cuerpo colegiado formado por académicos provenientes de instituciones académicas que impartan la carrera de Relaciones Internacionales, embajadores retirados, representantes de “think tanks” sobre temas internacionales y política exterior de México, incluso por representantes del sector privado con título honorario.

4. Necesidad de una nueva tipificación de plazas y mayor presupuesto

Algo inquietante en la composición actual del SEM es el estancamiento en el número de sus miembros durante los últimos 20 años; no obstante que las relaciones internacionales de México se han multiplicado, el tamaño de este servicio civil se mantiene, en promedio, en mil 200 miembros. Persiste como asignatura pendiente el fortalecimiento y la modernización de este órgano del Estado Mexicano a fin de asegurar que el país esté presente en nuevas zonas geográficas y pueda contar con más representaciones diplomáticas en el mundo. Esta tendencia constataría que el Ejecutivo Federal no ha reconocido plenamente la importancia del Servicio Exterior Mexicano en la conducción de nuestra política exterior, a lo que sin duda se le suma la capacidad negociadora de los funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores para obtener más plazas para el SEM y mejores condiciones presupuestales con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ante esta tendencia, el recurso de la comparación internacional es inevitable. Así, Brasil, con una visión estratégica de Estado en su política exterior, a pesar de atravesar por una seria crisis económica interna en fechas recientes, no ha permitido que sus intereses nacionales se vean afectados. Por el contrario, ha fortalecido a su Cancillería y a su Servicio Exterior, tanto en su presupuesto, como en el número de sus miembros. De esta forma, Brasil considera el gasto en capacitación de su servicio exterior y el de la infraestructura de sus misiones en el exterior, como gasto de inversión y no como gasto corriente.³⁷

Esta comparación es de gran utilidad para constatar que el peso específico de México en el escenario internacional no corresponde con el presupuesto otorgado a la Secretaría de Relaciones Exteriores, ni al número de Misiones y de funcionarios del servicio de carrera.

Esta problemática ha comenzado a ser preocupación de los legisladores mexicanos, quienes en septiembre de 2015 presentaron una iniciativa a fin de crear nuevas plazas entre el personal del Servicio Exterior de carrera para afrontar los desafíos y oportunidades del contexto internacional, así como para tener mayor presencia de México en el mundo a fin de enfrentarlos y capitalizarlos.³⁸ Lo fundamental de esta proposición, todavía en análisis, es reconocer que el aumento en el número de plazas del Servicio Exterior Mexicano es viable a través de la asignación de más recursos a la Secretaría de Relaciones Exteriores o con la reasignación de recursos con los que ya cuenta dicha dependencia.

³⁷ Incluso el caso de Cuba contrasta fuertemente con el de nuestro país. México tiene actualmente representación en poco menos de una tercera parte de los Estados miembros de la ONU, es decir, solamente 70 Embajadas, mientras que la Isla cuenta con 120 Representaciones Diplomáticas en el mundo.

³⁸ La iniciativa se elaboró tomando en cuenta la racionalidad jurídico-formal, por lo que la propuesta es adicionar un segundo párrafo al artículo 9 de la Ley del Servicio Exterior, determinando que: "De igual manera, la Secretaría deberá gestionar ante las autoridades correspondientes, la autorización de creación de nuevas plazas de las ramas diplomática-consular y técnico-administrativa con la periodicidad que resulte necesaria para el cabal cumplimiento de las funciones de representación y ejecución de la política exterior mexicana". (LXIII/1PPO-7/57564-10.09.2015- Grupo parlamentario del PRI).

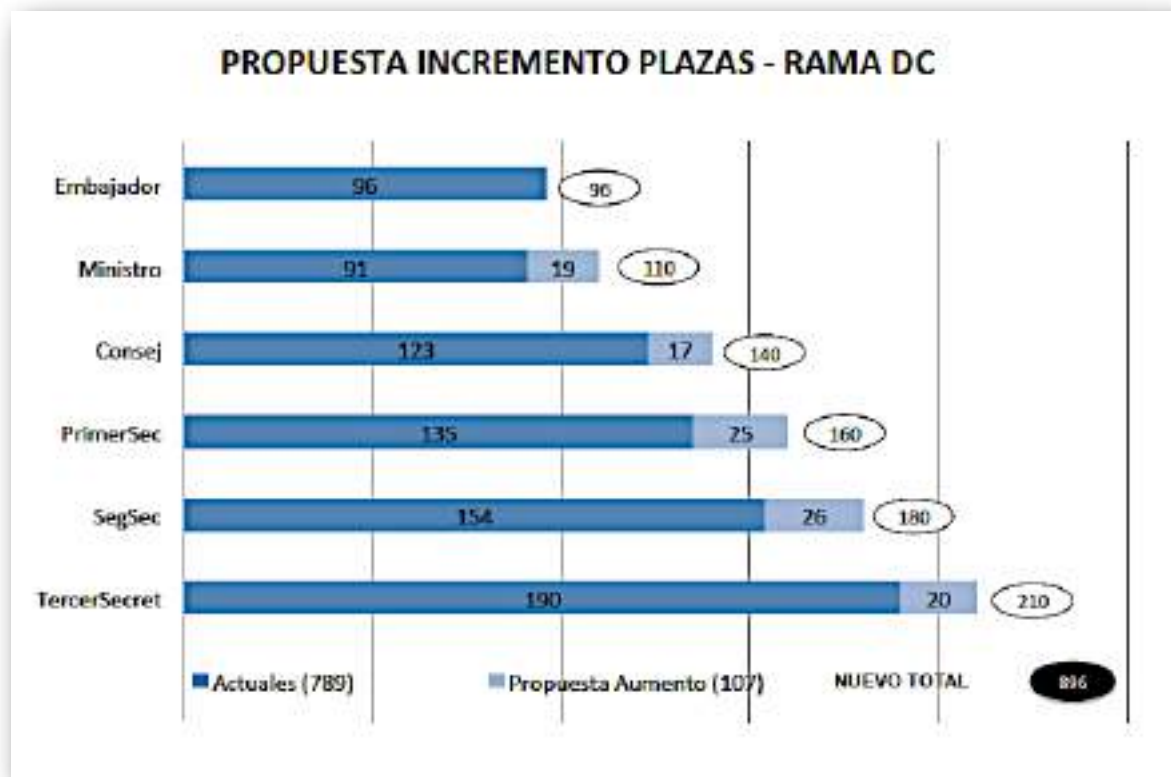
Se debe recordar que la SRE participa con la generación de ingresos al Estado, producto de la prestación de los servicios públicos de expedición de pasaportes, documentos de identidad y viaje, al igual que por la prestación de otros servicios consulares. Igualmente, debe destacarse que del total de programas presupuestarios que incluye esta Secretaría (17), dos modalidades concentran 12 de ellos: “Prestación de Servicios Públicos” y “Planeación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas”, situación que la ubica como una de las dependencias que esencialmente se debe a la atención, asistencia y protección a satisfacción de la ciudadanía, así como a velar por la generación, cumplimiento y supervisión de la política pública en las relaciones políticas, económicas, culturales y de cooperación de México con las distintas regiones del mundo.

En la tendencia cuantitativa del SEM durante los últimos años también ha influido el desequilibrio entre la cantidad de ingresos y la de retiros y jubilaciones. Al ponderar la tendencia de ingresos concursados recientemente y la proyección de jubilaciones que ocurrirán en los próximos años en los rangos de mayor jerarquía de este servicio civil (embajadores y ministros, en la rama diplomático-consular y coordinador administrativo, en la rama técnico-administrativa), es evidente la necesidad de un incremento sustantivo en el número de plazas. De acuerdo con el escalafón de personal del SEM, de los 86 embajadores en activo hasta diciembre de 2015, 34 (40% del total) deberán jubilarse durante el próximo quinquenio, pues alcanzarán la edad máxima permitida, 65 años. Si esas mismas cifras se proyectan para el siguiente decenio, serían 62 embajadores retirados, cifra que representa 63% del total mencionado.

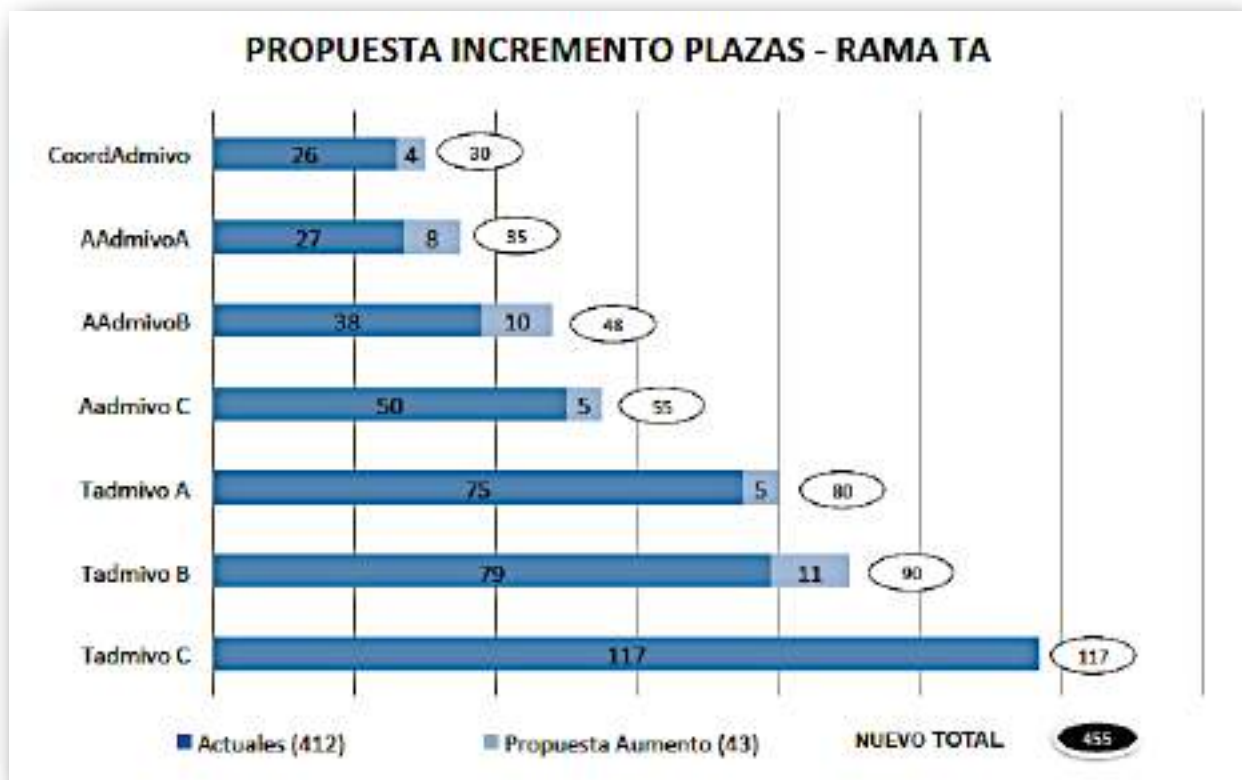
Referentes internos y comparativos internacionales constatan la gravedad de esta tendencia y la necesidad apremiante de atención: en 2012 nuestro país contaba con 12 diplomáticos por millón de habitantes, mientras que Brasil tenía 14, Argentina 30 y Corea 33. No obstante lo sustantivo de sus tareas, la Secretaría de Relaciones Exteriores con alrededor de 4 500 servidores públicos representa apenas 0.26% del total de la administración pública federal, pues es una de las secretarías con menor

personal entre las 17 que componen actualmente el entramado de la administración pública centralizada.

Con objeto de atender el déficit de diplomáticos y fortalecer el capital humano de carrera de la cancillería es necesario solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que considere en el presupuesto autorizado a la SRE la creación de 150 nuevas plazas para reforzar la estructura piramidal y disminuir el rezago en las necesidades de personal que enfrentan algunas representaciones diplomáticas. Las proyecciones se muestran en las siguientes gráficas, tomando en consideración ciertos aspectos de una solicitud similar planteada en 2012. (SRE)



FUENTE: Elaboración propia con base en información estadística de diversas fuentes



FUENTE: Elaboración propia con base en información estadística de diversas fuentes

Lo planteado entonces sigue vigente: autorizar plazas adicionales y categorizarlas de modo distinto a como se ha hecho en los últimos años. Es decir, la SHCP deberá aprobar plazas de carácter permanente, con código SEM, ya que seguir habilitando plazas eventuales para uso en México conlleva erogaciones adicionales a la cancelería cuando se usan en el extranjero, con lo cual se afectan su presupuesto general autorizado.

Seguir con el esquema actual de autorización de plazas con carácter eventual, sin código SEM, es sólo un paliativo para contar con mayor número de plazas para los concursos de ingreso, pero no soluciona el problema de fondo: fortalecer la estructura piramidal del SEM.

Ante la necesidad de plazas para cada nuevo concurso de ingreso, el ciclo inicia con la autorización de nuevas plazas eventuales y sólo con efectos de uso en

México, lo cual en el futuro implica problemas presupuestarios para su aplicación en el extranjero, que es el destino final de los nuevo personal diplomático. Esta fórmula ha sido complementada con la liberación de plazas motivada por jubilaciones o retiros, aspecto que garantiza movilidad en el escalafón y la realización de los concursos de ingreso y de ascenso.

Gracias a los concursos de ascenso, y al desplazamiento de funcionarios hacia rangos superiores de las pirámides de ambas ramas, se liberaran plazas y se genera un efecto en cascada. Así, por ejemplo, entre 2006 y 2012 hubo 554 ascensos en las dos ramas: 255 en la rama DC y 299 en la rama TA. También hubo 29 nombramientos de embajadores, lo que habilitó la misma cantidad de plazas en el rubro de ministros. Otra fuente fue la utilización de plazas liberadas cada año con renunciaciones y fallecimientos, que en el mismo período permitió la recuperación de 178 plazas por estos motivos.

Una parte sustantiva de esta problemática es el monto y el uso del presupuesto anualmente asignado. Considerando los resultados logrados y la cantidad de representaciones y miembros SEM en el exterior, el presupuesto asignado durante los ejercicios fiscales 2006-2015 fue insuficiente para responder a los retos de un mundo globalizado con un servicio exterior fortalecido. Como se puede apreciar en la tabla y la gráfica inferiores, el apartado 1000 Servicios Generales, que es donde se incluye la creación de nuevas plazas ha tenido variaciones mínimas en los años mencionados, lo cual confirma la urgencia de un cambio en este tema.

Secretaría de Relaciones Exteriores - Evolución Presupuesto Ejercido 2006-2015 (Millones de Pesos)										
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1000 Servicios Personales	2579.1	2581.5	2717.6	3274.8	3306.9	3286.3	3661.7	3542.7	3621	3979.6
2000 Materiales y Suministros	42.4	32.1	35.3	26	29.2	23.7	30.9	20	25.3	21.1
3000 Servicios Generales	1831.9	2052.4	2278.8	2789.5	3327.5	2822	3874.6	2472.8	2307.9	2416.8
4000 Transferencias, Subsidios, Otras Ayudas	1191.6	2141.5	1760	1269.9	2158.6	2436.7	2347.9	1586.3	1973.4	2017.6
5000 Bienes Muebles, Inmuebles, Inversible, Obras Públicas	174.2	299.5	702	328.4	175.4	128.1	131.7	76	144.3	138.3
TOTAL	5819.2	7097	7483.7	7688.6	8597.6	8696.8	10046.8	7697.8	8071.9	8973.4



FUENTE: Elaboración propia con base en información estadística de diversas fuentes

Un factor adicional que repercute en el monto de los presupuesto es que éste se autoriza en pesos, mientras que más de 70% del ejercicio se realiza en dólares, euros u otras divisas, cuyos tipos de cambio, la mayoría de las ocasiones, tienden a la alza respecto al peso. Otros factores que inciden en la estrechez de recursos son: el incremento de obligaciones contractuales con organismos internacionales; la inflación local en el exterior; el costo de vida en cada adscripción, que motiva compensaciones adicionales para el personal; celebración de visitas de Estado, cumbres, conferencias internacionales y la apertura de nuevas representaciones.

Ante esta situación es primordial un cabildeo adicional ante la SHCP con el fin de aprobar un tabulador de sueldos del SEM que reconozca la operación permanente de plazas en el exterior, como lo hacen la mayoría de los servicios exteriores del mundo. Por otra parte, el fortalecimiento del SEM con plazas adicionales permitiría aumentar la presencia de

México a través de la apertura de nuevas embajadas en África y Asia y, en menor medida, Europa, regiones donde nuestro país busca profundizar sus relaciones.

La creación de un tabulador de sueldos y plazas para el SEM dentro del presupuesto que autoriza anualmente la SHCP permitiría proyectar nuevos ingresos al SEM en plazos específicos, así como realizar ajustes cuando situaciones de austeridad lo ameriten.

Actualmente, además de la situación de las plazas ya referida, cuando la condición económica del país obliga a una reducción del gasto, esto no se ha cumplido o se ha aplicado de manera parcial debido a: 1) la necesidad de mantener las plantillas de los consulados por la creciente demanda de protección y atención consular (cuya operación no recibe asignación presupuestaria y se financia con los ingresos generados por las mismas representaciones), y 2) la continuidad en la ejecución de la política exterior de México a través de una presencia en el mundo similar a los de sus principales socios internacionales. Ante ello, muchas veces se logra acordar con la Cámara de Diputados la asignación de recursos adicionales para atender circunstancias apremiantes.

Otra variante de presupuesto adicional dedicado a fortalecer el estado actual del SEM podría ser ampliar la fórmula que aplica desde 2008 para el presupuesto de las representaciones consulares, las cuales utilizan parte de los ingresos que generan por los servicios de documentación en el exterior en sus gastos de operación. Para ilustrar la importancia de estos recursos, se desglosa su evolución en época reciente:

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Presupuesto Original Autorizado	431.6	250.4	168.6	179.0	191.2	196.0	180.0
Ampliación neta por ingresos excedentes	247.2	703.2	903.4	1 141.9	1 029.8	967.6	1 365.0
Ingresos excedentes	696.8	898.6	1 387.2	1 505.7	1 270.9	1 332.5	1 440.0
Recursos entregados a la SHCP	449.6	195.4	483.8	363.8	241.1	364.9	75.0
Recursos disponibles	678.8	953.6	1 072.0	1 320.9	1 221.0	1 163.6	1 545.0

FUENTE: Evolución 2006-2012 del presupuesto Autorizado a la SRE: Logros y Retos. Memoria Documental de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La ampliación de esos recursos es evidente al ubicar en la imagen la diferencia entre el presupuesto original autorizado y el monto que se alcanzó con la ampliación con ingresos excedentes entre 2006 y 2012, período en el que aprecia un fortalecimiento en el rubro, sin afectar el total del presupuesto autorizado.

La fórmula sugerida, ante una eventual negociación con la SHCP, sería ampliar el uso del monto de los recursos que perciben los consulados³⁹ para lograr un aumento de personal del SEM y, por lo tanto, de la red de embajadas y consulados. Esto permitiría una programación precisa de tiempos y cantidades que se enfocaría a atender los intereses y las prioridades de la política exterior de México en la actualidad.

Con lo anterior se garantizaría también que el tamaño del SEM sea proporcional al del país, lo cual sólo puede lograrse con la celebración de más concursos de ingreso. Esto sólo será posible con la aprobación de un presupuesto adicional, no hay otra manera de incrementar plazas, si no es a través de mayores recursos para ese propósito.

5. Definición de perfiles de ingreso

En la selección e ingreso de nuevos integrantes al SEM un aspecto fundamental es la definición de un perfil profesional que permita identificar entre los candidatos a quienes se aproximen más a ese modelo preestablecido. Actualmente persiste la inercia por seleccionar a quienes obtienen las más altas calificaciones, tanto en los exámenes de cultura general como en el dominio de lenguas extranjeras y las entrevistas. Previo a la emisión de las convocatorias de ingreso no se ha realizado una conceptualización del perfil de ingreso que se espera de los candidatos; tampoco existe como documento referencial de apoyo entre quienes participan en el

³⁹ Los recursos obtenidos de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Derechos y, una vez autorizados por la SHCP, se aplican por las representaciones de México en el exterior en la atención de programas de repatriación de personas vulnerables; atención, asesoría jurídica y protección consulares; visitas a cárceles y centros de detención; atención telefónica; campañas de seguridad al migrante; servicios de consulados móviles; prestación de servicios consulares en general, y atención al público, todo ello en beneficio de los connacionales en el exterior.

proceso de selección.⁴⁰ La valoración de conocimientos generales, de idiomas, de relaciones internacionales y de política exterior de México han predominado sobre la identificación de habilidades y capacidades necesarias para el ejercicio diplomático en la actualidad.

Algo que agrega complejidad al proceso ha sido aceptar candidaturas de cualquier carrera universitaria, lo cual es considerado un rasgo de apertura, aunque más bien confirma lo necesario que es definir un perfil de ingreso que durante el proceso de selección sirva de referencia a quienes colaboran en la selección de los futuros diplomáticos. Aunque siguen predominando ingresos de profesionales formados en ámbitos de las Relaciones Internacionales, Derecho, y Economía, cada vez es mayor la variedad profesional de los solicitantes, empero en el proceso de selección lo predominante es validar sus conocimientos y experiencia en las áreas arriba mencionadas. Al respecto, lo recomendable es considerar convocatorias diferenciadas por áreas que la Secretaría de Relaciones Exteriores determine como prioritario fortalecer. Algo similar a lo que desde hace algunos años se hace en la rama TA, donde se especifican perfiles para tareas administrativas, consulares y de protección o informática.⁴¹ Para el caso de la rama DC, podrían establecerse como áreas a fortalecer: Consular, Económico-Comercial, Cooperación Internacional y Asuntos Políticos, estableciendo para cada una de ellas el tipo de carreras o profesionales que se requieren.

⁴⁰ Cabe destacar que durante la tercera etapa del proceso de selección, correspondiente al curso de formación en el Instituto Matías Romero, se establece un perfil de ingreso y egreso de los participantes. No obstante, estos perfiles refieren únicamente aspectos académicos, lo cual favorece el desarrollo del curso para ambas ramas y permite constatar los avances, garantizando resultados verificables en la formación de los nuevos diplomáticos.

⁴¹ El Programa de Informáticos regionales en el exterior tiene como objetivo realizar un análisis pormenorizado in situ de la infraestructura tecnológica de la representaciones de México en el exterior, a partir de lo cual se diseñan, programan y ejecutan las acciones de remediación tecnológica que pretende mantener a la vanguardia los servicios y la operación en las oficinas de la Cancillería en el exterior.

El perfil de ingreso es un aspecto fundamental. No es necesario que se publique en la convocatoria, pero sí que haya la máxima precisión para quienes realizarán el proceso de selección. No es recomendable que se convierta en un requisito, sino que sea un elemento de apoyo durante la evaluación de los aspirantes que se haga durante las tres etapas. Los puntos que compondría una definición de perfil serían: formación académica; identificación de aptitudes y habilidades, y capacidad de adaptabilidad de los participantes.

El tema fundamental es conjugar las necesidades actuales de la Cancillería y el conocimiento, las capacidades y las habilidades de los nuevos integrantes del SEM. Aunque las atribuciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores son precisas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en su Reglamento Interno, las labores de promoción económica-comercial y turística las desarrollan desde hace varios años otras dependencias (Secretaría de Economía, con ProMéxico, y Secretaría de Turismo, con PromoTur). Por ello, fortalecer el perfil de ingreso de quienes desarrollarán las labores diplomáticas de nuestro país debería enfocarse en fortalecer áreas o ámbitos propiamente diplomáticos, igual que ProMéxico y PromoTur han seleccionado perfiles afines a sus prioridades y objetivos.

Ante el contexto internacional actual, los objetivos de política exterior y las necesidades actuales de la Cancillería, lo mejor es abandonar los requisitos tradicionales y considerar la definición del perfil de los profesionales que se espera captar a través de las convocatorias de ingreso. Con ello, el objetivo no sería aprobar sino elegir a quien esté más próximo a ese perfil. Al respecto, es conveniente atender los siguientes cuestionamientos: quién ejerce o ejecuta la PEM y con esta premisa determinar qué perfil se necesita y qué conocimientos se espera del participante. Se debe tomar en cuenta que aunque muchos tienen los conocimientos y las habilidades para desempeñarse en una oficina, la mayoría no reúne un perfil integral que permita asumir responsabilidades en su espacio de trabajo. Lo que se busca es un perfil especializado, profesionalmente hablando, identificar a quienes demuestren un verdadero interés por el servicio exterior y no

sólo exhiban capacidades y conocimientos. Lo que ha predominado desde hace varios años es el ingreso de personas con niveles altos de conocimiento, pero con poca experiencia profesional, con excepción de los empleados locales, que poseen un balance de ambos aspectos y a quienes debería considerárseles ciertas excepciones al ingresar (como la edad, el establecimiento de ciertos temas en los ensayos o la impartición de ciertas materias, por ejemplo).

Desde hace varios años en el ingreso de nuevos miembros del SEM existe una presencia notable de personal con antecedentes laborales en la cancillería, tanto empleados locales en las representaciones de México en el exterior, como servidores públicos de diversos rangos de responsabilidad en el interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Esta tendencia, manifestada hasta en 30% del total de nuevos ingresos en las últimas convocatorias, genera desequilibrio con el resto de los participantes ya que ellos cuentan con los conocimientos y la experiencia que requieren los diplomáticos en ciernes. Al respecto, considerar una variante en los exámenes de ingreso para estos candidatos es necesario en aras de evitar suspicacias y asegurar equidad en el proceso.

6. Nueva conceptualización de la rama técnico-administrativa

Algo apremiante en cualquier decisión futura respecto al ingreso de nuevos miembros del SEM en su rama técnico-administrativa, es determinar las funciones específicas que realizarán sus integrantes. Actualmente su selección y capacitación sigue enfocada en labores de apoyo, cuando la realidad es que, en muchas ocasiones, asumen responsabilidades similares a los miembros de la rama diplomática-consular, no obstante la diferencia en sus percepciones.

Las labores que ejecutaban los integrantes de esta rama en su origen (traducción, mecanografía, taquigrafía o contabilidad) desaparecieron conforme se fueron aplicando nuevas tecnologías de información, por lo cual es urgente definir un perfil de ingreso que establezca desde el inicio nuevos roles y obligaciones. En

concordancia con ello, es necesario establecer convocatorias específicas para sus ingreso en las cuales se detallen las áreas y las actividades específicas para las que serán resultados.

Determinar el perfil de la rama TA es fundamental para confirmar la vigencia de las dos ramas existentes o, en su caso, considerar la propuesta de hacer del SEM una sola rama, con diversas especializaciones.

Lo apremiante es revisar la estructura, organización y funcionamiento de las representaciones y de la SRE para validar la vigencia de las funciones-tareas de este personal y, en su caso, reformular el estatus. La tendencia actual predominante es el ingreso de gente cada vez más preparada, con carreras afines a las de la rama DC y con antecedentes labores previos en la Cancillería mexicana o en sus representaciones. A guisa de ejemplo se pueden destacar las siguientes características de los 57 miembros de la rama TA que ingresaron al SEM en 2015: a) 42 contaban con licenciatura, 13 con maestría y 2 con bachillerato; b) 20 estudiaron relaciones, negociaciones o comercio internacionales; 13 Derecho o Ciencias Políticas y Administración Pública; 12 administración de empresas o contabilidad; 20 otras carreras (Comunicación, Psicología, Ingeniería de Sistemas, entre otras); c) 29 empleados no tenían ningún antecedente laboral previo con la SRE, mientras que 28 sí (27 eran empleados locales en alguna representación de México en el exterior y 7 trabajaban en alguna unidad al interior de la Secretaría.

De continuar la división actual (TA-DC), así como el procedimiento de selección e ingreso a la rama TA, lo conveniente sería requerir el nivel profesional de licenciatura y seleccionar a partir de un perfil profesional único: administración, informática, contabilidad, entre otros, para lo cual es necesario reformar la LSEM. Se debe tomar como referencia que aceptar concursantes de otras carreras (sobre todo, pero no únicamente, de relaciones internacionales) genera mediocridad en el desempeño, debido a que sus expectativas profesionales se diluyen, y como consecuencia retiros prematuros o licencias laborales.

Es urgente un cambio en la percepción que se tiene de esta rama. Su origen se relaciona con labores de apoyo que en la actualidad ya no se aplican. Debe predominar el reconocimiento de que su función reviste un carácter de colaboración y apoyo en las labores de análisis y decisión que asume la rama DC en los diversos ámbitos de la cancillería, internos o externos. Un tema relacionado es que ante la cambiante realidad en los sistemas de tecnología e información, se impone establecer una cuota (porcentaje) en los ingresos futuros para reclutar expertos y estar en sintonía con las demandas presentes en este contexto. Al respecto, también es imperativo que este personal, una vez que ingrese, no sea destinado a realizar otras actividades, pues se estaría desperdiciado, además de ocupar posiciones que, por su perfil, corresponden a otros miembros del SEM.

Otro aspecto medular es que ni la ley o el reglamento establecen requisitos diferenciados para el ingreso a esta rama. Ello da pauta a un deslinde de los involucrados, principalmente de la Subcomisión de Ingreso, que a diferencia de lo que se hace en la rama DC no se reúne frecuentemente para determinar lineamientos y evaluar; incluso se han dado casos donde participan como parte del jurado calificador miembros con rangos extremadamente bajos. Por ello la urgencia de instaurar una plataforma de jurado plural y balanceada.

La definición del perfil es un aspecto primordial: qué se necesita; qué hacen quienes están en una representación; cómo se requiere que lo haga, son cuestionamientos fundamentales para atender en cualquier concurso futuro. Por paradójico que parezca esta rama, a diferencia de la DC, tiene más claro el objetivo, la visión, el trabajo que realizará. Por eso la urgencia de dejar claro a los nuevos integrantes cuáles son sus verdaderas responsabilidades para despejar falsas expectativas. La participación y selección de los empleados locales que han trabajado en consulados es esencial, pues su bagaje y experiencia son de gran valía en cualquier incorporación a la SRE.

Una visión innovadora sería plantear una división y una refundación de las ramas actuales en diplomática-administrativa y técnico-consular, descartando cualquier decisión que pueda tomar el titular de una representación para colocarlos en otros puestos. Una posible vertiente en este rubro, de persistir las divisiones actuales, sería aceptar que además de los tradicionales ascensos verticales se establezca una especialidad y se avance de manera horizontal, sin dejar de reconocer como posibilidad también las carreras *fast track* en ciertos puestos y la posibilidad de ingreso lateral a la rama DC, después de identificar prospectos con potencial profesional y con trayectorias probadas.

Lo que evidencian los seis apartados previos, es que en la reformulación del proceso de ingreso convergen aspectos exógenos y endógenos. En el primer caso, estaríamos ante necesidades motivadas por el *momentum* ó *ímpeto* del contexto internacional en la actualidad y la capacidad de respuesta que, en materia de política exterior, requieren los Estados para insertarse e influir en su devenir histórico.

Con relación a la parte endógena, lo que observamos es un proceso discordante entre la composición de su cuerpo administrativo (burocrático) y las necesidades institucionales para afrontar la actual realidad externa. Para asegurar una concordancia, como se ha mencionado, se requieren cambios al marco normativo vigente, un fortalecimiento de las etapas de selección que comprende el ingreso de nuevos miembros, la obtención de recursos adicionales a fin de crear nuevas plazas , así como mayor precisión en las atribuciones de las unidades involucradas en el proceso de ingreso (Dirección General del Servicio Exterior y Recursos Humanos y Comisión del Servicio Exterior). Aspectos vinculados de importancia fundamental son la definición de un perfil profesional de ingreso y la determinación de funciones específicas a la rama TA, ambos temas incluso motivan una cuestión fundamental que también amerita respuesta: si todavía vigente la división en dos ramas(DC-TA) o, si por el contrario, es tiempo de hablar de un solo SEM con diversas especialidades temáticas o funciones.

Como puede apreciarse, el proceso de ingreso al SEM representa un eslabón fundamental en la composición de un cuerpo civil de profesionales con facultades, conocimientos y habilidades que permitan atender las necesidades en materia de política exterior con eficacia y eficiencia. En aras de lograrlo, los aspectos del modelo burocrático resultan, además de útiles, fundamentales herramientas para realizar los ajustes pertinentes hoy para garantizar un momento futuro con características y funcionalidad renovadas.

6

COMENTARIOS,
APORTACIONES
FINALES

La conjugación entre el objeto de estudio (Servicio Exterior Mexicano) y el eje teórico (Modelo Burocrático) garantiza un basamento explicativo, empero conocer los paradigmas de ejercicio administrativo practicados recientemente en el servicio público de nuestro país, así como su repercusión en la estructura y funcionamiento de la cancillería mexicana, por ende en su cuerpo permanente de funcionarios que ejecuta la política exterior, fortalece la comprensión de un fenómeno que bien podría catalogarse como de apego a los orígenes.

Ello porque al analizar desde una perspectiva sesgada el procedimiento de ingreso al SEM lo que predomina es el regreso a la concepción originaria: 1967 y su conglomerado normativo, todo lo cual se ha ido fortaleciendo a través de legislaciones y marcos procedimentales establecidos en 1982, 1994, 1997, 2002, 2005, 2012 y 2014. Hay pocos cambios sustantivos y perdura una voluntad de transformación, como lo constatan tanto las convocatorias de ingreso emitidas en las últimas dos décadas como las variantes en los procedimientos de selección aplicados.

El ingreso al SEM representa el punto de partida de un recorrido que comprendió análisis, observación y entrevistas a profundidad. Ciertamente representa solo un eslabón dentro del proceso que abarca la trayectoria profesional del servidor público encargado de ejecutar la política exterior en nuestro país. En el conjunto de la administración pública de nuestro país este objeto de estudio, y su fenomenología, representa un subgrupo dentro de la estructura burocrática nacional. Aunque con variantes, en su interior predominan prácticas y concepciones gestadas y reformuladas durante los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional y matizadas durante las administraciones del Partido Acción Nacional.

Por otra parte, el SEM es también un subgrupo dentro de los servicios civiles existentes en México. Es el más más antiguo del que se tenga registro en nuestro país y ha servido como referencia en la conformación de sus símiles, incluso en la configuración del modelo a nivel federal que se institucionalizó en 2003. Como los militares, marinos, agentes del ministerio público y miembros de las instituciones

policiales, el SEM tiene su propio marco jurídico, del cual emana su estructura, funcionamiento y práctica.

Un aspecto inmanente son las prácticas y hábitos institucionales, así como las reglas y los símbolos característicos de este cuerpo de funcionarios. Esto lo diferencia de otros servicios civiles y del personal –de base y de confianza- que trabaja en la Secretaría de Relaciones Exteriores. Entre sus integrantes predomina la concepción de un grupo selecto y de expertos que desempeña tareas especializadas tanto en la sede de la cancillería como en las representaciones de México en el exterior.

Ese ensimismamiento profesional genera, en su vertiente individual, una visión circunscrita a los asuntos de su respectiva competencia, dejando al margen la atención o involucramiento en temas que conllevan asumir postura de grupo respecto a situaciones que afecten su desenvolvimiento profesional. De forma grupal, aunque está presente el Espirit de Corps, no es manifiesta alguna postura común respecto a temas que afecten a la organización. En ambos casos, lo predominante es un alejamiento de cualquier actitud política y una lealtad administrativa.

Con base en esta dualidad (subgrupo de la burocracia y servicio de carrera que convive con esquemas similares y uno general) el ingreso al SEM debe entenderse como un fenómeno en el cual se entrecruzan referentes históricos, normatividad, procedimientos y prácticas burocráticas arcaicas. En los avatares de la administración pública de nuestro país en las últimas dos décadas, el modelo burocrático que circunscribe el ingreso al SEM exhibe una mezcla entre lo tradicional y la innovación. Así, además de los requisitos formales de ingreso establecidos hace medio siglo y la selección o “poda” de los candidatos que se hace en evaluaciones secuenciadas, perduran nombramientos temporales que determinan los titulares del ramo (artículo 7 LSEM), confirmando una de las prácticas más nocivas de cualquier organización burocrática: el ingreso motivado por compromisos o cuotas y no por los méritos de los servidores públicos.

La interpretación teórica a esta tendencia es que desde hace varios años el SEM asume los postulados del Neoweberianismo, otorgando predominancia a la administración sobre la política, evitando asumirse como un actor con responsabilidades políticas y administrativas simultáneas, aspecto fundamental en toda organización pública en la actualidad. Esta tendencia se constata con los nombramientos temporales de personal al margen de concursos públicos, situación que afecta el movimiento escalafonario (indicador de evolución profesional) y ante la cual no se vislumbran posturas o planteamientos de los integrantes del SEM respecto a algún cambio en la normatividad y los procedimientos vigentes, ya sea porque se asumen como válidas ciertas prácticas burocráticas o por evitar cualquier confrontación al interior de la organización con alguna postura política definida.

Se debe reconocer también que la inclusión de elementos de la Nueva Gestión Pública y de la Gobernanza en el ejercicio público durante los gobiernos de Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox y Felipe Calderón, repercutió en la estructura y funcionamiento de la Secretaría de Relaciones Exteriores y, por consiguiente, en la normatividad que circunscribe al Servicio Exterior Mexicano. Así, además de los esquemas de medición de eficacia y eficiencia y de apertura y vinculación con la sociedad adoptados por la cancillería, se hicieron ajustes en ciertos artículos de la ley y el reglamento del Servicio Exterior Mexicano, siendo los más notables aquellos referidos a: promoción escalafonaria, nuevas atribuciones consulares, catalogación de adscripciones, asuntos disciplinarios y beneficios adicionales en ciertas adscripciones.

Los ajustes normativos, sin embargo, sólo representan una variable en la conformación del servicio exterior de nuestro país. Desde que México estableció como estrategia su inserción internacional en la década de los ochenta del siglo pasado, la cantidad de actores nacionales con actividad en el exterior se ha incrementado de manera exponencial. La consecuencia de esa apertura al mundo ha sido la proliferación de servidores públicos que, en instancias federal estatal y municipal, realizan alguna actividad internacional con impacto nacional. Si a este conglomerado de actores agregamos la labor que desempeñan senadores y diputados a través de

comisiones con tareas internacionales, el ámbito de acción del SEM además de estar cada vez más acotado, se ha reducido considerablemente.

Como en la conformación del actual procedimiento de ingreso al SEM hay influencia de diversos referentes internacionales, natural resulta hacer ejercicios de contraste. Frente a países europeos y Estados Unidos, todos miembros de la OCDE, nuestro país está rezagado en aspectos como: la estructura y las funciones de esos servicios exteriores, aspecto que determina la selección de sus nuevos integrantes. Lo medular en el proceso de ingreso aplicado en México será trascender las capacidades de razonamiento y conocimiento de los participantes y enfocarse en ubicar sus habilidades de solución, capacidad de influencia o calidad de propuestas. La tríada de elección profesional que comprende, con nombres diversos, las siguientes ramas: Ejecutiva-Política, Consular-Administrativa, y Especializada, definitivamente es una tendencia universal que puede adaptarse al esquema nacional.

Una variante a esta tendencia, considerando el margen de acción que actualmente tiene el SEM ante otros actores de la política exterior, es el establecimiento de dos ramas: Diplomática-Consular, con áreas de especialización (temas políticos, consulares, económicos), y Administrativa-Especializada, también con áreas de especialización (Administración de Inmuebles, Tecnologías de la Información, Administración).

Lo fundamental es evaluar de manera inmediata la viabilidad de conservar la estructura actual del SEM ya que es discordante con el contexto internacional y las necesidades del país en la actualidad. En el caso del personal técnico-administrativo, la dinámica laboral en el exterior y su perfil profesional han generado una rama profesional con capacidades sui generis que atiende temas y asuntos que regularmente son competencia de la rama diplomática-consular.

Esa rama, creada en 1982 como una estrategia para incluir en el servicio exterior al personal técnico no profesional, pero con capacidades y experiencia de trabajo, se ha

transformado e incluye actualmente a profesionales altamente calificados que realiza trabajo administrativo o informático, así como actividades documentación y protección consular. De aquí que hoy sea apremiante determinar si es conveniente desaparecer la actual división por ramas y en su lugar establecer alguna de las opciones referidas. Lo cual iría a la par del aseguramiento de trayectorias profesionales consolidadas y de largo alcance, garantizando avance profesional -vía escalafón- a través de evaluaciones y reconocimiento al desempeño de sus integrantes.

De asumirse, en los procesos de ingreso deberá prevalecer un nivel académico de licenciatura en cualquier rama; perfiles profesionales ad hoc para cada una; selección diferenciada, tanto en los contenidos de los exámenes como en su ponderación; formación académica específica, fincada en las tareas futuras a desarrollar, así como en las necesidades de la cancillería, y posibilidad de transitar de una a otra, tomando en cuenta antigüedad, desempeño, capacidades y experiencia.

Con respecto a países de mayor similitud al nuestro, sobresale la existencia de academias diplomáticas con gran reconocimiento. Al respecto, no obstante las limitaciones del Instituto Matías Romero en planta docente, biblioteca y materiales de investigación, hay camino recorrido en el ámbito de educación a distancia, desde el cual es viable compartir experiencia y conocimientos. La selección de nuevos diplomáticos en los países analizados es extremadamente afín, exceptuando la extensión de sus ciclos de formación, tema definitivamente amerita atención prioritaria en México en aras de su fortalecimiento.

Además de estos aspectos, que constatan un proceso sin cambios sustantivos desde hace varias décadas y la consolidación de una tendencia hacia la atomización de la labor internacional de nuestro país, aspecto que incluso tendría que ser plasmado en los lineamientos de la LOAPF en la materia, hay otros aspectos vinculados con el ingreso y las instancias administrativas que participan en la selección de los nuevos integrantes del servicio diplomático mexicano que ameritan particular cuidado.

Medio siglo después de su creación, el máximo órgano encargado de la selección e ingreso al SEM demanda ajustes en su estructura y funcionamiento. El origen de la Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano en 1967 respondió a las necesidades de profesionalización que demandaba un servicio diplomático que durante décadas funcionó como buena parte de la burocracia mexicana: alejado de la meritocracia e influido por los círculos donde se tomaban las decisiones fundamentales del destino nacional.

Desde su creación hasta la actualidad, la comisión ha tenido un tamaño reducido y ha practicado un formato de selección e ingreso sustentado en los antecedentes académicos y profesionales de los candidatos, notablemente su conocimiento de idiomas, así como en una etapa de formación académica en el Instituto Matías Romero, enfocada más al fortalecimiento del conocimiento que al desarrollo de capacidades y habilidades del oficio diplomático. Lo manifiesto es que cada momento histórico ha exhibido un desempeño específico, acumulando con el tiempo un gran número de formas de proceder y de actuar a partir de las circunstancias prevalecientes. Sigue pendiente una reformulación amplia de su composición, de la ampliación de las atribuciones de sus integrantes y de las prerrogativas de su titular a efecto de determinar las características –profesionales y personales- de quienes desean ser parte del servicio diplomático de nuestro país. Dependiendo estructuralmente del Secretario (a) del ramo le brinda a la Comisión una prerrogativa fundamental: concientizar de la necesidad de cuadros profesionales que participen eficaz y eficientemente en los espacios internacionales de interés prioritario para nuestro país. Como esta necesidad de fortalecimiento se traduce en un servicio exterior de mayores dimensiones y alcance, lo cual conlleva más plazas y presupuesto, la Comisión representa el núcleo administrativo desde el cual detonaría cualquier iniciativa de cambio.

En otro ámbito del proceso necesario es reconocer variaciones en algunos concursos de ingreso, aunque siga predominando la rigidez de los procedimientos de selección, con lo cual se constata lo racional en la estructura y la movilidad del modelo

burocrático planteado por Weber. Adicionalmente, las variaciones en el contenido de las convocatorias exhibe el reconocimiento a la necesidad de nuevas capacidades y habilidades de sus integrantes, que es algo propuesto por el Neoweberianismo

Con relación a la evaluación de candidatos a ingresar al SEM, el aspecto pendiente sigue siendo la identificación de los mejores candidatos. De aquí la necesidad de definir el perfil de los profesionales a ser seleccionados con el propósito de determinar las variables que se evaluarán durante el proceso. La delimitación de este asunto es esencial en la estrategia de formación de los nuevos diplomáticos, pues se enfocaría en aquellos aspectos que desde el comienzo se determinaron como prioritarios.

Otro aspecto medular es la formación de los nuevos diplomáticos. Establecer una duración específica mínima y máxima para cada una de las ramas es crucial y apremia definición, sobre todo considerando la existencia de los temas de promoción que no son responsabilidad directa de la cancillería: comercio, turismo y cultura. Se deben fijar programas de formación en sintonía con el tiempo que corre, pues los candidatos seleccionados cuentan con una sólida formación profesional y, por lo tanto, lo que se requiere es enfocarse en habilidades y capacidades acordes con las funciones de las representaciones diplomáticas de México en la actualidad.

Las estrategias y prioridades en materia de política exterior de los últimos años refrendaron la necesidad de un mejor posicionamiento internacional de nuestro país —lo cual conlleva personal diplomático más capacitado y nuevas representaciones diplomáticas— sin embargo no ha habido algún cambio sustantivo en la dimensión de este servicio civil. Los ingresos de nuevos miembros son equiparables a la cantidad de plazas liberadas por jubilaciones y renuncias, lo cual ha ido en detrimento del fortalecimiento de algunas embajadas y consulados y de la apertura de representaciones diplomáticas en áreas geográficas prioritarias para la política exterior en la actualidad.

La referencia a asegurar un mejor posicionamiento y una mayor presencia internacional que se plasma en los planes de desarrollo y en las declaraciones de quienes encabezan la ejecución de la política exterior implica necesariamente un incremento del personal del SEM, tanto en su conjunto como en rangos específicos.

Tomando en consideración la cantidad de representaciones de México en el exterior y las que se tiene contemplado abrir en el corto, su estructura organizacional básica (que todavía comprende oficinas cuyos temas son atendidos por personal asimilado de otras dependencias), las tendencias de edad, que implica retiro de embajadores y ministros, así como la diferencia numérica de personal diplomático respecto a países con características similares –tamaño, condición económica, prestigio internacional– es evidente un déficit de personal.

La propuesta planteada de negociar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la creación de 150 plazas con categoría de “uso en el exterior” está sustentada en las secciones, divisiones o áreas de trabajo de las embajadas, así como de la mayoría de los consulados, de México; en las especificidades de trabajo que tienen los organismos internacionales, y en la cantidad total de esas oficinas en la actualidad (80 embajadas, 67 consulados, 7 misiones ante organismos internacionales y 3 oficinas de enlace). Tomando esto en consideración, tendríamos un mínimo de 10 miembros en las principales representaciones o en las de mayor concentración de trabajo y entre 3 y 5 en las de tamaño pequeño o mediano, haciendo un sub total de 1100, a los que se agregaría el personal SEM que por períodos de rotación están adscritos en México, aproximadamente 250 en todos los rangos. 1350 es el monto mínimo de miembros que requiere el SEM en la actualidad, a los que se agregaría el personal temporal y el asimilado, representando entre el 18 y el 20% de ese total.

Con base en todos estos aspectos, y reconociendo las variables fundamentales del Neoweberianismo (apego a ciertos principios del modelo burocrático tradicional, mayor involucramiento en el diseño de políticas, creciente vinculación con actores no gubernamentales, tendencia hacia la autolegitimación a través de las políticas y el

desempeño, entre otros) estaríamos en una encrucijada entre las necesidades actuales del Servicio Exterior Mexicano; el perfil de los nuevos integrantes y el desafío de la situación internacional para la política exterior de nuestro país en la actualidad.

Ante esta realidad, necesario es recordar que México es un país emergente en el concierto de las naciones y, por ello, requiere de un cuerpo diplomático que le permita desenvolverse como un actor con esas características. Por esta razón, contar con diplomáticos avezados, experimentados y entrenados es y seguirá siendo una fuente única e insustituible para la ejecución de la política exterior de México.

7

BIBLIOGRAFIA

1. Libros y Publicaciones

- Aguilar, Villanueva F. Luis (coord.) 2003. *Profesionalización del Servicio Público en México. Hacia la innovación y la democracia*, México, Universidad Iberoamericana,.
- _____. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- _____. 2013. *Gobernanza pública para resultados: marco conceptual y operacional*, en *Gobierno y administración pública*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes - Fondo de Cultura Económica. 342-77.
- Arellano-Gault, David. 2000. *Aspectos organizacionales de los sistemas de servicio civil: dimensiones y puntos críticos para la experiencia mexicana*. México: Revista Iztapalapa 48 (enero-junio), 135-150.
- _____, Óscar Oslacky Regina Pacheco. 2003. *Retos de la profesionalización en la función pública*. España: Centro Latinoamericano de Administración Pública/Agencia Española de Cooperación Internacional, 2003.
- _____. 2009. La burocracia mexicana como actor: construyendo las bases para su análisis empírico. México: *Revista Nuevo Mundo. Mundos Nuevos*. colocado en línea el 11 de enero de 2009, consultado el 18 de marzo de 2016. <http://nuevomundo.revues.org/48083>
- _____. 2013. *The Dilemma for the New Administrative Culture in Mexican Public Administration: Spirit de Corps or Individualist Bureaucracy?* U.S.A.: International Journal of Public Administration 13 (vol.36), 940-52.
- Assalone, Eduardo. 2011. *Hegel y la fundamentación burocrática de la filosofía. La relación entre la filosofía y el Estado en los principios de la filosofía del Derecho de Hegel*. España: Revista de la escuela de Filosofía de la Universidad Industrial de Santander. Volumen 10, Número 2 (Julio-Diciembre): 57-76.
- _____. 2012. *La caracterización de la Burocracia en Los principios de la Filosofía del Derecho de G.W.F. Hegel. Los inicios de la reflexión filosófica sobre la Administración Pública*. Argentina: Revista de Humanidades 25 Universidad Nacional de Mar de Plata (junio): 29-44.
- Astíe-Burgos, Walter. 1999. *La formación del diplomático mexicano*. México: Revista Mexicana de Política Exterior 58 (octubre), Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-Secretaría de Relaciones Exteriores, 165-80.
- _____. 2000. *Perfil y formación del diplomático en el nuevo siglo*. México: Revista Mexicana de Política Exterior 60, (junio), Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-Secretaría de Relaciones Exteriores, 9-77.

- Barenstein, Jorge. 1979. *El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (Colección Administración Pública).
- Barzelay, Michael y Armajani, Babak J. 1998. *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- _____. 2001. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. U.S.A.: University of California Press.
- Bouckaert, Geert y Christopher Pollit. 2011. *Public Management Reform. A Comparative Analysis-New Public Management and the Neo-Weberian State*. U.S.A.: Oxford University Press.
- Bremer, Juan José. 2010. *Reflexiones sobre el Servicio Exterior Mexicano*. México: Revista Mexicana de Política Exterior (marzo), Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Calliers, Francois. 1994. *The Art of Diplomacy*, U.S.A.: University of Pensilvanya.
- Carrillo, Castro Alejandro y G. Campero Cárdenas, Héctor. 2004. *La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos*. México: Revista de Administración Pública 110, (enero-abril).
- Castelazo, José R. 2007. *Administración pública: una visión de Estado*. México: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Cazares, Alvarado Angélica, *La profesionalización del servidor público a través del servicio civil de carrera. Un asunto pendiente en México*. México: revista Sincronía, Universidad de Guadalajara, invierno 2005. sincronia.cucsh.udg.mx/cazares05.htm.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). 1998. *Una nueva gestión pública para América Latina*. Venezuela: Documento de Trabajo(octubre).
- Contreras Orozco, Leticia y Gloria Guadarrama Sánchez. 2008. *La calidad en el gobierno de Vicente Fox. Una aproximación desde la perspectiva neoinstitucionalista*. México: El Colegio Mexiquense (Documentos de Investigación 131).
- Crozier, Michel. 1969. *El fenómeno burocrático*. Argentina: Amorroutu.
- _____. 1997. *La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*. Venezuela: *Revista Reforma y Democracia* 7.

- Cruz Villalobos, Osvaldo. 2009. *El Servicio Profesional de Carrera y los cambios en la gestión pública de México*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Dickie, John. 2004. *The New Mandarines. How the British Foreign Policy Works*. U.S.A.: I.B.Tauris.
- Dunn, William y Miller, David. 2007. *A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform*. Public Organization Review (versión digital). 345-58. https://www.researchgate.net/publication/5153864_A_Critique_of_the_New_Public_Management_and_the_Neo-Weberian_State_Advancing_a_Critical_Theory_of_Administrative_Reform
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Organización de las Naciones Unidas, Manual de administración pública. Conceptos y prácticas modernos especialmente en relación con los países en desarrollo, Nueva York, 1962.
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Organización de las Naciones Unidas y Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración. 2007. *Excellence and Leadership in the Public Sector: The Role of Education and Training*. Austria: VII Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government (junio 26-29).
- Deutscher, Isaac. 1960. *Las raíces de la Burocracia*. Una de Tres conferencias sobre el tema de la burocracia para un seminario impartido en la Londo School of Economics. Edición de Tamara Deutscher para Marxists Internet Archive, noviembre de 2011: https://www.marxists.org/espanol/deutscher/1960/la_burocracia.htm
- Dreschler, Wolfgang. 2005 *The Re-Emergence of "Weberian" Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective*. Estonia: Tallin University of Technology, Institute of Public Administration, Halduskultuur Administrative Culture (vol. 6) 94-108.
- _____. 2005. *The Rise and Demise of the New Public Management*. U.S.A.: Post-Autistic Economics Review 33 (september). <http://www.paecon.net/PAEReview/issue33/Drechsler33.htm>
- _____. 2009. *Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration*, Estonia: Tallin University of Technology, Institute of Public Administration Halduskultuur Administrative Culture (vol. 10). 6-21.
- _____. 2013. *Wang Anshi and the Origins of Modern Public Management in Song Dynasty China*. U.S.A.: Public Money and Management (september). www.ttu.ee/public/s/sotsiaalteaduskond/Instituudid/avaliku_halduse/Drechsler_Wang_Anshi_2013.pdf

- Du Gay, Paul. 2012. *¿La función pública como vocación? Gobierno empresarial y crítica de la burocracia.* en *Elogio de la burocracia.* España: Siglo Veintiuno Editores.
- Dunn, William y David Miller. 2007. *A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administration Reform.* U.S.A.: Public Organization Review, Springer Science. Business Media, 345-58.
- Echebarría, Koldo. 2006. *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública.* Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo para el Diálogo Regional de Política (mayo).
- Eidelman, Ariel. 2013. *El joven Marx y el debate del Estado moderno, 1842-1848.* Argentina: Revista Hic Rhodus 4, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras. (Junio): <http://revistasiigg sociales.uba.ar/index.php/hicrhodus/article/download/335/292>
- Ferlie, Ewan y Keith Geraghty. 2005. *Professionals in Public Services Organizations. Implications for Public Sector 'Reforming'*, U.S.A.: *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, 7-25.
- Flores Morales, Rodolfo. 2009. *El servicio profesional de carrera en la administración pública.* Tesis de Licenciatura, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Fócil Ortega, Mario Alberto. 2003. *El servicio profesional de carrera en México: las implicaciones en la operación del nuevo modelo de la administración del personal público.* Conferencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración del Estado, Panamá, Panamá, octubre de 2003.
- Frías, Yolanda. 1987. Los precursores de la diplomacia mexicana. *Mimeo.* <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/721/22.pdf>
- Galeana, Patricia. 1993 *La Secretaría de Relaciones Exteriores y la Política Exterior de México.* México: Revista de Administración Pública 85: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- González Gómez, Javier. 2008. *La mejora de la gestión y el enfoque hacia resultados en el ámbito internacional: ¿qué hacer? ¿Hacia dónde ir? ¿Cómo actuar?.* México: Revista de Administración Pública 117 (septiembre-diciembre). www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap%20117%20final.pdf.

- Guerrero, Omar. 1993 *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. La Administración de la Política Exterior 1821-1992*. México: Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- _____. 1998. *El funcionario, el diplomático y el juez. Las experiencias en la formación profesional del servicio público en el mundo*. México: INAP/Universidad de Guanajuato/IAP Guanajuato/Plaza y Valdez.
- _____. 2007. *El Servicio Profesional de Carrera en México y sus problemas de formación académica*. México: *Revista Buen Gobierno* 2 (agosto), 44-60.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo. 2000. *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública (septiembre).
- Gutiérrez Nieto, Guillermo. 2015. Maquiavelo y el oficio diplomático. México: revista de la Asociación de Escritores Diplomáticos 55 (julio-septiembre). www.diplomaticosescriptores.org/NumeroActual.asp?link=55_3.htm&num=57.
- Hartasánchez Garaña, José. 2009. *Gestión del cambio en el sector público*. México: *Revista Buen Gobierno* (enero-junio), 132-50.
- Heady, Ferrel. 2000. *Administración pública. Una perspectiva comparada*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/ Fondo de Cultura Económica.
- Huitrón Villegas, Alba Elizabeth. 2013. *El Servicio Profesional de Carrera en México en el marco de las herramientas de Nueva Gestión Pública. La experiencia del servicio profesional electoral*. México: *Espacios Públicos* 38 (septiembre-diciembre), 89-102.
- Icaza, Carlos. 1999. *La diplomacia contemporánea*, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Kamenka, Eugene; Brown, Robert; Krygier, Martin; Soon Tay, Alice. 1981. *La burocracia. La trayectoria de un concepto*. México: Fondo de Cultura Económica, colección Breviarios núm. 302.
- Kettl, F. Donald. 1997. The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links. U.S.A.: *Journal of Policy Analysis and Management* 3 (vol.16), 446-62.
- Klinsberg, Bernardo (comp.). 1994. *El rediseño del Estado, una perspectiva internacional*, INAP/ Fondo de Cultura Económica.

- Lyn, E. Laurence Jr. 2008. *What is a Neo Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications*. Draft Version U.S.A.: University of Chicago. http://iss.fsv.cuni.cz/ISS-50-version1-080227_TED1_Lynn_Whats_neoweberian_state.pdf
- Márquez, Blas Ricardo. 1990. *Teorías clásicas de la burocracia capitalista: Hegel, Marx, Weber, y Michels*. México: Revista de Administración Pública 76. Instituto Nacional de Administración Pública (Enero-Abril): <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=rap&n=76>
- Martínez Cianca, Gustavo. 2001. *La carrera en el Servicio Exterior Mexicano*, en *Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas*, Néstor Fernández Vertí (coord.), México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Martínez, Oriol Aura Eréndira. 2011. *Institucionalización del servicio civil en México. Análisis comparativo del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Mexicana, el Servicio Profesional Electoral y el Servicio Exterior*. Tesis de Licenciatura, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Martínez Puón, Rafael. 2003. *La profesionalización de la administración pública en México. Dilemas y perspectivas* (Colección Iberoamérica), España, Instituto Nacional de Administración Pública
- _____. 2005. *Servicio Profesional de Carrera, ¿para qué?*. México: Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C./ Miguel Ángel Porrúa.
- _____. 2006. *Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México. Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación*. México: Revista Gestión y Política Pública 2 (vol. xv), 457-83.
- _____. 2008. *Tendencias actuales en la profesionalización de la función pública en Latinoamérica: buenas y maleas noticias*. México: Revista Enfoque 9 .
- _____. 2009. *La nueva fisonomía del Servicio Profesional de Carrera en México*. Venezuela: Revista Reforma y Democracia 43 CLAD (febrero).
- Mascott Sánchez, María de los Ángeles. 2001. *Sistemas de servicio civil: una comparación internacional*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados Legislatura LVII.
- Massey, Andrew. 2011. *International Handbook on Civil Service Systems*. Estados Unidos, Elgar Publishing.
- Méndez, José Luis (comp). 2000. *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México: Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México.

_____. 2012. *El Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal* (Colección Políticas Públicas). México: El Colegio de México, 179-204.

Ministry for Foreign Affairs of Finland. *Ministry for Foreign Affairs Human Resources Strategy 2010-2015*. <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=70859&contentlan=2&culture=en-US> (consultada abril 24, 2014)

Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer. 1999. *Un gobierno con resultados. El Servicio Civil de Carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos de México*. México: Academia Metropolitana/Centro de Estrategia y Desarrollo/ Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística/Fondo de Cultura Económica.

Moreno Plata, Miguel. 2012. *El redescubrimiento del papel de la burocracia en el modelo de gobernanza*, en *Administración pública y gobernanza en la segunda mitad del siglo XXI*, 183-213.

Moses, W. Jonathon y Torbjorn Knutsen. 2003. *Globalization and Reorganization of Foreign Affairs' Ministries*. Netherlands: Discussion Papers on Diplomacy, Institute of International Relations Clingendael.

Moyado Estrada, Francisco. 2002. *Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público*. Portugal: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración del Estado.

_____. 2010 *Gobiernos de calidad. Ideas y propuestas desde la nueva gestión pública*. México: Revista Buen Gobierno 1.

Nicolson, Harold 1948. *La diplomacia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Olsen, Johan. 2005. *Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia*. México: Revista Reforma y Democracia CLAD 31 (febrero).

_____. 2008. *The Ups and Downs of Bureaucratic Organization*. U.S.A.: Annual Review of Political Science. vol. 11. (Junio), 13-37.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA). 2009. *Classifications and Career Development in the German Foreign Service*. París, Francia: OCDE.

_____. 2008. *The State of the Public Service*. Material Digital OCDE. www.oecd.org/gov/pem/thestateofthepublicservice.htm#B2

_____. 2011. *Towards More Effective and Dynamic Public Management in Mexico*. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing. <https://www.unodc.org/>

[documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2011-August-22-24/Replies to CU 2011 45/20110725 Mexico 3 English.pdf](https://www.oecd.org/dataoecd/45/25/50000000.pdf)

_____. 2012 (a). *Mejores políticas para un mundo incluyente*. México: Serie Mejores Prácticas. <https://www.oecd.org/mexico/Mexico%202012%20FINALES%20SEP%20eBook.pdf>

_____. 2012 (b). Survey on Strategic Human Resources Management in Central / Federal Governments, unpublished. Human Resources Management Country Profiles (México). OCDE: www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Mexico.pdf

Osborne, David y Gaebler, Ted. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. U.S.A. :Penguin Books-Plume

Osborne David y Plastrik, Peter 1997. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, U.S.A.: Basic Books, First Edition.

Ozlak, Oscar. 2009. *La profesionalización del servicio en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización*, Estados Unidos: OEA-PNUD.

Pardo, María del Carmen. 1994. *La administración como componente del sistema político*, en *La modernización administrativa en México*. México: El Colegio de México / Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

_____. 1996. *El Servicio Civil de Carrera en México: un imperativo de la modernización*. México: *Gestión y política pública*, vol. IV (2).

_____. 2001. *Viabilidad política del Servicio Civil de Carrera en México*. México: *Revista de Administración Pública* (103). 8-39.

_____. (comp.) 2005. *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la gestión pública* (Serie Cultura de la Rendición de Cuentas). México: Auditoría Federal de la Federación.

_____. 2014. *Una mirada de conjunto de la administración pública en México*. México: El Colegio de México / Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Penagos García, Sergio. 2008. *La reconversión de los procesos gubernamentales en México con un enfoque hacia la mejora, el desempeño y los resultados*. México: *Revista de Administración Pública* 117 vol. XLIII (septiembre-diciembre), 13-31.

Peña Haller, Eduardo, coord. 1989. *Compilación de disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*, (facsímil): México, SRE

Pérez Paredes, Alfredo. 2012. *La educación continua como estrategia de profesionalización de los servidores públicos*. Colombia: ponencia

presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (noviembre).

Peters, Guy B. 1996. *The Future of Governing*. U.S.A.: University Press of Kansas City.
http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.IX_No.I_1ersem/CS_Vol.9_No.I_1sem.pdf

_____. 1999. *La política de la burocracia*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C./ Fondo de Cultura Económica.

_____. 2009. *Still the Century of Bureaucracy?: The Roles of Public Servants*. U.S.A.: Public Policy and Administration 30. U.S.A.: University of Pittsburgh. 7-21.
https://www.mruni.eu/upload/iblock/d5d/b.guy_peters_1.pdf

Pollitt, Christopher y Bouckaert, Geert. 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. U.S.A.: Oxford University Press.

Quijano Torres, Manuel. 2014. "Presente y futuro de la profesionalización del gobierno de México". México: Revista de Administración Pública 1 (vol. XLIX, enero-abril).

Quintalán, Rodolfo, coord., 1987. *El Servicio Exterior Mexicano*. México: Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores

Rana, S. Kishan. 2004. *Performance Management in Foreign Ministries*. U.S.A.: Discussion Papers in Diplomacy 93 (julio).

_____. 2004. *Foreign Ministries: Change and Reform*. U.S.A.: Working Paper, noviembre de 2005.

Rivero González, Karla Patricia, *Servicio Profesional de Carrera en México: ¿Una diferencia en la formulación de políticas públicas?*. Israel: The Hebrew University of Jerusalem 4 (noviembre).

Rosales Ávalos, Eliseo y Javier Salinas Narváez (coords.). 2004. *Servicio Civil de Carrera en México*. México: Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

Rothbard, N. Murray. 1995. *Bureaucracy and the Civil Service in the US*. U.S.A.: Journal of Libertarian Studies (verano), 3-75.

Sánchez, Andrés Agustín, Rosario Rodríguez Díaz, et al. (coords.), *Artífices y operadores de la diplomacia mexicana, siglos XIX y XX*, México, Porrúa/ Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo/El Colegio de San Luis/Universidad Nacional Autónoma de México.

- Sánchez González, José Juan. 2006. *Gestión pública y Governace*. México: Instituto Nacional de Administración Pública del Estado de México.
- _____. 2009. *La Administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno*. México: Espacios Públicos. (Abril) 8-31.
- Schiavon, Jorge A. 2014. *Una década de acción internacional de los gobiernos locales mexicanos (2005-2015)*. México: Revista Mexicana de Política Exterior, Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores (104), 103-129.
- Skinner, Quentin. 1984. *Machiavelli*. España: Alianza Editorial.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. 2012. *Evaluación y desarrollo del Servicio Exterior Mexicano de Carrera (2006-2012)*. México: Memoria Documental SRE.
- Uvalle, Berrones Ricardo. 1990. *Origen, Cobertura y Objetivos de la Ciencia de la Policía*. Revista de Administración Pública 76. Instituto nacional de Administración Pública (Enero-Abril): 257-71. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=rap&n=76>
- Uvalle Berrones, Ricardo y Marcela Bravo-Ahuja (coord). 1999. *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*. México: Plaza y Valdés.
- _____. 2004. *El control y la evaluación en la administración pública*. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, (septiembre-diciembre), 43-70.
- Vilas, Carlos. 2001. *El síndrome de Pantaleón: políticas y administración en la reforma del Estado y la gestión del gobierno*. México: El Colegio de México, Foro Internacional 3 (julio-septiembre).
- Vinzant Denhart, Janet, B. Robert Denhart. 2007. *The New Public Service; Serving not Steering*, U.S.A.: M.E. Sharpe.
- Weber, Max. 1992. *Qué es la burocracia?* Argentina: Editorial Sudamericana.
- _____. 1976., *Sociología del poder. Los tipos de dominación*, en *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wouters, G. Wayne. 2013. *Twentieth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada*. Canada: Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet (marzo).
- Zabludovsky Kuper, Gina. 2009. *Intelectuales y burocracia: Vigencia de Max Weber*, México: UNAM/Anthropos Editorial.

2. Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2015. México: Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 2014. México: Cámara de Diputados, http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3917_27-08-2014.pdf

Ley del Servicio Exterior Mexicano. 2012. México: Diario Oficial de la Federación, enero 4, 1994. Versión reformada 9 de abril de 2012. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/96.pdf>

Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. 2014. México: Diario Oficial de la Federación, julio 18, 2014. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LSEM_180714.pdf

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. 2006. México: Cámara de Diputados. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>

Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. 2007. Cámara de Diputados. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LSPCAPF.pdf .

Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012. México: Diario Oficial de la Federación, septiembre 10 de 2008. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5059571&fecha=10/09/2008

Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018. México: Diario Oficial de la Federación, 30 de agosto de 2013. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013

Ley sobre la celebración de Tratados. 1992. México: Cámara de Diputados. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216.pdf>

Programa Especial de Mejora de la Gestión (PEMG) en la Administración Pública Federal 2008-2012 portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/templates/32/3/images/programa_especial_mejora_gestion_2008-2012.pdf

Anexo Estadístico III Informe de Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto. 2015. México: Presidencia de la República. www.gob.mx/presidencia/articulos/tercerinforme-de-gobierno-en-datos-abiertos>.

Evaluación y Desarrollo del Servicio Exterior Mexicano de Carrera (2006-2012). México: Secretaría de Relaciones Exteriores, Memoria documental, 2012. <http://sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/memodoc/12mddgserhsem.pdf>

Evolución 2006-2012 del presupuesto Autorizado a la SRE: Logros y Retos. México Memoria Documental de la Secretaría de Relaciones Exteriores. 2012. <http://sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/memodoc/10mddgpop.pdf>

3. Webgrafías

Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International, MAEDI, et son réseau. <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/formation-des-diplomates-et-des-agents/> (consultado varias ocasiones enero-marzo 2016)

Foreign and Commonwealth Office Diplomatic Academy. <https://www.gov.uk/government/publications/opening-of-new-diplomatic-academy> (consultada 23 diciembre, 2015)

U.S. Diplomacy. An online Exploration of Diplomatic History and Foreign Affairs. <http://www.usdiplomacy.org/history/service/representative.php> (consultada 22 de enero de 2016)

Instituto Ríó Branco de Brasil. Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. <http://www.institutorio Branco.mre.gov.br/pt-br/> (consultada 22 de octubre de 2015)

U.S. State Department Careers Representing America:. <https://careers.state.gov> (consultado 11 de diciembre de 2015)

Academia Diplomática del Perú “Javier Pérez de Cuellar”. <http://www.adp.edu.pe> (consultada 19 de enero 2016).

Academia Diplomática de Colombia “Augusto Ramírez Ocampo”. <http://www.cancilleria.gov.co/footer/academy> (consultada 23 de febrero, 2016)

Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello”. <http://www.minrel.gov.cl/ingreso-a-la-academia-diplomatica-andres-bello-acade-resultado-final/minrel/2013-06-13/162605.html> (consultada marzo1, 2016)

American Foreign Service Assosiation. The Diplomatic Academy: A First for Britain’s Foreign Office. Jon Davies. <http://www.afsa.org/diplomatic-academy-first-britains-foreign-office> (consultada marso 28, 2016)

Support for Improvement in Governance and Management, SIGMA <http://www.sigmaweb.org> (consultada 10-12 junio, 2015)

8

A N E X O S

**SERVICIO EXTERIOR MEXICANO
EVOLUCIÓN DE SU NORMATIVIDAD**

Año	Documento	Principales Aspectos
1829	Decreto sobre Legaciones Ordinarias y Extraordinarias y Consulados en países extranjeros	Reconoce que las variantes Consular y Diplomática tienen como obligación defender los derechos e intereses de la Nación y de sus ciudadanos
1831	Arreglo del Cuerpo Diplomático y Consular Mexicano	Distinguir lugares donde el interés comercial (Consulado) tiene prioridad sobre el político (Embajada) Incremento de Personal Diplomático Igualación de Sueldos por región
1834	Ley sobre el Establecimiento de Consulados	Igualar ciertas disposiciones diplomáticas a la función consular (disponibilidad, uniformidad de sueldos) Diferenciar adscripciones y el desempeño de ciertas actividades diplomáticas por parte de los cónsules
1853	Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano	Aplicar un nuevo orden jerárquico del cuerpo diplomático; Establecer la nacionalidad mexicana como requisito fundamental para formar parte del servicio diplomático; Profesionalizar a los cuerpos diplomático y consular; Reglamentar el servicio exterior mexicano para fortalecerlo, utilizando, por primera vez el término "carrera" y el concepto de especialización para ejercerla; Recurrir a la experiencia de los viejos diplomáticos en la formación de los nuevos miembros de carrera; Incorporar a la Cancillería al personal que laboró en el exterior a modo de consultores; Institucionalizar los sistemas de disponibilidad y retiro.

<p>1865</p>	<p>Estatuto Provisional del Imperio* Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Ley Orgánica del Cuerpo Consular</p> <p>*Decretos firmados por Maximiliano de Habsburgo que no llegaron a aplicarse</p>	<p>Profesionalizar el servicio civil a través de exámenes de conocimientos para ingresar; Establecer el concurso para ascender, previa comprobación de méritos, dos años después de ocupar un puesto; Crear la “rotación” del personal (determinando un retorno obligado a México después de permanecer 4 años en el exterior) Establecer una Comisión Consultiva de Ingreso para determinar los nombramientos de cónsul y vicecónsul. Crear nuevas competencias judiciales, arbitrales, y notariales para los cónsules.</p>
<p>1871</p>	<p>Reglamento del Cuerpo Consular, correspondiente a la Ley en la materia de 1834.</p>	<p>Nueva composición del cuerpo consular; Establecimiento de atribuciones, funciones, trámites y procedimientos de las oficinas consulares; Comprobar conocimiento del idioma de la adscripción y de derecho consular y marítimo; Requisitos para ingresar y ascender: buena reputación, honorabilidad, y capacidad para alcanzar los objetivos definidos por el gobierno .</p>
<p>1888</p>	<p>Ley Reglamentaria del Cuerpo Diplomático Mexicano</p>	<p>Determinar la exclusividad en el manejo de las relaciones exteriores: al Presidente de la República le corresponde dirigir las negociaciones diplomáticas por medio de la Cancillería, y al Senado ratificar los nombramientos de los jefes de Misión que realice; Establecer nuevos requisitos para ingresar al servicio diplomático mexicano: tener nacionalidad mexicana ser mayor de 25 años; poseer conocimientos de historia, derecho internacional, geografía, diplomacia, latín, francés e inglés, y comprobarlo con actas de examen de escuelas públicas, con título profesional, con obras o trabajos publicados o con la realización de un examen especial.</p>

1896	Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano y su Reglamento	<p>Reglamentar el ingreso de manera más estricta y rigurosa: los exámenes son públicos y presididos por un jurado integrado por el Secretario o el Subsecretario, dos funcionarios y un profesor de idiomas, quienes determinan el ingreso definitivo;</p> <p>Promover a la categoría de Embajador al Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario en Washington, quedando establecida desde entonces esta categoría en la escala del cuerpo diplomático.</p>
1910 1911	Ley Orgánica del Servicio Consular Mexicano y su Reglamento	<p>Establecer los aspectos prácticos de los consulados, así como la figura de Visitador, y una nueva clasificación de los mismos (de carrera y honorarios);</p> <p>Asegurar a Cónsules Generales, Cónsules, Vicecónsules y Cancilleres el derecho a la jubilación y a recibir una pensión determinada por su rango y antigüedad;</p> <p>Asegurar que el procedimiento de ascensos en la carrera consular -todavía separada de la diplomática- se realice a través de un sistema basado en la aptitud y los méritos antes que en la antigüedad;</p> <p>Asegurar que para ingresar a la carrera consular se presente un diploma de aspirante a la carrera consular, expedido por la Escuela Nacional de Comercio y Administración, o un examen ante un jurado de la Secretaría de Relaciones Exteriores.</p>
1922	Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático y su Reglamento	<p>Determinar la conformación del servicio diplomático (jefes de misión y personal de carrera);</p> <p>Señalar la conformación del personal de carrera: consejero, primer secretario, segundo secretario y aspirante, en lugar de tercer secretario;</p> <p>Establecer la aplicación del concurso público de ingreso bajo un criterio de selectividad competitiva; el proceso se torna minucioso y taxativo.</p>

<p>1923</p>	<p>Ley Orgánica del Cuerpo Consular Mexicano y su Reglamento</p>	<p>Decretar una nueva estructura en la composición de las oficinas consulares y en la integración del personal; Preferir para el cargo de cónsul general a mexicanos no pertenecientes al cuerpo consular; Incorporar el sistema de concurso público y la presentación de examen ante un jurado como condiciones de ingreso al servicio consular; Reconocer a la Secretaría de Relaciones Exteriores como órgano rector y a los servicios diplomático y consular como ejecutores de la política exterior.</p>
<p>1934</p>		<p>Crear al Servicio Exterior Mexicano como órgano del Estado dependiente del Ejecutivo y administrado por la Secretaría de Relaciones Exteriores; Aceptar la interrelación entre las ramas diplomática y consular, con rangos equivalentes entre sí, y la flexibilidad para que los funcionarios pudieran pasar de una a otra, tomando en cuenta las necesidades del servicio; Ratificar la exclusividad de la Cancillería para administrar las relaciones internacionales del país, determinando que los agregados civiles y militares, así como los asesores técnicos dependían de los jefes de misión; Determinar como nivel escolar mínimo de los aspirantes el de secundaria; Fijar tiempos mínimos para cada ascenso, los cuales se determinarían por méritos, más que por antigüedad (evaluaciones semestrales de desempeño); Reglamentar con precisión el sistema de rotación de adscripciones; Conservar la mayoría de los requisitos de ingreso establecidos hasta entonces;</p>
<p>1960</p>	<p>Artículo 123, inciso 'B', de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p>Normar las relaciones laborales entre el gobierno y sus trabajadores, incluyendo a quienes ameritan un trato preferencial por la naturaleza de sus empleos, entre ellos el personal del SEM.</p>

1967	Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano	<p>Definir al Servicio Exterior como la organización permanente destinada a salvaguardar los intereses nacionales en el extranjero;</p> <p>Establecer la Comisión de Personal del Servicio Exterior a fin de estudiar los méritos del personal y someter a consideración del titular del ramo los ascensos, traslados, disponibilidades y otras medidas disciplinarias;</p> <p>Crear la Comisión Consultiva de Ingreso a fin de organizar los concursos públicos de ingreso y cubrir las vacantes disponibles;</p>
1974	Creación del Instituto Matías Romero	<p>Formar cuadros capacitados para los cargos designados a fin de que asumieran la defensa tradicional de la política exterior de México y sus intereses.</p>
1982	Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y su reglamento	<p>Establecer 3 ramas permanentes y paralelas del personal de carrera: diplomática, consular y administrativa;</p> <p>Establecer nuevas categorías (Consejero y Ministro) y establecer otras (Agregado Diplomático) dentro del escalafón de rangos;</p> <p>Definir nuevo procedimiento del concurso público de ingreso al servicio diplomático: 3 etapas, incluyendo exámenes y capacitación.</p>

<p>1994</p>	<p>Ley del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento</p>	<p>Fusionar las dos ramas tradicionales del SEM en una sola: Diplomático-Consular, que simplificó la movilidad del personal entre una u otra; a la otra rama se le denominó Técnico-Administrativa; Asegurar, en el tema de rotación de adscripciones, un equilibrio entre áreas geográficas diversas, evitar dos adscripciones continuas de vida difícil y reconocer la especialidad profesional, los conocimientos, el manejo de idiomas y la integración familiar; Plantear la separación de aquellos funcionarios que no presentaran exámenes de ascenso, que no lograran resultados satisfactorios o que tuvieran expedientes “deficientes” y no lograra ascender en un plazo determinado;</p>
<p>2002</p>	<p>Ley del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento</p>	<p>Determinar con precisión las funciones del SEM; Conformar Subcomisiones dentro de la Comisión de Personal para atender asuntos de manera específica (Ingreso, Rotación, Evaluación); Aplicar Exámenes de Media Carrera para ascender al rango de Consejero; Establecer circunscripciones para las representaciones consulares en el exterior; Precisar aspectos respecto a nombramientos y duración de nombramientos al margen de las plazas del SEM;</p>

