

EMPLEO PUBLICO EN LA ADMINISTRACION CENTRAL MEXICANA.
EVOLUCION Y TENDENCIAS. 1920 - 1988.

Tesis presentada por
María de las Mercedes Blanco Sánchez

Para optar por el grado de
DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES CON
ESPECIALIDAD EN ESTUDIOS DE POBLACION

EL COLEGIO DE MEXICO
Centro de Estudios Demográficos
y de Desarrollo Urbano

México, D. F.

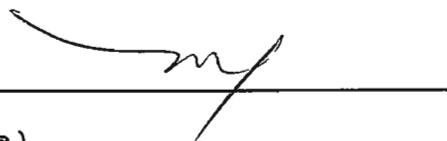
1993

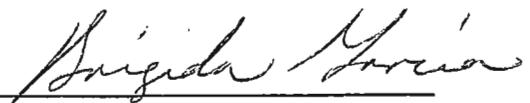
CONSTANCIA DE APROBACION

Directora de tesis: Dra. Ma. Luisa Tarrés B.

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. MARIA LUISA TARRÉS 
(nombre y firma)

2. José B. Morales 
(nombre y firma)

3. BRIGIDA GARCÍA 
(nombre y firma)

Agradezco al Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano el apoyo que me brindó para llevar a buen término el desarrollo de este trabajo, e igualmente al Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer que estuvo presente en algunas de las etapas de la investigación.

También quiero agradecer a la Dra. Ma. Luisa Tarrés su constante interés a lo largo de toda la investigación, y a la Dra. Brígida García y el Prof. José B. Morelos por sus valiosos comentarios que permitieron mejorar este trabajo.

INDICE

INTRODUCCION	1
PRIMERA PARTE ASPECTOS TEORICO-METODOLOGICOS	10
CAPITULO I MERCADO DE TRABAJO: CONSIDERACIONES TEORICO-METODOLOGICAS	17
Ap. A) Clasificación Sectorial de la Estructura Productiva.	19
Ap. B) Escuela Institucionalista o de la Segmentación de los Mercados de Trabajo.	27
CAPITULO II EMPLEO PUBLICO: ANTECEDENTES Y DESARROLLO TEORICO-METODOLOGICO	39
Ap. A) Burocracia.	40
Ap. B) Empleo Público.	52
SEGUNDA PARTE EVOLUCION Y TENDENCIAS DEL EMPLEO PUBLICO EN MEXICO	77
CAPITULO III EMPLEO PUBLICO EN MEXICO Y AMERICA LATINA: VISION PANORAMICA	84
Ap. A) El Empleo Público en América Latina.	85
Ap. B) El Empleo Público en México y el Sector Servicios.	90

CAPITULO IV	
EMPLEO PUBLICO EN LA ADMINISTRACION CENTRAL MEXICANA. 1920-1964.	99
Ap. A) La Epoca Posrevolucionaria y el Maximato. 1920-1934.	103
Ap. B) El Cardenismo. 1935-1940.	125
Ap. C) La Industrialización. 1941-1964.	143
* Anexo Estadístico.	166
CAPITULO V	
DEL RESQUEBRAJAMIENTO A LA CRISIS	177
Ap. A) Gustavo Díaz Ordaz. 1965-1970.	179
Ap. B) Luis Echeverría Alvarez. 1971-1976.	186
Ap. C) José López Portillo. 1977-1982.	207
Ap. D) Miguel de la Madrid Hurtado. 1983-1988.	221
* Anexo Estadístico.	244
* Anexo Metodológico.	254
CAPITULO VI	
CONSIDERACIONES FINALES	
Ap. A) Síntesis y Conclusiones.	257
Ap. B) Líneas de Investigación.	268
BIBLIOGRAFIA	273

INTRODUCCION

Existe consenso en cuanto a que la presencia del Estado constituye un elemento fundamental e indispensable para comprender los procesos económicos y políticos que se han desarrollado en el presente siglo en todos los países de América Latina. Así, las modalidades de intervención estatal en la vida nacional han sido objeto no sólo de debates teóricos y académicos sino, sobre todo, eje de movimientos y acciones políticas --con expresiones y consecuencias de diversa índole-- que son reflejo de la existencia de grupos con intereses plurales.

La temática en torno al papel del Estado en el desarrollo económico de las naciones ha sido ampliamente abordada desde disciplinas diferentes, que han privilegiado diversas facetas de este complejo fenómeno. Pese a la variedad de enfoques y a la complejidad del abordaje sobre el tema existe unanimidad en cuanto a la indispensable presencia de ciertos requisitos que hacen posible la intervención estatal. Uno de estos puntos de partida lo constituye la construcción y funcionamiento de un aparato burocrático, ya que a través de sus instituciones, dependencias e instancias asegura que la ingerencia del Estado sea realmente efectiva.

También se ha escrito bastante sobre el Estado a partir de la perspectiva de la burocracia y la burocratización del aparato gubernamental y dentro de este vasto tema resalta como uno de los

principales indicadores de la burocratización del gobierno, su tamaño. Hablar del tamaño del aparato gubernamental y/o del crecimiento burocrático implica abordar dimensiones tales como la del aumento de la organización y las unidades administrativas, la proliferación de leyes y reglamentos y, de manera importante, de los volúmenes de empleados que se requieren para desempeñar todo tipo de labores dentro de dicha estructura.

Pese a la importancia que tiene una temática como la de considerar al Estado en su papel de empleador, y la serie de aspectos que de ahí pueden derivarse, hasta la fecha constituye un campo de investigación relativamente poco explorado, tanto en los países altamente industrializados como en América Latina, donde la carencia de estudios en este sentido se acentúa. Entre los aspectos que contiene este campo de estudio, el relativo al empleo público aún requiere abordar preguntas que pueden parecer elementales, de ahí que la descripción deba quizá ser el primer acercamiento. Naturalmente ello apunta a niveles de interpretación, que a veces son parciales o están elaborados como hipótesis de trabajo debido a que se trata de un tema que en los países latinoamericanos recién se está desarrollando.

El caso de México no es la excepción y es por ello que la presente investigación busca aportar elementos que contribuyan a dar respuesta a algunas de las preguntas clave en torno al papel del Estado como empleador y, sobre todo, a la dinámica del empleo público. Así, el punto de partida lo constituye una inquietud básica: qué abarca o comprende el llamado empleo público, lo

cual conduce al problema de la conceptualización y de la delimitación de universos y, en seguida, a considerar la magnitud del empleo público en México.

Al tener en cuenta lo anterior e introducir la dimensión temporal se construyó el objeto de estudio de la investigación, o sea, dar cuenta de la evolución y las tendencias del empleo público en México a lo largo de casi setenta años (1920-1988). De esta manera, la necesidad de establecer las tendencias de un fenómeno, al igual que hace años se hizo con los temas ya clásicos de la demografía, constituye uno de los aspectos centrales del trabajo.

Una vez establecido el objeto de estudio, el siguiente paso fue delimitar empíricamente el universo bajo consideración, ya que el aparato burocrático-administrativo no constituye una entidad monolítica ni homogénea. Así, teniendo como sustento la propuesta de que las diferentes partes o conglomerados que conforman al gobierno mexicano representan mercados de trabajo con características muy diferentes y, por lo tanto, asumen dinámicas de funcionamiento específicas, se estimó necesario analizar por separado al Sector Central, formado básicamente por las secretarías de Estado, del Sector Paraestatal.

Si bien ambos sectores comparten un elemento único y distintivo respecto a cualquier otro mercado de trabajo --el hecho de que el Estado represente el papel de empleador-- esto no es suficiente para considerarlos conjuntamente. Así, se decidió analizar el conglomerado de secretarías de Estado que

constituye la Administración Central Mexicana. Esta elección no sólo respondió a su importancia cuantitativa y cualitativa sino porque representa el aparato burocrático-administrativo indispensable para el ejercicio de las funciones públicas.

Esto implica, entre otras cosas, que dicho aparato pueda experimentar modificaciones en diversos grados y sentidos a lo largo del tiempo, como de hecho ocurre constantemente, pero que no pueda desaparecer, situación que no es estrictamente aplicable al Sector Paraestatal. Además de esta consideración teórica y política, en su calidad de mercados de trabajo ambos sectores presentan características y mecanismos de operación bastante diferentes, por ejemplo, el tipo de bienes y servicios que proporcionan, las ocupaciones que generan y los requerimientos del personal que labora en ellos.

Teniendo como base, entonces, la especificidad de que el estudio del empleo público asume al Estado en su papel de empleador, en este trabajo se plantea que esta característica remite a una relación más directa, que en otros mercados de trabajo, con los procesos económicos y políticos promovidos desde el propio Estado. Es decir, la evolución y las tendencias que presente el empleo en la Administración Central Mexicana estarán estrechamente vinculadas con la orientación política y económica de cada régimen presidencial.

Este planteamiento permitió combinar el objetivo central de la investigación, o sea, el establecimiento de tendencias --su dirección y su ritmo-- con el intento de proporcionar algunas

explicaciones que dieran cuenta del fenómeno. Para ello se situó el análisis en dos grandes vertientes:

a) La vertiente económica, a través de la cual se proporciona la contextualización de la situación del país en este terreno.

b) La vertiente política, a través de la cual se toman en cuenta las características generales de la organización del Estado, que ha ido adquiriendo tonalidades diferentes a lo largo del tiempo. De manera más específica, se hace referencia a la legislación surgida en y para la Administración Pública Mexicana y a la organización interna del aparato burocrático-administrativo, ya que representa un puente entre la esfera de lo político y el mercado de trabajo del empleo público.

Es claro que esta distinción se hace con fines analíticos y, por supuesto, no se pretende --ni es deseable-- surtir la existencia de explicaciones unicasales ni relaciones directas pues es, precisamente, en el interjuego de las dimensiones económicas y políticas donde, finalmente, se sitúan los fenómenos socio-económicos y socio-políticos, incluyendo el funcionamiento de los mercados de trabajo. Ello no impide que se privilegien determinados aspectos y a veces otros no se consideren debido a los inevitables sesgos disciplinarios.

Finalmente, es preciso señalar que el planteamiento sobre la vinculación de los procesos promovidos desde el Estado con la

evolución y magnitud del empleo público, derivó en una pregunta más, referida a las características que asume la dinámica del empleo público en comparación con la dinámica general de los mercados de trabajo --y de algunos sectores específicos, como el terciario--. Más específicamente, si se puede sustentar empíricamente la hipótesis de que el empleo público presente un comportamiento anticíclico, en relación con la dinámica general del empleo o de algunos sectores, en ciertos momentos y bajo determinadas circunstancias.

La presentación del trabajo ha sido dividida, en primer lugar, en dos partes: la primera está dedicada a las consideraciones teórico-metodológicas relacionadas con el objeto de estudio y en la segunda parte se presentan los resultados empíricos que permiten el establecimiento de las tendencias.

Al inicio de la primera parte se ubica el objeto de estudio dentro del campo de la sociodemografía mexicana con la finalidad de hacer explícita la escasez de investigaciones al respecto y la ausencia de marcos teóricos específicamente referidos al tema. Ello significó una revisión de distintas perspectivas, adscritas a diferentes disciplinas, que permitieran nutrir la presente investigación de una serie de elementos provenientes de varias líneas conceptuales y analíticas.

El primer capítulo está dedicado a la revisión de algunos enfoques teórico-metodológicos desde los cuales se puede abordar la problematización en torno al cómo y a través de qué mecanismos

se estructuran y funcionan los mercados de trabajo. Ello fue necesario ya que el empleo público es considerado como un segmento o submercado relacionado y a la vez contenido en universos mayores, tal como el sector terciario o de los servicios.

En el capítulo dos se revisan aquellas corrientes teóricas y empíricas que han abordado más directamente el estudio del empleo público; como antecedente se hace referencia al tema de la burocracia. Es en este capítulo donde se trata el problema de la conceptualización y la operacionalización, y se explicita que el empleo público está compuesto por varios sectores de los cuales se ha tomado como objeto de estudio a la denominada Administración Central Mexicana que contiene básicamente a las secretarías y departamentos de Estado. También se señala que dado que el propio Sector Central conforma un conjunto heterogéneo es necesario desglosarlo para comprenderlo. Para ello se utiliza el enfoque denominado "por programas" que remite a la movilización selectiva de recursos y, sobre todo, representa la manera como el gobierno cristaliza en acciones su orientación económica y política.

La segunda parte se inicia con el recuento de las fuentes de datos referidas al empleo público existentes en el caso de México. En el capítulo III se presenta un panorama del empleo público en América Latina, en general, y en México, en particular, y se sitúa al empleo público en la Administración Central con respecto a otros universos mayores.

Los capítulos IV y V dan cuenta de la evolución y las tendencias que ha presentado el empleo público en la Administración Central Mexicana en casi 70 años (1920-1988). Para ello se ha hecho una división por etapas históricas y regímenes presidenciales que responde al planteamiento central del trabajo: la orientación política y económica de cada mandato presidencial, o conjunto de regímenes que conforman una etapa, estará estrechamente vinculada con las modalidades y ritmos de crecimiento del empleo público puesto que este mercado de trabajo mantiene una relación más directa con los procesos económicos y políticos promovidos desde el propio Estado. Con esto no se pretende señalar relaciones causales unidireccionales o mecánicas sino tomar en cuenta la esencial y a veces contradictoria intervención del Estado en todos los procesos nacionales y, específicamente, en el desenvolvimiento del empleo que el propio gobierno genera.

Finalmente, en algunos puntos de varios capítulos se toca la otra interrogante presente en la investigación: confrontar la dinámica del empleo público con la de otros universos, sobre todo para los últimos regímenes presidenciales, con la finalidad de detectar si es posible que el empleo público, en ciertos momentos y bajo determinadas circunstancias, presente un comportamiento anticíclico respecto de otros mercados de trabajo o de su conjunto.

Para terminar esta presentación, queda decir que el empleo público en la Administración Central Mexicana ha crecido

constantemente a lo largo de casi 70 años, desde la formación de una nueva estructura gubernamental después de terminada la lucha armada de 1910 hasta fines de la década de los ochenta (que abarca el último sexenio presidencial aquí considerado [1983-1988]). Por supuesto, no se trata de un proceso lineal y homogéneo; precisamente el presente trabajo se orienta a dar cuenta de la tendencia a la permanente expansión, a pesar de las especificidades históricas y de política económica que caracterizan a cada etapa y a cada régimen presidencial. Finalmente, serán justamente estas especificidades las que introduzcan los matices, los cambios y las diferencias en los volúmenes y ritmos de crecimiento del empleo público a lo largo de siete décadas.

PRIMERA PARTE

ASPECTOS TEORICO-METODOLOGICOS

Enfrentar el estudio del empleo público ha presentado de inicio varios problemas entre los cuales destacan dos: uno se refiere a la ausencia de marcos teóricos específicamente referidos al tema, lo cual se debe, precisamente, a la poca investigación existente al respecto, y el otro tiene que ver con el manejo empírico y la escasez de fuentes de información.

En esta parte inicial se hará, en primer lugar, un breve recuento de las temáticas en que la investigación demográfica y los estudios de población han incursionado en las últimas décadas para, de esta manera, poder situar a los mercados de trabajo y al empleo público en el desarrollo de la disciplina sociodemográfica. En los capítulos I y II se expondrá cómo se ha abordado el estudio de estos dos temas desde un punto vista tanto teórico-metodológico como empírico con la finalidad de dejar asentado que al empleo público sólo se le puede estudiar tomando una variedad de elementos de diferentes esquemas interpretativos.

Es decir, dado que no es posible --ni deseable-- enfocar la investigación del empleo público desde una sola óptica, ha sido necesario apelar a la combinación tanto de elementos conceptuales como de dimensiones analíticas. Este requerimiento, por otra parte, se enmarca en la tónica a seguir en la década de los noventa --no sólo en la investigación sociodemográfica sino

en las ciencias sociales en general-- en cierta manera signada por el eclecticismo teórico y metodológico.

Por lo que respecta a la investigación demográfica y a los estudios de población en México y América Latina, a lo largo de las últimas décadas se ha ido incursionando en el campo del comportamiento demográfico tanto ampliando los temas bajo estudio como complejizando sus análisis. Así, durante los años sesenta se priorizó el conocimiento sistemático y formal de las principales variables de la dinámica demográfica, con lo cual destacó la cuantificación y la descripción de los niveles y tendencias de la fecundidad, la mortalidad y la migración (CEED, 1981). Algunos otros temas empezaron a ser abordados, sobre todo los relativos al crecimiento urbano y a la participación de la población en la actividad económica.

En este primer momento el análisis demográfico buscaba sobre todo hacer acopio de la información básica que posteriormente permitiría dar cuenta de los parámetros que contribuirían a entender procesos macroestructurales. Con este objeto, metodológicamente se manejaban agregados de individuos y se establecían relaciones estadísticas entre las variables. Sin embargo, a pesar de la incuestionable necesidad y el valioso aporte del análisis demográfico tradicional se le empezó a criticar la fuerte ausencia de elaboraciones teóricas (Mertens, 1982).

Esta situación comenzó a ser subsanada a partir de los años setenta en que la investigación demográfica y los estudios de

población en América Latina -y en general las ciencias sociales- se vieron en buena medida inmersos en una perspectiva teórica conocida como el enfoque histórico-estructural (de base marxista). Esta óptica fue adoptada por algunos grupos de investigación, por ejemplo algunos de los grupos de trabajo conjuntados en la década de los setenta en la Comisión de Población y Desarrollo auspiciada por CLACSO (¹), como una vía para trascender las limitaciones conceptuales de la demografía formal y poder así acceder a modelos explicativos que permitieran tomar en consideración variables estructurales --puesto que se había adjudicado demasiado énfasis al individuo-- y de esta manera llegar a incorporar la dinámica poblacional a la dinámica social más amplia (Duarte, et.al., 1985).

Se reconocía en ese momento que la adopción del enfoque histórico-estructural para la investigación de problemas no sólo poblacionales sino socio-económicos y políticos respondía a la necesidad de contar con modelos teóricos alternativos, sobre todo como contraparte de la conocida y criticada teoría de la modernización.

Sin negar la importancia del modelo histórico-estructural, posteriormente fue sujeto de una variedad de críticas (Mora y Araujo, 1982; Duarte, et.al., 1985) que iban desde su imprecisión y generalidad hasta la dificultad del manejo empírico, pero que de cualquier manera hicieron posible el abordaje de dimensiones y

¹) Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, constituido en 1967.

temas que resultarían esenciales en los estudios de población.

De esta manera, es claro que en los años setenta se presenta y se enfrenta esta necesidad de buscar enfoques teóricos alternativos y nuevos temas de investigación mientras que la demografía formal sigue avanzando en la indispensable labor de la medición y estimación de parámetros así como en la implementación de técnicas de análisis demográfico y modelos matemáticos. Sin embargo, a pesar de los avances, al final de la década se sigue planteando como un problema aún sin resolver la existencia de una brecha entre el desarrollo instrumental y la elaboración teórico-conceptual, lo cual es a la vez motivo de preocupación y campo de investigación en el cual hay que seguir trabajando (Cabrera, 1982; Benitez Zenteno, 1982).

Así, hacia el final de los años setenta la demografía nuevamente se planteó la insuficiencia de modelos teóricos que pudieran explicar, para empezar, los problemas de investigación más tradicionales en la disciplina, como los propios niveles y tendencias que presentaban fenómenos tales como el de la fecundidad. Entre otras cosas, permanecía sin resolver, se reitera no sólo dentro del campo de la demografía sino de las ciencias sociales, el problema de conectar los procesos macroestructurales con el comportamiento individual. Fue entonces cuando surgió la idea de las "mediaciones" y se consideró a la familia-unidad doméstica como una de las instancias mediadoras por excelencia, con lo cual su estudio pasó a un primer plano (Lerner y Quesnel, 1982; Clacso, 1983).

Así, en el intento por redefinir y a la vez ampliar el objeto de estudio propio de la sociodemografía se abrieron líneas de investigación más comprensivas, como la del comportamiento reproductivo que a su vez se inscribía en el marco más general de la reproducción social y el más específico de la reproducción de la fuerza de trabajo (Estudios Sociológicos, 1983, vol.I,núm. 3).

Uno de esos campos de estudio, apenas propuesto como futura línea de investigación al final de los años setenta (Duarte, et.al., 1985), lo constituyó el funcionamiento de los mercados de trabajo. Se puede decir que sus antecedentes se encuentran en la investigación en torno a la participación de la población en la estructura productiva que, al igual que las otras variables demográficas, había sido sujeto de cuantificación y descripción aunque, a diferencia de otros temas, desde un principio se había reconocido que el área de investigación de la fuerza de trabajo era amplia y compleja por lo que requería de un tratamiento interdisciplinario (CEED, 1981, Cap. VI).

Esa primera aproximación centrada en la medición de la Población Económicamente Activa (PEA) y en la descripción de diferenciales (edad, sexo, región geográfica, sector económico y actividad/ocupación) ha sido y continua siendo fundamento indispensable en la conformación de un panorama o contexto macroestructural en donde han de enmarcarse otros procesos.

Sin embargo, ante la necesidad, nuevamente, de trascender la descripción del desenvolvimiento de la PEA y de los sectores económicos, un modelo interpretativo como el de la reproducción

social y de la fuerza de trabajo hizo posible el dar cabida tanto al lado de la demanda (mercado de trabajo) como al de la oferta (fuerza de trabajo) pero, sobre todo, representó durante los años ochenta una manera de plantear preguntas e hipótesis encaminadas a la búsqueda de explicaciones teóricas en torno a las interrelaciones existentes entre estas dos esferas y a la diversidad de temas y dimensiones que contienen. Entre éstos destacan fenómenos demográficos como los de fecundidad y migración pero ya no vistos como variables aisladas sino como partes de un todo más complejo en donde, como se mencionó, la familia-unidad doméstica es tomada como una instancia mediadora que aglutina, conecta y organiza estas dimensiones entre si en una unidad que a su vez interactúa con el mercado de trabajo.

Los múltiples condicionantes que inciden en la participación de los miembros del hogar en la estructura productiva, destacando la incursión de la mujer en la esfera de la producción y la heterogeneidad de los mercados de trabajo, se convierten en líneas de investigación que para ser desarrolladas requieren no sólo de un enfoque interdisciplinario sino de la combinación de diferentes modalidades de investigación, de enfoques teórico-metodológicos, de niveles y unidades de análisis y de fuentes de información cuantitativas y cualitativas.

Esto implica "...que para lograr articular niveles, se tendría que plantear como objeto de estudio la propia interrelación entre ellos en el proceso de investigación y de explicación de un fenómeno demográfico determinado. Esto, no

necesariamente implicaría investigar todos los niveles con la misma profundidad, sino privilegiar a uno de ellos para desde ahí reconstruir las interrelaciones con los demás." (Oliveira y García, 1986; pág. 74).

En el desarrollo de la presente investigación en cierta manera se tocan algunos de los aspectos que podrían incluirse en esta amplia problemática, sobre todo al plantear la necesidad de nutrirse de diferentes tradiciones teóricas para estudiar al empleo público. Es por ello que en el primer capítulo se presentarán las perspectivas teórico-metodológicas más conocidas desde las cuales se han investigado los mercados de trabajo para, de esta manera, poder señalar aquellos elementos que fueron de utilidad para situar en un marco general al empleo público. En el segundo capítulo se hará referencia a las líneas conceptuales y empíricas que han desarrollado directa o indirectamente el tema bajo estudio en este trabajo y que, de igual forma, proporcionaron elementos que permitieron dar cuenta de la evolución y las tendencias del empleo público en México en el presente siglo.

CAPITULO I
MERCADO DE TRABAJO:
CONSIDERACIONES TEORICO-METODOLOGICAS

En el estudio de cualquier fenómeno o problema existen siempre diferentes ópticas desde las cuales se le puede abordar, a la vez cada perspectiva contiene diversos niveles y unidades de análisis. El tratamiento teórico y empírico que desde varias disciplinas y enfoques se le ha dado a la gran diversidad de temas que comprende el amplio mundo del trabajo es un ejemplo más de ello.

La sola alusión al término "mercado" y/o "mercado de trabajo" remite esencialmente a las actividades de intercambio y operaciones de compra-venta, es por ello que la disciplina que tradicionalmente ha hecho suyo el estudio de estos fenómenos es la economía. Sin embargo, también otras ramas del conocimiento, como las englobadas en las ciencias sociales en general y los estudios de población en particular, han mostrado interés en investigar en torno a la conformación y a la operación de los mercados de trabajo. Así, muchas veces teniendo como trasfondo las propuestas básicas provenientes de la economía en este campo las otras disciplinas han aportado nuevos elementos para la comprensión de dicha problemática.

Este capítulo está dedicado a la revisión de dos de las principales corrientes teórico-metodológicas que, situadas

cronológicamente en tiempos relativamente recientes, se han preocupado por dar cuenta de la descripción y la operación de los mercados de trabajo.

En el Apartado A se hace referencia a la conocida clasificación sectorial de la estructura económica de un país que permite describir y relacionar agregados poblacionales a nivel de rama de actividad. En el Apartado B se hace un recuento de las principales perspectivas que han abordado los mecanismos de operación de los mercados de trabajo, teniendo como marco inicial de referencia a la denominada Escuela Institucionalista.

La escuela marxista de pensamiento no se considera en esta revisión pues, como señalan diversos autores (Amsden, 1980; Wolff y Resnick, 1987; Bowles y Edwards, 1990) que tratan el tema de los mercados de trabajo, el eje de su análisis está puesto en la producción y no en el funcionamiento de los mercados de trabajo. Es decir, si bien el marxismo y la economía política han enfatizado y bordado ampliamente en torno a muy diversos temas en relación con la esfera del trabajo, su óptica no ha visto específicamente lo que sería el espacio del mercado de trabajo sino que éste queda inmerso o forma parte de lo que considera el proceso producción-distribución-consumo.

APARTADO A) CLASIFICACION SECTORIAL DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA.

El desarrollo teórico-metodológico del estudio de los mercados de trabajo, al igual que prácticamente cualquier área del conocimiento, no ha sido estrictamente secuencial ni lineal. Sin embargo, en términos generales se podría decir que ha transitado de la concepción de una realidad homogénea a una heterogénea y una vez alcanzado el punto en donde se acepta la diversidad el siguiente paso ha sido, por un lado, examinar las relaciones que se establecen entre las partes --análisis sincrónicos-- y, por otro lado, dar cuenta de los cambios intra e intersectoriales que se han producido a lo largo del tiempo --análisis diacrónicos--.

Uno de los puntos básicos de arranque en el estudio de la conformación y la operación de los mercados de trabajo ha sido la relación macroestructural que existe entre el desarrollo económico --y algunos autores señalarían más puntualmente el proceso de industrialización-- y los varios sectores económicos que conforman la estructura productiva de un país (Oliveira, F., 1978; Garza, 1985; García, B., 1988).

Los primeros planteamientos en torno al desarrollo de los sectores económicos se dieron en los años treinta y cuarenta con autores ahora ampliamente conocidos como A. Fisher y C. Clark. De ahí surgió la clasificación ya considerada tradicional que divide la economía de un país en tres sectores: el primario o

agrícola, el secundario o industrial y el terciario o de los servicios.

Además de reconocer esta primera sectorización, se señalaba la necesidad de estudiar su desenvolvimiento histórico para lo cual se sostenía la idea de una evolución unilineal en la cual la agricultura iría perdiendo terreno frente al mayor peso que irían adquiriendo la industria, primero, y los servicios, después, lo cual se identificaba con un proceso de "modernización" de la sociedad y, por lo tanto, con el desarrollo económico.

Esta posición empezó a recibir críticas, tanto por el lado de su unilinealidad respecto a las transformaciones sectoriales del empleo como por el lado de la definición de los sectores, especialmente del terciario. Por lo que respecta al primer punto, se distinguió entre lo que era la concepción de evolución unilineal, la cual recibió amplio rechazo, de la pertinencia de investigar el desarrollo intra e inter sectorial (Oliveira, 1978; Katzman, 1985; Muñoz, 1985).

De esta manera, en términos generales para América Latina se ha ido comprobando que, efectivamente, en las últimas décadas el sector agrícola ha ido disminuyendo su peso relativo en cuanto al número de personas que ocupa y ha ido transfiriendo mano de obra a otros sectores de actividad. Por lo que toca al sector industrial, si bien su importancia ha ido aumentando a lo largo de los años, la discusión que se ha presentado gira en torno a si ha absorbido "suficiente" mano de obra, en el sentido de haber generado los empleos que el crecimiento de la fuerza de trabajo

requería. Es aquí donde han surgido básicamente dos posiciones diferentes: una, la que ha afirmado que la industria no ha sido capaz de generar el empleo suficiente (para el caso de América Latina, la CEPAL desde los años sesenta), y la otra que ha rescatado la fuerte participación de la industria en la absorción de mano de obra (Muñoz y Oliveira, 1979; Katzman, 1984; Muñoz, 1985).

Por lo que respecta al sector servicios, si bien hay consenso en la rápida expansión que ha experimentado en los últimos 40 años, la discusión ⁽¹⁾ surge en cuanto a cuáles han sido las partes de este sector o los tipos de servicios que han absorbido más mano de obra. Esto ha suscitado dos vertientes de análisis, una remite al problema de las definiciones, al cual se hará referencia más adelante, y la otra al debate en torno a la llamada "sobreterciarización" o "hinchazón" del terciario en las economías urbanas subdesarrolladas, o sea, se hace referencia al subempleo y a la rápida expansión de las actividades de servicios genéricamente calificadas como "informales".

Las críticas a la tesis de la sobreterciarización basan sus argumentos, por un lado, en la ya mencionada capacidad de absorción de la fuerza de trabajo por parte del sector industrial que consideran sí ha sido bastante significativa, y en donde lo que hay que analizar son las formas de inserción de la mano de obra en la estructura productiva (Muñoz, 1985). Por otro lado,

¹) García, B. (1988) da cuenta de esta discusión en su Capítulo I.

existe la sustentación de que el tipo de servicios ²⁾ que ha tenido un crecimiento más dinámico han sido los servicios sociales (educación, salud y gobierno) y los llamados productivos o al productor (finanzas y servicios a empresas), y no los servicios donde se encuentra la mano de obra con la más baja calificación (Singer, 1978; Katzman, 1984).

Con esto no se está afirmando que dentro del terciario no exista toda una variedad de actividades "informales", sino se está llamando la atención a la necesidad de relativizar su peso y, sobre todo, a situarlas en un análisis diacrónico. Es decir, las investigaciones que han sustentado la hipótesis de que el crecimiento del terciario se ha dado en buena medida por el lado de la expansión del tipo de actividades arriba mencionadas, no se contraponen con el fenómeno de la "informalidad" que en los últimos años ha ganado relevancia tanto como objeto de estudio como en magnitud (Cortés, 1990).

Lo que sucede, como señala García (1988) en su investigación sobre lo que denomina el proceso de salarización de la mano de obra en la República Mexicana para el periodo 1950-1980, es que a fines de la década de los setenta la capacidad de absorción de mano de obra por parte de la industria empezó a disminuir en términos relativos. A la vez, "...es posible deducir una aceleración del proceso de terciarización en los años setenta, aunque es difícil establecer sus características con nitidez"

²⁾ Ver más adelante la desagregación del sector servicios hecha por Browning y Singelmann.

(Op. Cit.; pág. 71), entre otras cosas, debido al problema de la escasez o insuficiencia de las fuentes de datos que permitirían conocer con mayor profundidad tales procesos.

En la década de los ochenta, marcada ya por la crisis económica, se ha ampliado la pobreza urbana y con ella la proliferación de las actividades informales (Cortés y Cuéllar, coords., 1990). En términos de investigación y análisis esto ha complejizado el panorama y hecho más urgente la necesidad de construir clasificaciones --para diferentes instrumentos de captación empírica-- cada vez más desagregadas para poder dar cuenta del fenómeno tanto de manera diferencial como global.

En síntesis, de lo anterior se desprende que en el estudio del sector terciario hay que dejar claramente asentado no sólo la identificación temporal de los procesos sino también la conceptualización y desagregación del propio sector. Sin embargo, aún hasta la fecha entre los diversos autores existen diferencias conceptuales que surgen al tratar de definir qué es el sector servicios, qué actividades comprende, cómo clasificarlas y cómo captarlas empíricamente.

En términos generales, se han manejado dos grandes perspectivas desde las cuales se ha tratado de definir al terciario: la primera ha enfatizado la "naturaleza intangible" de los servicios, y la segunda lo ha definido como una categoría residual, o sea, como aquellas actividades que no son manufacturas, ni de extracción, ni agrícolas. Ambas perspectivas han sido insuficientes y, sin embargo, entre los estudiosos de

este sector --entre otros muchos, por ejemplo, Shelp (1981) y Stanback (1984) para los países industrializados; Singer y Oliveira (1978), Muñoz y Oliveira (1979) y Katzman (1984) para América Latina; Muñoz (1985) y García (1988) para México-- existe claramente el consenso de que una de las características más importantes que lo distingue es su enorme heterogeneidad.

Es por esto que uno de los aspectos que desde hace años se ha trabajado ha sido la desagregación de este sector, destacando para América Latina autores como Singer (1971) y Browning y Singelmann (1975). Estos dos últimos autores propusieron a mediados de los setenta una clasificación de los servicios que aún se sigue utilizando:

- a) Distributivos: transporte y comercio.
- b) Productivos: banca y finanzas, seguros, bienes raíces, servicios a empresas y almacenaje.
- c) Sociales: salud y servicios sanitarios, educación, bienestar y religión, gobierno, comunicaciones y otros servicios sociales.
- d) Personales: domésticos, restaurantes y hoteles, lavanderías y tintorerías, peluquerías y similares, esparcimiento y otros servicios personales.

(Tomado de Katzman, 1984; pág. 303).

Como se mencionaba anteriormente, teniendo como base esta tipología, han sido los servicios sociales y los productivos los que, en términos generales para América Latina en un periodo de alrededor de 40 años, han experimentado un fuerte crecimiento y han contribuido a la expansión del terciario, no precisamente a su "hinchazón", en el sentido peyorativo con que algunos autores lo han manejado.

Así, señala Muñoz (1985), "empíricamente, lo que se ha constatado es que los servicios al productor y los servicios sociales son las áreas del sector terciario cuya evolución ha permitido una absorción relativamente mayor de fuerza de trabajo, en comparación con otros sectores y ramas del terciario e incluso, en comparación con la manufactura. En estas circunstancias, los servicios más vinculados a la modernidad, a la racionalidad y a la contabilidad del capital, y la parte que corresponde a educación, administración y salud, preferentemente, son las áreas que se han expandido a mayor velocidad, permitiendo con ello una rápida y considerable absorción de mano de obra. Su crecimiento es en buena medida responsable del tamaño total del sector terciario." (Op. Cit.; pág. 19). ³)

³) Un aspecto que ha sido destacado en relación al análisis del terciario es la participación de la mano de obra femenina. Incluso algunos autores señalan que "...el incremento en el empleo de las mujeres ha sido identificado estrechamente con el crecimiento de los servicios." (Stanback, 1981; pág. 80). Este resulta ser un fenómeno mundial (Joeques, 1987) del cual es necesario dar cuenta más puntualmente para América Latina y México en particular.

De esta manera, lo que en la presente investigación interesa relevar es, entonces, que una parte importante de las actividades que han contribuido a la expansión del sector de los servicios han sido y continúan siendo aquellas proporcionadas por el Estado. Esto incluye lo que algunos autores, como Singer (1978), han llamado "servicios de control", haciendo con ello referencia a las actividades políticas (ejecutivas, legislativas y judiciales) y a los aparatos policiacos y similares, así como también a la administración pública, además de la "asistencia social" (entre otros, salud y educación). Es por ello que el estudio del empleo público en la Administración Central, que forma parte de las actividades del terciario, resulta importante por cuanto responde a la necesidad de ir desagregando para ir conociendo la dinámica de este sector cada vez con mayor precisión y profundidad, como se hará referencia a ello para el caso de México y América Latina en el capítulo III.

Ahora bien, la utilización del esquema de los sectores económicos constituyó una manera de construir el contexto estructural más amplio dentro del cual se enmarca el objeto de estudio y, como se mencionó, permitió señalar la contribución del empleo público a la expansión del terciario. Sin embargo, ha sido una limitación ya tradicionalmente adjudicada a dicha perspectiva el hecho de que cumple con la indispensable tarea de la descripción a nivel agregado pero en realidad no permite dar cuenta del funcionamiento de los mercados de trabajo por lo que es necesario acudir a otros marcos de interpretación, como a

continuación se expondrá.

**APARTADO B) ESCUELA INSTITUCIONALISTA O DE LA SEGMENTACION
DE LOS MERCADOS DE TRABAJO.**

La necesidad de explicar los mecanismos de operación de los mercados de trabajo también ha sido primeramente enfrentada por los economistas. En este campo de conocimiento es innegable la gran importancia que ha tenido el paradigma neoclásico en el estudio de los fenómenos económicos y, especialmente, en el análisis del funcionamiento del sistema de mercado. Existe una amplísima bibliografía generada por y en torno a este modelo de pensamiento por lo que aquí sólo se señalarán, a manera de antecedentes, algunos de los puntos principales que caracterizan a esta escuela con la finalidad de poder contrastarlos con los manejados por modelos analíticos posteriores que surgieron como derivación y, sobre todo, como oposición a los planteamientos neoclásicos, como es el caso del enfoque institucionalista. (4)

Uno de los elementos esenciales que distingue al modelo neoclásico de otras interpretaciones económicas es la unidad de análisis en la que se centra: el individuo. De ahí se siguen los supuestos en relación a diferentes aspectos de su conducta, siendo los principales el libre ejercicio de su capacidad de

4) Los lineamientos generales que caracterizan a las Escuelas Neoclásica e Institucionalista fueron tomados de los siguientes textos: Toharia, 1983; Prealc/272, 1985; Wolff y Resnick, 1987; Jatoba, 1988; Kaufman, 1989; Llamas, 1989; Bowles y Edwards, 1990.

decisión o elección y un comportamiento racional enfocado a la maximización de recursos para lograr el mayor bienestar posible.

Todos los individuos cuentan con estas características y el hecho de estar situados en determinados momentos en posiciones diferentes, por ejemplo, siendo productores o consumidores, sólo implica que en un caso buscarán maximizar las utilidades y en el otro la canasta de consumo de bienes y servicios. Así, el modelo neoclásico sitúa a los individuos como formando parte de un todo homogéneo, suponiendo que todos cuentan con la misma información respecto a los precios de los productos a consumir o a las oportunidades de trabajo.

Si bien el esquema neoclásico se centra en los individuos y en sus formas de comportamiento, hay otros elementos que moldean esas características esenciales, se trata de la manera como operan los mercados. Los economistas neoclásicos reconocen que los mercados de trabajo presentan ciertas características únicas con respecto a otros mercados --el hecho de que lo que se va a intercambiar está contenido en los seres humanos--, sin embargo, consideran que su funcionamiento es en esencia igual que el de cualquier otro mercado de bienes y servicios.

De ahí que sea aplicable a todos los mercados el supuesto de que éstos se rigen por "el libre juego de las fuerzas de la oferta y la demanda", es decir, los individuos --en su calidad de productores/consumidores y/o empleadores/empleados-- no tienen un papel determinante en el funcionamiento de los mercados. Así, se considera que los productores/consumidores y/o

los empleadores/empleados se encuentran en el ámbito del mercado de manera individual y como iguales. El resultado del conjunto de interacciones entre los vendedores y los compradores de bienes y servicios da lugar al interjuego de la oferta (⁵) y la demanda (⁶) determinándose así tanto la cantidad intercambiada como su precio, movimiento que siempre tenderá al estado de equilibrio (un estado de balance en donde la oferta y la demanda son iguales); las desviaciones respecto a éste --como el desempleo-- se consideran imperfecciones del mercado.

Muchas son las críticas que el enfoque neoclásico ha recibido a lo largo del tiempo. Entre las principales están el partir de supuestos rígidos e irreales (como los del comportamiento humano), el manejo de una causalidad unidireccional (de lo individual a toda la economía), su ahistoricismo (los supuestos y los análisis son válidos para todo tiempo y lugar) y el ser una teoría estática (no considera el análisis y el efecto de la dimensión diacrónica).

La propia Escuela Neoclásica ha tomado en cuenta algunas de las críticas y a lo largo de los años han surgido modificaciones y, sobre todo, ampliaciones del esquema original con la finalidad de ir aportando nuevas explicaciones a los problemas. Se acepta,

⁵) Representa la parte del mercado que corresponde a los vendedores pues indica la disposición de éstos a vender un producto dependiendo del precio al cual se va a adquirir.

⁶) Representa la parte del mercado que corresponde a los compradores pues indica la disposición de éstos para adquirir un producto dependiendo de su precio.

por ejemplo, que en ciertos ámbitos y casos no existe una situación de homogeneidad en las condiciones del mercado, también se reconoce que están presentes lo que la teoría considera como imperfecciones del mercado.

Así, para analizar ciertos fenómenos, como por ejemplo la existencia de patrones salariales diferenciales, surgió la denominada Teoría del Capital Humano que, teniendo como base los mismos supuestos del esquema neoclásico sobre el comportamiento humano, se centró en el análisis de la correlación entre variables tales como los años de escolaridad, la ocupación y el ingreso. Es decir, se investigó en torno a la decisión del individuo para invertir en la adquisición de "capital humano" (escolaridad, capacitación, ciertas habilidades) con la finalidad de maximizar sus recursos y obtener un mayor bienestar vía empleo y salario.

De igual manera, para estudiar otros problemas surgió la llamada Nueva Economía del Hogar, que se abocó a analizar el funcionamiento de la familia (matrimonio, hijos, trabajo doméstico) y en este contexto la participación de la mujer en el mercado de trabajo. Aquí el eje del análisis fue la elección que la mujer tiene que hacer entre trabajo doméstico, trabajo asalariado y tiempo libre.

Si bien, por un lado, se reconoce que este tipo de esquemas analíticos incursionaron en temas sumamente relevantes, por otro lado, las críticas esenciales hechas a los planteamientos neoclásicos permanecen dado que los supuestos de base no se

modificaron.

Precisamente como una reacción de crítica y oposición surgió en los años cuarenta del presente siglo, dentro de la propia disciplina de la Economía, la llamada Escuela Institucionalista, también conocida, sobre todo en las décadas de los sesenta y setenta, como la Teoría de la Segmentación de los Mercados de Trabajo. Esta corriente también se abocó a estudiar los mecanismos de operación de los mercados de trabajo pero partiendo de supuestos diferentes. Los siguientes puntos destacan como claramente opuestos a la Teoría Neoclásica: el primero es declararse en contra de la concepción de ese "hombre económico" que actúa siempre racionalmente y, por lo tanto, desaparece como unidad de análisis. El segundo punto es ver a las llamadas imperfecciones del mercado de trabajo no como desviaciones sino como constantes y, por lo mismo, sujetas a estudio para explicar su existencia y funcionamiento.

La vertiente institucionalista adquiere su nombre al plantear que no es el "libre juego de la oferta y la demanda" lo que estructura a los mercados de trabajo sino, precisamente, son las instituciones, con sus principios reguladores, tales como las empresas, los sindicatos, las organizaciones gubernamentales, y también las enmarcadas en los contextos socioculturales --entre otras las de clase social, sexo y discriminación--, las que en conjunto le imprimen su dinámica a los mercados de trabajo.

Así, las instituciones inciden en dos procesos fundamentales, uno se refiere a la segmentación del mercado de

trabajo en una variedad de submercados ya que "...las instituciones estructuran, crean fronteras artificiales y rigideces en el mercado de trabajo." (Kaufman, 1987; pág. 22). El otro proceso tiene que ver con la conformación de los patrones salariales que, a diferencia de los neoclásicos que postulaban que el propio interjuego de oferta y demanda determinaba tales patrones, en el caso de los institucionalistas se pone el énfasis en la influencia de grandes empresas, sindicatos fuertes, el aparato gubernamental y los elementos socioculturales --como la discriminación-- en la fijación de los salarios.

Teniendo como base estos supuestos fundamentales, dentro de la propia Escuela Institucionalista se han conformado varias vertientes de análisis, generalmente en torno a dos o tres autores, destacandose dos líneas. La primera se conoce como la teoría o el modelo del Mercado Dual de Trabajo, propuesto por Peter Doeringer y Michael Piore (1971, 1975) en la década de los setenta.

Partiendo de los supuestos de que son las instituciones las que segmentan el mercado de trabajo y que, por lo tanto, no existe un modelo de "competencia perfecta", o sea, que no todas las ocupaciones en el mercado de trabajo están realmente disponibles para ser ocupadas por cualquier individuo, estos autores investigan lo que sucede al interior de las plantas industriales o empresas para ilustrar la creación y el funcionamiento de límites y la inexistencia de la libre competencia.

Generalmente, observan Doeringer y Piore, las empresas cuentan con políticas de selección y posterior promoción de sus empleados a través de las cuales las personas van ascendiendo en la jerarquía de puestos. Este hecho incide en la formación de lo que los autores llaman un "mercado interno de trabajo" con lo cual se hace referencia a que la competencia se establece al interior de la propia empresa y no exclusivamente con el mercado externo. Es decir, una vez que los trabajadores ingresan en una empresa van haciendo "carrera" dentro de la misma y la mayoría del personal nuevo generalmente es contratado para ocupar los puestos jerárquicos inferiores, que son los que van quedando vacantes. Esa es la puerta de entrada al "mercado interno" que de esta manera se conecta con el mercado externo de la teoría económica convencional regido por las fuerzas competitivas conocidas.

Con esto la Teoría de la Segmentación pretende demostrar que algunas de las fronteras que separan a los diversos mercados de trabajo no son tan permeables como suponen los neoclásicos e incluso a veces son infranqueables. Es decir, existen grupos que no compiten entre sí por una cierta ocupación y las barreras que lo impiden pueden darse en diferentes ámbitos y niveles: al interior de la empresa, a través de las condiciones y restricciones que marcan los sindicatos y también, en términos más amplios, como los efectos causados por la discriminación por raza, clase social y sexo.

El enfoque del "mercado dual de trabajo", como su nombre lo

indica, considera que el mercado de trabajo está dividido en dos segmentos principales a los que llama mercado de trabajo "primario" y "secundario". En el sector primario se encuentran aquellos empleos que cuentan con buenas condiciones de trabajo, estabilidad en el empleo, posibilidad de "hacer carrera" y mejores sueldos. Generalmente este tipo de empleos se encuentra en las grandes empresas y/o en las empresas que cuentan con sindicatos y, por estas mismas características, se generan dentro de ellas los mercados internos de trabajo.

En el sector secundario se encuentran los empleos que cuentan con las características opuestas: malas condiciones de trabajo, inestabilidad en el empleo, pocas o nulas oportunidades de ascenso y sueldos inferiores. Los empleos de este sector se asocian sobre todo a empresas pequeñas o unidades productivas con muy poco capital.

La perspectiva del "mercado dual de trabajo" no sólo plantea la existencia de estos dos grandes sectores con características tan diferentes, sino que el paso del mercado de trabajo secundario al primario (movilidad) muchas veces es imposible, reiterando con esto su oposición a los supuestos neoclásicos.

La dicotomía manejada por la vertiente del "mercado dual de trabajo" si bien resultó útil en un principio, sobre todo por representar una propuesta alternativa a la de los neoclásicos, también resultó un tanto simplista. Es por ello que posteriormente el mismo Piore (1975) consideró algunas subdivisiones más, desagregando el sector primario en "superior"

(ocupaciones profesionales y de dirección) e "inferior" (puestos con menor status y sueldo), e incluso estableciendo paralelismos entre las denominadas clases media (primario superior), trabajadora (primario inferior) y baja (secundario). Piore reconoce que la delimitación entre estos tres estratos o subculturas a veces no es clara y dependerá de la situación empírica a la que se esté haciendo referencia.

Los autores de la propuesta original del "mercado dual de trabajo" han seguido presentes en la década de los ochenta tratando de ampliar y complejizar su modelo (Piore y Berger, 1980) al tomar en cuenta factores tales como el avance tecnológico y los procesos de cambio, e incluso la incertidumbre, que caracterizan a las economías industriales modernas.

La segunda vertiente importante, surgida también en la década de los setenta de la Escuela Institucionalista, y que ha continuado aportando en la de los ochenta, es conocida como el Enfoque Radical de la segmentación de los mercados de trabajo. En este enfoque también se ha trabajado en pequeños grupos de investigadores dando lugar a modelos diferentes aunque similares que algunos autores (Llamas, 1989) han sistematizado en tres principales. (7)

Esta perspectiva "radical" comparte con la del mercado dual la idea central de que el mercado de trabajo se encuentra segmentado pero se propone superar precisamente la visión

7) Gordon, Reich y Edwards (1977, 1982); Carnoy y Carter (1976, 1980); Carnoy y Levin (1980, 1985).

dualista. Algunos analistas (Toharia, 1983) sitúan a esta corriente como mucho más cercana al marxismo que a la vertiente institucionalista puesto que "...los radicales rechazan la explicación ortodoxa del funcionamiento del mercado de trabajo, así como el enfoque dual de la segmentación. Argumentan que los trabajadores están divididos en la producción y que los segmentos surgen de la dinámica capitalista. Para ellos la explicación de la segmentación debe estar basada históricamente y fundada en el marco analítico del conflicto de clases." (Llamas, 1989; pág.31).

De esta manera, las primeras propuestas de la Teoría de la Segmentación, y las escisiones y ampliaciones que a su vez surgieron de ahí, han contribuido a tratar de construir y manejar una óptica que considere de manera más cercana la gran pluralidad de fenómenos y situaciones existentes en los mercados de trabajo. Es decir, de la homogeneidad neoclásica se pasó primero a la dualidad y luego a la diversidad de la segmentación, de igual manera que del individuo se pasó a las instituciones, los submercados y los grupos y/o clases sociales. En cuanto a la aproximación empírica, los investigadores de la Teoría de la Segmentación han partido de lo que algunos autores consideran como estudios de caso, ya que se han analizado plantas industriales y empresas, aunque también sectores económicos o procesos (entre otros, Gordon, Reich y Edwards, 1982).

Con todo, esta vertiente no se considera un marco teórico acabado y también adolece de problemas, algunos aún no subsanados. En un principio fue el trasfondo funcionalista de

que todo se estructura como lo hace en función y beneficio del sistema capitalista. Luego se cayó en un esquema similar al de la estratificación social en donde se elaboraron tipologías y escalas jerárquicas de ocupaciones y puestos de trabajo. Por último, al pasar al análisis de los grupos y clases sociales permanece el problema de su identificación, clasificación e interrelación.

Para los fines de la presente investigación, es mas bien su marco general de interpretación el que ha sido de mayor utilidad. Es decir, la propuesta central de que un conjunto de factores --las instituciones-- estructuran y le imprimen su dinámica al mercado de trabajo de tal manera que conforman los segmentos o submercados. Si bien no parece haber ningún estudio realizado por autores de esta corriente dedicado específicamente al submercado de trabajo correspondiente al empleo generado por el Estado, las ideas esenciales de esta perspectiva dan elementos para abordar su investigación pues de principio está justificada su inclusión como un segmento más de los muchos que pueden delimitarse, dependiendo del criterio diferenciador, y que en este caso podría ser, además de los considerados, el tipo de empleador (empresa privada v.s. aparato gubernamental) y/o el tipo de ocupación (empleo burocrático).

Al estudiar al submercado del empleo público podrían aplicarse categorías como la de "mercado de trabajo primario" puesto que evidentemente el empleo en la administración pública corresponde a las características señaladas, tales como

estabilidad en el empleo, buenas condiciones de trabajo, comparadas con las de otros submercados, y la existencia de una escala jerárquica de puestos. También el concepto de "mercado interno" podría utilizarse para ver cómo se organiza al interior del aparato gubernamental la estructura jerárquica de puestos, el tipo de ocupaciones y la posibilidad de "hacer carrera", entre otros aspectos. Para ahondar en la configuración de este submercado, podría también considerarse la línea diferenciadora correspondiente a la discriminación por género.

Sin embargo, debido, por un lado, a la escasez o inexistencia de información en el caso de México no se pudo manejar el nivel de análisis microsocial que las herramientas metodológicas de la Teoría de la Segmentación proporcionan aunque, como se señaló, sí se rescató el énfasis puesto por esta vertiente en la existencia de submercados o segmentos diferenciados que presentan características y formas de operación diversas, lo cual remite directamente a la pertinencia de ser investigados por separado, como es el caso del empleo público en la Administración Central Mexicana.

Por otro lado, dado que uno de los objetivos centrales del trabajo es dar cuenta de un proceso situado a nivel macro-estructural, como es el del establecimiento de tendencias a lo largo del tiempo, tanto el contexto estructural proporcionado por el desenvolvimiento de los sectores económicos como la idea de la existencia de submercados con dinámicas propias permitió enmarcar al objeto de estudio, como se expondrá en la segunda parte.

CAPITULO II
EMPLEO PUBLICO:
ANTECEDENTES Y DESARROLLO
TEORICO-METODOLOGICO

Al inicio de la presente investigación las primeras referencias, tanto teóricas como empíricas, que surgieron respecto al tema del empleo público se inscribían en el contexto más amplio que abarca el término burocracia. Teniendo como eje el estudio de la burocracia se han tocado una diversidad de aspectos, uno de los cuales tiene que ver con la creación de los cargos y/o puestos dentro del aparato administrativo y, como uno de sus elementos, la cuantificación de las personas que los ocupan, lo cual en este caso constituye el hilo conductor para dar seguimiento a la evolución del empleo público.

Esto remite a una preocupación que pareciera pertenecer más al presente que al pasado, lo cual no es del todo exacto, y se trata del problema del cambio y la expansión de la burocracia. El dar cuenta del proceso de crecimiento que ha experimentado la burocracia, tanto en lo cuantitativo como en sus aspectos cualitativos, puede hacerse tomando en cuenta diferentes unidades de análisis y de registro, que van desde el número de empleados hasta las unidades organizacionales y la jerarquía de puestos e incluso las leyes y reglamentos que norman el funcionamiento del aparato burocrático.

Es por ello que, a manera de antecedentes, en el Apartado A se hará un breve recuento de algunas de las principales perspectivas que han abordado el estudio de la burocracia, sobre todo para tenerlo como punto de referencia respecto a las investigaciones posteriores y contemporáneas en torno al empleo público. El Apartado B estará dedicado a la revisión tanto conceptual como empírica de estudios realizados en países altamente industrializados y en algunos de América Latina que se han centrado ya específicamente en diversos aspectos relacionados con el tema del empleo público.

APARTADO A) BUROCRACIA.

Existe una amplia bibliografía que aborda gran diversidad de aspectos relacionados con el tema de la burocracia. Como sucede con muchos otros fenómenos, a veces parecen ser más las discrepancias que los acuerdos en torno a su estudio, empezando por su propia conceptualización y surgimiento histórico. Sin embargo, dejando de lado la preocupación por los orígenes, un punto en el que sí existe consenso es en el aporte fundamental que representan los planteamientos de Max Weber --ya que constituyen un parteaguas en el estudio de la burocracia-- hechos principalmente en su famosa obra Economía y Sociedad (aparecida en 1922). (Kamenka y Krygier, comps., 1981; Andreski, 1984).

El estudio de la burocracia puede abordarse desde diferentes facetas, ya no se diga entre los diversos autores sino aun tomando exclusivamente los planteamientos del propio Weber. En este caso dos parecen ser las principales puertas de entrada al tema, una la constituye el tratamiento en torno al concepto de racionalidad y la otra el estudio de los tipos o formas de dominación.

Weber, en principio, sustenta toda su obra en el objetivo que persigue la propia sociología y que es el de "...entender, interpretándola, la acción social para de esa manera explicarla causalmente en su desarrollo y efectos." (Op.Cit., 1983; pág. 5). La "acción" se refiere, en primer término, a una conducta humana orientada o guiada por un "sentido" y la "acción social" es, además, un actuar que involucra la conducta de otros.

Al hablar de la "acción con sentido" Weber introduce el tema de la racionalidad puesto que con este concepto se hace alusión a aquello que orienta o no la acción del ser humano. De ninguna manera se trata de un juicio valorativo o normativo, nos recuerdan algunos autores contemporáneos (Aguilar V., 1988), sino --al igual que otros conceptos utilizados por Weber, como es el caso del conocido "tipo ideal"-- se le concibe como un recurso metodológico, como un concepto construido para ser utilizado en la obtención de explicaciones históricas y sociológicas.

Antes de Weber, con él y después de él se han suscitado polémicas y escrito numerosos textos en torno al tema de la racionalidad (Andreski, 1984; Olivé, comp., 1988). Aquí basta

decir que la llamada "racionalidad respecto de fines", o la denominada posteriormente "racionalidad instrumental", resulta de importancia por cuanto caracteriza en un sentido amplio ("racionalidad occidental") a la sociedad occidental moderna, y en un sentido más específico ("racionalidad instrumental") a instancias tales como la burocracia. (1)

Esa racionalidad que funciona haciendo corresponder la acción con los fines que se persiguen --con el cálculo de las consecuencias que tendrá determinada acción-- según Weber encuentra una de sus expresiones más acabadas en el aparato administrativo denominado burocracia.

Es a partir del estudio de la dominación (2) , que pretende dar cuenta de la gran diversidad de situaciones en donde hay uno o varios dirigentes y un conglomerado de dirigidos, que Weber llega al tratamiento de la burocracia. Para ello recorre un camino que, en pocas palabras, va en el siguiente sentido: existe una variedad de motivos por los que la gente obedece y esto lleva a diferentes tipos de dominación, los cuales a su vez implican y requieren de cuadros administrativos con

1) Weber no plantea que exista un solo modelo de racionalidad --la formal-instrumental-- ni tampoco que sea la única válida ya que, se reitera, no se refiere al ámbito de lo valorativo o normativo.

2) Weber apunta: "...entendemos aquí por "dominación" un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta ("mandato") del "dominador" o de los "dominadores" influye sobre los actos de otros (del "dominado" o de los "dominados"), de tal suerte que en un grado socialmente relevante estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato ("obediencia")." (Op.Cit.pág.699).

características diversas.

Weber construye lo que él llama "tres tipos puros de dominación legítima" que son el carismático, el tradicional y el racional; éste último "...descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal)." (Op. Cit., 1983; pág. 172).

A su vez, la dominación legal puede adoptar formas distintas pero el tipo más puro es aquel que se basa en un cuadro administrativo denominado burocracia; éste puede funcionar tanto para una organización de carácter privado, como la empresa capitalista, como para una de carácter público, como lo es cualquier régimen de gobierno.

Weber "define" ³⁾ a la burocracia señalando una serie de características y/o principios a través de los cuales ésta funciona, y que pueden sistematizarse destacando los siguientes puntos:

1) La existencia de una división del trabajo especializada y por funciones.

2) La existencia de una jerarquía funcional, es decir, un sistema organizado de mando y subordinación, denominado escalafón. De esto se desprende una jerarquía administrativa, que hace referencia a una ordenación de autoridades fijas que

³⁾ Los estudiosos de Weber (entre muchos otros Krygier, 1981; Andreski, 1984; Aguilar V., 1988; Rabotnikof, 1988) señalan que en este, como en otros temas, Weber nunca definió explícitamente los conceptos que utilizó.

tienen la facultad de regular e inspeccionar. Lo anterior se concretiza en una jerarquía de cargos conformada, a grosso modo, por los funcionarios y sus subordinados.

3) La existencia de reglas, leyes y disposiciones que describen los deberes y derechos de los funcionarios y los subordinados.

4) El supuesto del establecimiento de relaciones impersonales entre aquellos que laboran en el aparato administrativo.

5) La selección, nombramiento y promoción de las personas basados en el mérito técnico. Aquí destacan dos puntos:

5.1.) Las personas que desempeñan un cargo tienen la posibilidad de "hacer carrera", o sea, de lograr ascensos y avances por años de ejercicio, o por servicios o por ambas cosas, según juicio de sus superiores.

5.2.) La posibilidad de obtener la "perpetuidad del cargo", en el caso de las burocracias estatales (*). No se trata de un "derecho de posesión" del cargo sino de la creación de garantías jurídicas para evitar la destitución o traslado arbitrario de las personas al servicio de una administración.

De lo anterior, entre otras cosas, se puede relevar el hecho de que esta manera de caracterizar un cierto contexto laboral

*) El tratamiento que Weber hace de la burocracia lo aplica prácticamente por igual a las instituciones privadas y a las públicas, y parece ser que sólo esta característica --la perpetuidad del cargo-- resalta como distintiva en el caso de la burocracia estatal (Meyer, 1985).

--por ejemplo bajo una óptica dual (³)-- y señalar los mecanismos a través de los cuales funciona --por ejemplo la ordenación jerárquica-- se convirtió en una preocupación constante y objeto de estudio de la sociología del trabajo y de las organizaciones, así como de algunas ramas de la economía a través, por ejemplo, de las vertientes de la Escuela Institucionalista reseñadas en el capítulo anterior.

Volviendo a Weber, los planteamientos hasta aquí expuestos siempre hacen referencia a lo que este autor denominó como "tipo ideal", el cual, como él mismo varias veces lo apunta, no corresponde estrictamente a ninguna situación real sino que la razón de ser de los tipos ideales radica en que representan una herramienta para la construcción teórica y el análisis.

De esta manera, en el acercamiento empírico a los aparatos administrativos frecuentemente no se encontrarán todas las características que Weber adjudica a la burocracia y/o no desarrolladas en el mismo grado. Sin embargo, lo que interesa señalar aquí es que esa "racionalidad formal-instrumental-respecto de fines" que teóricamente distingue a la burocracia, y que la convierte en una forma organizativa superior con respecto a otros modelos, presenta importantes contradicciones. Destaca aquella que surge del no considerar la existencia de la conducta

³) En el esquema de Weber están los funcionarios y los subordinados así como la Teoría de la Segmentación considera, por ejemplo, un sector "primario superior" correspondiente a las ocupaciones profesionales y de dirección y otro "primario inferior" con puestos de menor status y remuneración salarial.

denominada como "irracional" (*) y que, a pesar de todo, está presente de diversas maneras y grados en la operación del aparato administrativo (Meyer, 1985; Aguilar V., 1988).

Para los fines de la presente investigación es esta idea más general la que ha aportado elementos para configurar un trasfondo que permitiera plantear el problema en torno al seguimiento de un proceso. Es decir, la intención no sólo de establecer las tendencias que el empleo público en la Administración Central Mexicana ha seguido a lo largo de casi 70 años, sino también el aproximarse al análisis de los factores que influyeron en la dirección y el ritmo de la evolución del aparato burocrático-administrativo pero sin caer en concepciones unicasales.

A partir de los lineamientos y las ideas de Weber sobre la burocracia, una gran cantidad de autores se han basado en ellas --recreándolas, adaptándolas, criticándolas-- tanto para teorizar como para llevar a cabo estudios empíricos. De esta manera, después del planteamiento weberiano una de las corrientes sociológicas que especialmente se ha interesado en el estudio de la burocracia es la denominada Teoría de las Organizaciones. Esta corriente, por un lado, concibe a la burocracia como una organización más dentro de un complejo conjunto de organizaciones que se encuentran en una sociedad. Por otro lado, no se interesa en los modelos ideales sino lo que persigue es analizar las

*) "...actuar irracional", definido como aquel cuya intencionalidad fue establecida por el actor bajo la presión de afectos y emociones que perturban la recepción de la información y la ponderación entre medios y fines." (Aguilar V., 1988; pág.92).

formas concretas que asumen las organizaciones.

De tales planteamientos han surgido a su vez líneas de investigación con diferentes objetos de estudio, una de las principales es la llamada perspectiva instrumental --en donde se inscribe el discurso de la Administración Pública-- pasando por el análisis de las "disfunciones" de la burocracia, hasta llegar al interés por la cotidianidad y la existencia de una organización "informal" dentro de la formal, propia de la burocracia (Sirvent, 1977).

En el enfoque instrumentalista la discusión central se refiere al debate en torno a si hay que considerar a la burocracia como "ama o servidora" ,o sea, si se trata de un organismo independiente o en realidad es mas bien un instrumento, en cuyo caso hay que ver a qué intereses sirve (Eisenstadt, 1958).

Teniendo como referencia la obra de Weber, ya sea como seguidores o críticos, aunque frecuentemente se trata de ambas cosas a la vez, otros autores han incursionado en diferentes aspectos y así, por ejemplo, algunos cuestionan el que el esquema weberiano pueda ser tomado como universal por lo que la alternativa que proponen es estudiar diversos tipos de organizaciones complejas (Etzioni, 1961). Algunos más se centran en el estudio de las "disfunciones" que pueden presentar las organizaciones burocráticas (Merton, 1964), y otros van más allá destacando los elementos negativos y hasta patológicos que las caracterizan, como puede ser la ineficiencia (Gouldner, 1964). Como contraparte, se estudian otro tipo de aspectos, como las

relaciones de poder que se establecen al interior de la burocracia y su perpetuación y autoabastecimiento (Crozier, 1969).

Más recientemente, algunos autores (Meyer, 1985) se han preguntado por qué el crecimiento de la burocracia y, sobre todo, su explicación, casi no ha sido objeto de estudio y al incursionar en este tema han tomado en cuenta el factor de la incertidumbre que caracteriza cada vez más al mundo actual. En otro nivel de análisis, ha surgido el interés por investigar lo que sucede al interior de las organizaciones burocráticas en el sentido de analizar la formación e interacción que se da entre pequeños grupos de personas e incluso las relaciones "cara a cara", con lo cual remiten a la existencia de una especie de submundo que no se capta en otro tipo de estudios (Britan y Cohen, 1980).

Este apretado recuento del tipo de inquietudes de investigación que han surgido en torno al tema de la burocracia representa una especie de antecedente para entrar a una revisión panorámica de lo que se ha hecho al respecto en América Latina en general y México en particular.

Algunos investigadores opinan que "ningún diagnóstico de los trabajos relevantes al fenómeno burocrático en América Latina puede hacerse con rigor académico, porque no existen ...líneas paralelas y continuas de discursos claramente asociados con sus disciplinas y subdisciplinas respectivas...". (Márquez y Godau, 1983; pág. 221). A pesar de este señalamiento, en su texto estos autores hacen una revisión del tipo de estudios que se han

realizado en América Latina (⁷), y de ello se puede desprender que existen dos grandes vertientes dentro de las cuales de alguna manera se ha incluido el tratamiento de varios aspectos sobre la burocracia:

Una se refiere a la aplicación de la corriente instrumentalista a los problemas de la administración pública, con lo cual mas bien se han hecho estudios que comparan los modelos que representan los países desarrollados y se señalan las deficiencias, y eventualmente correcciones, de las organizaciones burocráticas.

Esta vertiente ha recibido como crítica general, al igual que otros enfoques teóricos desarrollados en contextos de países altamente industrializados, el cuestionamiento de que no pueden aplicarse mecánicamente propuestas surgidas en otras realidades socioeconómicas. Es por ello que no se trata de comparar y llegar a la conclusión de que las burocracias latinoamericanas son unas copias deficientes de un modelo "ideal" --aquí sí en el sentido del "deber ser"-- y, por lo mismo, la meta final no debe ser implementar reformas y mejoras a través de la administración pública que nos acerquen a ese modelo.

La segunda vertiente tiene como tema general el de la intervención del Estado en las economías nacionales. Si bien sobre esto hay una vasta literatura, es bastante menor aquella

⁷) En el artículo de Márquez y Godau se incluyen más de treinta referencias bibliográficas de las dos vertientes de análisis consideradas incluyendo las críticas de que fueron objeto.

que se centra más específicamente en el papel que juega la burocracia en los procesos de desarrollo de los países de América Latina. Además, una de las críticas que han recibido los autores que han tratado el tema es la de que en su análisis finalmente caen en la visión instrumentalista y, entonces, lo que hacen es "juzgar" si las burocracias latinoamericanas son o no eficientes y si representan un obstáculo o un apoyo al desarrollo socioeconómico de los países.

La propuesta más general, durante las décadas de los sesenta y los setenta, para subsanar y superar los planteamientos de ambas vertientes consistió en construir enfoques y discursos analíticos propios para el contexto latinoamericano lo cual, en principio, quedó inscrito en las críticas y aportes derivados de las ciencias sociales, como fue la impugnación de la teoría de la modernización y el desarrollo de la corriente denominada dependentista.

Posteriormente, surgió como una propuesta más concreta el continuar con el eje analítico de la intervención estatal pero a través de la investigación más puntual de las diversas dimensiones y problemas que abarca un tema tan complejo. Es, entonces, de aquí que se ha desprendido la necesidad de estudiar más específica y detalladamente temas diversos que van desde los niveles "micro", como los estudios que se centran en la conformación y el funcionamiento de la burocracia estatal en las

jerarquías más altas del poder (*), hasta los niveles "macro" que abarcan aspectos como los de la creación y aplicación de las políticas públicas y el polémico tema, centro del debate actual, en torno al redimensionamiento y/o "adelgazamiento" del Estado (Cuadra, 1988; Ruíz Dueñas, 1988).

Los planteamientos expuestos en este apartado se enmarcan dentro de un cierto tipo de disciplinas como son la Sociología y la Ciencia Política. Ya se ha mencionado que otras disciplinas, fundamentalmente la Economía y, más recientemente, el área de estudios de población y la sociodemografía, se han interesado en los mercados y la fuerza de trabajo aunque no especialmente en el tema específico de la burocracia. Este ha recibido apenas una atención tangencial al considerar a ciertos rubros del empleo generado por el Estado (por ejemplo, salud y educación) como pertenecientes al sector de los servicios; es por ello que más que hablar de burocracia hay que hablar de empleo público.

En realidad ambos enfoques --el que tiene como punto de partida a la burocracia y el que se centra en el empleo público-- pueden manejarse como complementarios y no como antagónicos. Esto es así, por un lado, porque comparten áreas analíticas como puede ser la relación con el Estado y, por otro lado, porque captan diferentes facetas de un mismo pero amplio campo de estudio.

Dado que en este trabajo se ha tomado como eje del análisis

*) Por ejemplo, para el caso de México ver Smith, P., 1982 y Camp, R., 1985.

la evolución del empleo generado por una parte del gobierno mexicano, la correspondiente a la Administración Central, a continuación se hará una revisión de los enfoques conceptuales y empíricos existentes en torno al empleo público que sirvieron como sustento en la investigación.

APARTADO B) EMPLEO PUBLICO.

B. 1.) El Mundo Desarrollado.

Entre los países altamente industrializados actualmente existe consenso respecto al importante lugar que el empleo público ocupa en diversos ámbitos de sus sociedades, y que van desde la producción al terreno de la política pasando, por supuesto, por la estructura laboral y de los mercados de trabajo. Sin embargo, es hasta hace poco tiempo --en la década de los ochenta-- que el estudio del empleo público se ha convertido en objeto de investigación en sí mismo, sobre todo de una manera sistemática y constante. Como se expondrá en este apartado, su abordaje teórico-metodológico ha seguido trayectorias un poco diferentes en los países desarrollados y en los llamados en vías de desarrollo, seguramente reflejando las condiciones diferenciales de ambos bloques.

Es en Europa donde se encuentran los antecedentes de este campo de estudio, algunos autores los sitúan a fines del siglo XIX con la preocupación del economista alemán Adolph Wagner por explicar el crecimiento del gobierno a lo largo del tiempo

(Saunders y Klau, 1985; Nacif, 1990). El análisis se basaba en el establecimiento de la asociación del crecimiento del ingreso per cápita (como indicador del total de recursos disponibles en la sociedad), durante el proceso de industrialización de un país, con el crecimiento del sector público; así, a mayor "progreso" económico y social se daría un mayor crecimiento del gobierno.

Fue hasta los años cincuenta del presente siglo que parte de la obra de Wagner (1883) fue traducida y reeditada en Londres (Musgrave y Peacock, 1958) y en los sesenta algunos autores, teniendo como referencia la llamada "Ley de Wagner", la criticaron y complementaron e hicieron nuevas propuestas para enfocar el estudio de las finanzas y el gasto público de sus gobiernos; por ejemplo en la Gran Bretaña (Wiseman y Peacock, 1961). La importancia y trascendencia de las hipótesis y los estudios de Wagner ha sido definitiva --a pesar de que en la primera mitad de este siglo parece haber pasado casi inadvertido-- pues dio lugar al desarrollo de un campo de investigación centrado en los problemas y las inquietudes surgidas de la expansión del aparato gubernamental.

Ya para la década de los ochenta se pueden identificar dos grandes vertientes de análisis en torno a la problemática que representa el crecimiento y el tamaño del gobierno. Una de ellas, encabezada por el investigador británico Richard Rose, parte de un interés mas bien teórico por explicar fenómenos tales como el de las magnitudes (en diferentes aspectos) de los gobiernos de las naciones altamente industrializadas. La otra

vertiente, desarrollada sobre todo por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), se centra en cubrir la ingente necesidad de contar con bases de datos con las cuales dar cuenta de las principales variables que permitan estudiar los determinantes del crecimiento y del tamaño del gobierno.

Vertiente Teórica.

La preocupación de la primera perspectiva por el crecimiento y el tamaño del gobierno está estrechamente relacionada con el campo de estudio de la Ciencia Política y la Administración Pública que se interesa en el papel teórico y práctico que desempeña el Estado en una sociedad y, más específicamente, aquella línea que está dedicada al análisis y a veces a la implementación de políticas públicas. El estudio diacrónico y sincrónico de la gran cantidad de dimensiones que involucra este tipo de fenómenos se torna de tal complejidad que, como dice Rose, "el carácter multi-dimensional del gobierno significa que una sola teoría por sí misma no es capaz de dar cuenta de todos los tipos de cambio" involucrados en su expansión. (Rose, 1984; pág. 4).

Este señalamiento lleva al autor a considerar que tan importantes son las influencias económicas, como las sociales y las políticas, y que si bien con fines analíticos pueden estudiarse por separado es en realidad su efecto conjunto y combinado lo que finalmente determinará el ritmo de crecimiento y

el tamaño del gobierno. De este planteamiento general Rose pasa a una serie de precisiones, comenzando por la necesidad de definir el propio concepto de gobierno (⁹), y cuales son las dimensiones y los indicadores sujetos a medición, pues solamente conociendo el universo y los parámetros que lo conforman es posible hablar de magnitudes.

Así, el autor toma en cuenta cinco dimensiones fundamentales para analizar el crecimiento del gobierno, éstas son: 1) el ámbito legislativo, 2) el aspecto financiero, 3) los volúmenes de empleados públicos, 4) la existencia de organizaciones y 5) la conformación de programas. Si bien estos cinco elementos están interrelacionados, cada uno puede ser tratado por separado y, sobre todo, requiere de diferentes tipos de medición.

Los factores de trabajo y capital son los más fácilmente cuantificables, no así los otros tres puesto que, si bien, por ejemplo, se puede saber el número de leyes expedidas sobre diversos aspectos, en realidad lo que cuenta más en este caso es lo cualitativo como puede ser la significación política y el impacto de cada una de las leyes.

Lo mismo sucede con la organización formal del aparato gubernamental, por ejemplo, las dependencias que constituyen al

⁹) "Gobierno es ante todo un conjunto de organizaciones formales... Las organizaciones gubernamentales aquí se definen como estructuras administrativas formales establecidas por la constitución o por leyes públicas, encabezadas por funcionarios elegidos por los ciudadanos o designados por funcionarios elegidos y/o principalmente financiadas con impuestos o propiedad del estado." (Rose, 1984; pág. 13).

Sector Central (que se crean legalmente a través de diferentes instancias) y su propia organización interna, así como la conjunción de varios de estos organismos en un solo bloque o programa dirigido a satisfacer necesidades de cierto tipo (por ejemplo las de educación y salud). En el caso de los organismos y los programas implementados por el gobierno, más que su número es la finalidad con la que son creados y la orientación que se les da lo que resulta importante puesto que es la manera concreta como el gobierno ejerce sus políticas públicas y las traduce en acciones. Es por ello que Rose privilegia la existencia y el análisis detallado de las instituciones y los programas que un gobierno crea y sustenta, desaparece o apoya, por cuanto, por un lado, habla de un Estado múltiple y heterogéneo y no monolítico y, por otro lado, habla de la movilización selectiva de recursos.

El enfoque por programas en lo operativo en cierta manera corresponde o es muy similar a la clasificación funcional o al presupuesto por programas utilizado en los análisis financieros y del gasto público, sin embargo, la gran diferencia es que en este caso se pone el énfasis en lo cualitativo. Así, señala Rose, "al analizar los programas públicos se ponen los propósitos del gobierno primero... Si no se consideran los propósitos, una descripción cuantitativa de las actividades del gobierno corre el riesgo de convertirse en una sucesión de números que no tiene significado por sí misma. Los recursos del gobierno se movilizan no con la finalidad de producir cambios en los índices cuantitativos; se movilizan con propósitos públicos. Los

programas son intentos concretos legales y burocráticos para traducir las intenciones generales de política en acciones gubernamentales específicas." (Rose, 1984; pág. 182).

Tanto el marco general del cual parte Rose, o sea, la idea de que el gobierno es una entidad heterogénea y multidimensional y que, por lo tanto, es necesario desglosarla para comprenderla, como el manejo conceptual y empírico de las dimensiones básicas que conforman el aparato burocrático-administrativo han servido de sustento para acercarse a la Administración Central Mexicana.

De las cinco dimensiones que Rose propone como elementos constituyentes del aparato gubernamental en esta investigación se tomó como hilo conductor el volumen de empleados públicos pero relacionándolo estrechamente con los ámbitos legislativo y de organización del aparato burocrático-administrativo así como con el enfoque por programas.

El rubro correspondiente al aspecto de ingresos y egresos, sobre todo el gasto público, ha sido descartado no por resultar poco importante sino por razones de otra índole. Por un lado, porque este campo de estudio representa un área de especialización a la que, sobre todo por parte de los economistas, se han dedicado investigaciones completas que muchas veces han dejado de lado, precisamente, los otros elementos bajo consideración (García Alba y Serra Puche, 1984). Por otro lado, la variable macroeconómica que representa el gasto público ha sido muy utilizada para medir la expansión del gobierno y, sin embargo, también es un hecho ampliamente conocido el que no

existen relaciones directas ni unicasales entre, por ejemplo, el aumento del gasto público y el crecimiento de aspectos diversos, que pueden ir desde la producción hasta el empleo público.

Así, los cambios cuantitativos en el gasto público muchas veces no están reflejando cambios institucionales o de orientación de las políticas públicas sino, por poner solo un ejemplo, pueden estar relacionados con un aumento de costos o la expansión en la escala de un programa o la ampliación de la cobertura de un servicio. De ahí que para dar cuenta de la evolución y las tendencias que ha seguido el empleo público en la Administración Central Mexicana a lo largo de los años resultaba más enriquecedor tomar en consideración las otras dimensiones con la intención de establecer interrelaciones menos directas pero más comprehensivas del objeto de estudio.

Finalmente, el empleo público ha sido uno de los aspectos menos estudiados, en comparación con el gasto público y aún con la orientación política y económica de las políticas públicas, por lo que la relativa escasez de investigación al respecto se convirtió en motivación y justificación para considerarlo como eje del análisis.

Vertiente Empírica.

La segunda vertiente mencionada al inicio de este apartado tiene también como trasfondo las preocupaciones wagnerianas pues se ha centrado en el problema de los determinantes del tamaño del gobierno, sobre todo haciendo referencia a los gastos

gubernamentales y, en menor grado, a los volúmenes de empleo y a los salarios.

Durante la década de los ochenta organismos de gran relevancia, como la OCDE (Saunders y Klau, 1985) y como el FMI (Heller y Tait, 1983; Heller y Diamond, 1990), han auspiciado la elaboración de investigaciones macroeconómicas, que manejan un amplio instrumental estadístico, y que han estado orientadas a cubrir dos grandes objetivos. En primer lugar, la generación de bases de datos para la mayor cantidad de países posibles, ya que la existencia de fuentes de información relacionadas con los diversos aspectos del crecimiento del sector público son mas bien escasas y deficientes, aún para los países desarrollados, como lo afirman Heller y Tait:

"La recolección de los datos referentes al empleo gubernamental y los salarios resultó extremadamente difícil. Ni los organismos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ni los de Naciones Unidas recolectan estadísticas en ninguno de los tópicos de una manera sistemática. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ocasionalmente ha hecho trabajo en esta área pero sobre bases limitadas...". (Op. Cit., 1983; pág. 2).

Ante este problema lo que han hecho los investigadores ha sido recurrir a las fuentes de información oficiales de cada país lo cual implica una gran diversidad y disparidad de datos que muchas veces no resultan comparables entre si, de ahí que la labor del FMI en este sentido sea importante y útil. El segundo

objetivo se refiere a la necesidad de contar no sólo con la información sino con su análisis para poder planear y ejecutar políticas económicas nacionales e incluso mundiales.

Asociado al problema de la generación y disponibilidad de fuentes de información se encuentra otro aspecto que tiene que ver con la manera como se concibe, se conceptualiza y se define el universo que abarca el sector público. Para iniciar su estudio y, posteriormente, ir ahondando en el tema, dos aspectos fundamentales han tenido que ser tratados: su definición y delimitación y la medición de sus volúmenes.

Derivado de los problemas mencionados sobre las fuentes de información, los organismos internacionales definen al empleo público a partir de lo que las denominadas Cuentas Nacionales de cada país consideran como actividades del gobierno. Esto conlleva el problema de que cada país puede considerar a diferentes tipos de actividades como parte de su gobierno lo cual se hace patente, sobre todo, en el caso de las empresas --que incluso reciben diferentes nombres-- públicas, nacionalizadas, estatales o paraestatales.

La consideración de una mayor o menor cantidad de entidades que conformen el empleo público, por supuesto, hará variar la magnitud de este tipo de empleo. De ahí que, por ejemplo, la OCDE haya optado por restringirse a aquellas actividades de gobierno llevadas a cabo por organismos de nivel central, estatal, provincial y local, que producen bienes y servicios no mercantiles, con lo cual se excluye a las empresas que venden

bienes y servicios en el mercado.

En cambio, el FMI señala que a veces la definición apropiada o utilizada en los estudios sobre empleo público depende y varía según el objetivo que se persiga. Así, a veces se considera una delimitación que contiene tres sectores: el gobierno central, los gobiernos estatales y locales y las empresas públicas. Otras veces, por ejemplo al realizar estudios sobre el gasto gubernamental, se utiliza la denominada clasificación funcional o presupuesto por programas que se basa en el hecho de que los recursos con que cuenta el gobierno son utilizados y asignados de manera selectiva para cubrir objetivos específicos (por ejemplo, proveer de educación y salud a la población).

El desglose o la clasificación de los propios programas o funciones, dado que desagregan las actividades del gobierno, varía según los organismos y/o autores que lo lleven a cabo. Por ejemplo, un estudio reciente del FMI (Heller y Diamond, 1990) sobre la composición del gasto gubernamental en países subdesarrollados a lo largo de once años (1975-1986) utiliza una división funcional con once apartados. ⁽¹⁰⁾

Si bien, entonces, las subdivisiones funcionales que pueden manejarse están sujetas a una gama de posibilidades, con fines operativos y de comparación en diversos estudios (Rose, 1987) se

¹⁰⁾ Las once subdivisiones son: servicios públicos generales, defensa, educación, salud, seguridad social y bienestar, vivienda, servicios económicos, agricultura, manufactura (incluyendo minería y construcción), electricidad/gas/agua, comunicaciones y transportes.

ha utilizado una clasificación que comprende tres grandes bloques:

- a) Programas sociales, que contienen principalmente a la educación y la salud.
- b) Programas económicos, que incluyen tanto aquellas áreas en las que el gobierno invierte para apoyar su desarrollo --como la infraestructura básica (comunicaciones, equipamiento urbano, etc.) y la producción agropecuaria-- como las empresas públicas.
- c) Actividades propiamente gubernamentales, que son aquellas que todo gobierno tiene que llevar a cabo, como las administrativas y también las de seguridad.

Cada uno de estos bloques maneja una variedad de recursos --entre ellos principalmente dinero, empleados y leyes-- cuyas proporciones variarán en cada caso. Así, habrá programas, y sobre todo subprogramas dentro de los primeros, que serán más intensivos en capital --por ej., el pago de pensiones o de la deuda pública-- o en empleo --como la educación y la salud que a la vez también requieren de grandes montos de gasto público--.

Recordando uno de los puntos de partida, que sustenta que el Estado no es monolítico ni homogéneo y que, por lo tanto, los cambios no se darán de igual manera al interior de todo el sector público, es necesario para lograr un análisis más detallado y a profundidad utilizar el enfoque por programas para ver las diferencias y semejanzas que puede haber entre países y al

interior del propio aparato gubernamental compuesto por diferentes sectores.

Más específicamente, "dado que los empleados públicos tienen que ver con una gran variedad de programas y trabajan para un amplio número de organizaciones diferentes, entonces es estadísticamente probable que el número de empleados públicos en diferentes programas cambie a ritmos diferentes, o aún en direcciones opuestas. El empleo público puede estar aumentando en un programa y simultáneamente disminuyendo en otro. En tales circunstancias, la dinámica del empleo público debe ser entendida como el resultado neto de un gran número de cambios específicos." (Rose, 1987; págs. 13-14).

Así, para dar cuenta de la evolución del empleo público en la Administración Central Mexicana se ha utilizado esta clasificación por programas dado que resultó útil para cubrir el objetivo de analizar esta parte del gobierno y poder obtener un panorama de su dinámica a lo largo de los años, con sus tendencias, sus cambios y sus ritmos de crecimiento.

La vertiente aquí denominada como empírica, además de llevar a cabo la recolección y la propia generación de información, ha incursionado en el tema de los determinantes del crecimiento de las actividades gubernamentales, sus volúmenes de empleados y, sobre todo, el ejercicio del gasto público.

Los estudios realizados, a los que se ha hecho referencia, buscan explicar los crecimientos o decrecimientos de ciertas variables aplicando modelos estadísticos (por ejemplo regresiones

de varios tipos) con lo cual pretenden determinar la influencia y el peso de un conjunto de variables con respecto a aquello que se quiere explicar. Debido a la escasez de datos confiables sobre los números absolutos de empleados que laboran en los diferentes sectores del gobierno y en diferentes momentos del tiempo, muchas veces lo que los autores toman como la variable a explicar es el monto y el destino de los gastos presupuestales, y a veces los salarios, como una manera indirecta de dar cuenta del desarrollo del empleo público.

Así, por ejemplo, Heller y Diamond (1990) se propusieron estudiar los cambios habidos entre 1975 y 1986 en los montos y el destino del gasto gubernamental de un conjunto de países considerados como subdesarrollados (de Asia, Africa y América Latina). Los autores aplicaron y probaron varios modelos de regresión para lo cual utilizaron cerca de 50 variables contenidas en cinco rubros: influencias demográficas, influencias sociales, nivel de ingreso y su distribución, factores financieros y el aspecto tecnológico.

En una primera aproximación Heller y Diamond buscaron determinar los factores que habían influido de manera más importante en los cambios en la proporción del PIB destinado a los varios programas que un gobierno implementa. Se encontraron como influencias estadísticamente significativas correlaciones como las siguientes: la proporción del PIB invertida en educación está relacionada, sobre todo, con el tamaño relativo de la población adulta y con la proporción porcentual de los alumnos

en el sexto grado de primaria. Otro ejemplo: el monto gastado en comunicaciones y transportes está estrechamente relacionado con altas tasas de crecimiento de la población urbana.

De esta manera, los resultados señalan la existencia de coeficientes que en diferentes casos y momentos apuntan a la mayor o menor correlación e importancia de ciertas variables. Si bien tales señalamientos resultan interesantes y útiles, los propios autores afirman: "...nos vemos confrontados con un conjunto inmenso de posibles influencias causales y una gran cantidad de posibles indicadores, y todos parecen estar altamente correlacionados. ...Esta interdependencia, o multicolinealidad, entre las variables implica numerosos problemas para la interpretación de los resultados de las regresiones. Las dificultades en las interpretaciones surgen no solamente porque las variables explicativas están cercanamente correlacionadas, sino también porque de hecho están describiendo dimensiones relacionadas del mismo fenómeno." (Op. Cit.; pág. 37).

En una segunda aproximación, a través del análisis factorial, Heller y Diamond trataron de llegar a conclusiones generales tentativas para el conjunto de los países considerados y señalaron que los factores económicos, tan diversos como el grado de urbanización, el tamaño del sector manufacturero, la inflación y el tamaño de la deuda externa, entre otros, explicaban el 30% de la variación en los montos y destinos sectoriales del gasto gubernamental. Un 20% se le atribuía a otro tipo de factores económicos más relacionados con el comercio

y las exportaciones; otro 20% correspondía a indicadores sociales asociados con la modernidad como las tasas de analfabetismo y de mortalidad infantil. Por último, un 11% tenía que ver con la manera de financiar los gastos del gobierno y un 10% con la captación de impuestos.

Sin restarle importancia a este tipo de estudios sino, al contrario, rescatando los aportes mencionados --tales como la generación de bases de datos y la descripción del comportamiento de variables contenidas en dimensiones como las del gasto gubernamental, y a veces el empleo público y aspectos paralelos-- es claro que al llegar al punto de la explicación de los fenómenos se necesita combinar la interpretación econométrica con otro tipo de análisis. Algunos economistas lo reconocen e incluso subrayan la pertinencia de considerar factores como los históricos, los culturales e, inevitablemente, los políticos en las investigaciones sobre el tema.

Así, algunos autores señalan que los "...estudios sobre el crecimiento del gasto público y otros indicadores de intervalos sobre los cambios en las magnitudes son en si mismos importantes e interesantes, pero su utilidad está severamente limitada para el análisis del crecimiento del gobierno. Este enfoque inductivo general --medir lo que es más fácilmente accesible y cuantificable-- deja enteramente de lado algunas de las preguntas más importantes que necesitan ser consideradas; y de hecho puede oscurecer mas que revelar. Mientras que tales estudios fueron adecuados como un medio de iniciar exámenes

diacrónicos cross-nacionales de políticas públicas y gobiernos, no son ya suficientes e incluso presentan serias deficiencias como guías para los planificadores de políticas públicas." (Peters y Heisler, 1983; pág. 178).

Si bien dentro de los organismos internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que auspician proyectos de diferente naturaleza en torno al amplio mundo del trabajo, se han considerado esos otros aspectos en algunos estudios sobre el empleo público quedan, de nuevo, desvinculados del problema de la medición. Así, por ejemplo, en la conocida Revista Internacional del Trabajo (de la OIT) se da cuenta del interés por el tema pero prioritariamente en la línea de las relaciones laborales en el sector público (Ozaki, 1987; Ginneken, 1990).

En resumen, los estudios realizados en y para los países altamente industrializados han aportado al conocimiento del empleo público en varios aspectos, que luego van a ser retomados en parte para América Latina y México, y que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

a) La definición y delimitación de los universos que comprenden las actividades y el empleo gubernamentales.

b) La creación de bases de datos tanto para sus propios países como para los considerados en vías de desarrollo.

c) El análisis de las actividades de gobierno y el empleo público en tres vertientes principales: el área de planeación y ejercicio presupuestal en los gastos del gobierno, el dar

seguimiento a la evolución y las tendencias del empleo público y, finalmente, el llevar a cabo el intento por buscar explicaciones en torno al funcionamiento y el desarrollo de los dos aspectos anteriores.

B. 2.) América Latina y México.

Si los estudios sobre el empleo público en los países altamente industrializados invariablemente hacen alusión al interés relativamente reciente que algunas disciplinas han puesto en el tema, a la escasez y limitaciones de las fuentes de información y a la diversidad de aspectos aún por investigar, para América Latina la situación es relativamente similar aunque con grados bastante mayores de carencias. Sin embargo, y como contrapeso, los pocos estudios que se han abocado al tratamiento del empleo público han propuesto una perspectiva de análisis más integral, al tratar de combinar tanto lo diacrónico con lo sincrónico como lo económico con lo político.

En la sección anterior se ha hecho referencia al tipo de enfoques que han abordado el estudio del sector público, en el caso de América Latina es mucho más difícil precisar qué tipo de análisis corresponde a diferentes disciplinas pues tanto la Economía, como la Sociología y la Ciencia Política, así como el campo de la Administración Pública, cuando han abordado el tema han tomado en cuenta varias dimensiones, aunque se puede decir que destacan dos grandes vertientes: la económica, en la mayor

parte de los estudios manejada a través del funcionamiento de los mercados de trabajo, y la política, con una variedad de aspectos que van desde el legislativo hasta el de la planificación de políticas públicas, pasando por el amplio mundo del poder.

Uno de los puntos iniciales de los estudios tanto de Europa y Estados Unidos como de los de América Latina se refiere a la definición y delimitación del universo a considerar. Tomando, por una parte, las propuestas de los países altamente industrializados y, por otra, la legislación existente en los países latinoamericanos sobre la organización y el funcionamiento del gobierno, se manejan varias definiciones operacionales cuya diferencia central estriba en si se incluye o no a las empresas de participación estatal.

Así, a veces "para evitar buena parte de las dificultades que resultan de las diferentes definiciones operacionales de empleo público, se ha procurado trabajar con aquella de máxima cobertura. Se ha definido, por lo tanto, al empleo público como el conjunto de la fuerza de trabajo contratada por el Estado, independientemente del tipo de funciones que se desempeñan." (Echeverría, 1985; pág. 38).

Una definición de tal amplitud puede ser de utilidad para cierto tipo de estudios, pero generalmente en las investigaciones se manejan las propuestas de el FMI y la OCDE, señaladas en la sección anterior, que dividen en tres sectores al aparato gubernamental: el gobierno central, los gobiernos estatales y locales y las empresas públicas.

En el caso de México el propio gobierno tiene claramente establecida dicha clasificación en su Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: ⁽¹¹⁾

- 1) Gobierno Federal, que a su vez incluye:
 - 1.1.) Administración Pública Centralizada, formada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.
 - 1.2.) Administración Pública Paraestatal, formada por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y los fideicomisos. ⁽¹²⁾
- 2) Gobiernos estatales.
- 3) Gobiernos municipales.

Como se señaló desde un principio, ante la pertinencia de estudiar desglosadamente al aparato burocrático-administrativo, esta clasificación se tomó como base para elegir empíricamente como objeto de estudio aquella parte correspondiente a la

¹¹⁾ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expedida en 1977 (INAP, 1988).

¹²⁾ En el presente trabajo no se incluye el sexenio iniciado en 1989, durante el cual la banca nacionalizada en 1982 ha sido sometida a un proceso de reprivatización total.

Administración Central Mexicana, cuya importancia cuantitativa y cualitativa irá destacándose para diferentes periodos históricos en la segunda parte de este trabajo.

Para el caso de México y América Latina, tal vez en parte debido a las limitaciones que imponen las fuentes de datos, a lo cual se hará referencia más puntualmente más adelante, pero también al interés o la necesidad de realizar análisis más integrados, parecen no existir estudios macroeconómicos similares a los del FMI sobre los determinantes del desarrollo del empleo público en la región. Los pocos estudios conocidos que se refieren a la medición de los volúmenes del empleo público lo hacen tomando en consideración el contexto socioeconómico y político de cada país. Tales estudios parecen reducirse básicamente a dos volúmenes dedicados íntegramente al tema, ambos auspiciados por la OIT : el de Echeverría (1985) que da cuenta de las principales características del empleo público en América Latina en las últimas décadas y la compilación de A. Marshall (1990) que reúne trabajos sobre nueve países ⁽¹⁹⁾.

También existe un conjunto de investigaciones sobre el empleo femenino en el sector público argentino (García de Fanelli, 1988, 1989, 1990), que parece ser pionero en su campo, así como menciones diversas sobre el tema del empleo público --a veces generales, a veces más puntuales y otras bastante tangenciales-- en la literatura sobre los mercados de trabajo

¹⁹⁾ Los países considerados son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay y Venezuela.

latinoamericanos (Infante y Klein, 1991).

Los estudios dedicados específicamente al tratamiento del empleo público son de manufactura bastante reciente y, si bien el de Echeverría muestra una panorámica general y el de Marshall está compuesto por una serie de artículos que se refieren a países, periodos y temas específicos, coinciden en tomar dos ejes de análisis como centrales: uno, remitir al empleo público a la vinculación con los mercados de trabajo y, dos, dar cuenta de la evolución y las tendencias de este tipo de empleo a lo largo del tiempo.

Tomar como parámetro de comparación al conjunto de los mercados de trabajo de un país, o a algún segmento en particular, permite confrontar el desarrollo y el peso que el empleo público ha ido teniendo a lo largo del tiempo o en momentos específicos. Esta es una manera de abordar la dimensión socioeconómica pues, al hacer referencia al desenvolvimiento de los mercados de trabajo se está haciendo referencia a uno de los aspectos fundamentales de la estructura económica y productiva de cualquier país. Es por ello que en este trabajo se ha dedicado un capítulo a situar contextualmente al empleo público en la Administración Central Mexicana a través de la comparación con otros universos, básicamente los sectores económicos.

Entrando ya específicamente al proceso de evolución del empleo público, algunos estudios (Saunders y Klau, 1985; Rose, 1987) dan cuenta de las tendencias que ha seguido este tipo de

empleo en algunos países desarrollados ⁽¹⁴⁾ en diferentes momentos del tiempo (desde finales del siglo pasado hasta fines de la década de los ochenta). Un resultado claro es el común denominador que representa la tendencia a lo largo del tiempo del crecimiento constante del empleo público, sobre todo de la década de los cuarenta en adelante, lo cual no quiere decir que se trate de situaciones y características homogéneas o similares sino, por el contrario, aún con las especificidades propias de cada país y época se puede hacer tal afirmación general proveniente de un análisis diacrónico.

"El tiempo es el concepto central en las teorías sobre el crecimiento del gobierno porque la dirección, el patrón y la escala del crecimiento solamente se revela en el curso del tiempo." (Rose, 1984; pág. 33). Así, si se analizan los cambios de un año a otro la mayoría de las veces éstos serán poco significativos pues sólo en la dinámica a largo plazo es donde se hace evidente la expansión creciente del empleo público. Es por ello que en la presente investigación se optó por abarcar un periodo temporal amplio (1920-1988) pues es la única manera de dar cuenta de la dirección y el ritmo de desarrollo del empleo público en México.

En la región latinoamericana se presenta esta misma tónica general de constante expansión del empleo público aunque, por supuesto, con las especificidades que contiene cada momento

¹⁴⁾ En el estudio de Rose (1987) se trata de: Gran Bretaña, Francia, Alemania, Italia, Suecia y Estados Unidos.

histórico y cada país. Existen también momentos coyunturales que por mas que sean diferentes contienen ciertos comunes denominadores. Este es el caso, por ejemplo, de la década de los ochenta, en donde en varios países se ha presentado un fenómeno también señalado para el continente europeo (Rose, 1984). Se trata de un cierto tipo de reacción gubernamental ante periodos de contracción económica, es decir, el gasto y/o el empleo público pueden incrementarse como una manera de paliar las consecuencias recesivas.

De esta manera, entre los países de América Latina, por ejemplo en Brasil, el empleo público sí tuvo un funcionamiento anticíclico en la recesión económica de 1981-1983 al compararlo con la situación del empleo "formal" (Cutolo dos Santos y Ramos, 1990). En cambio en Argentina (Orlansky, 1990) y Chile (Velásquez, 1990) no se dio tal fenómeno, a pesar de las graves situaciones económicas por las que estos países han atravesado.

En diferentes puntos de los siguientes capítulos se hará referencia a la situación de México a este respecto, teniendo como sustento la hipótesis del comportamiento anticíclico del empleo público y, sobre todo, el señalamiento de que, "la configuración de factores que determinan que el empleo estatal se mueva con o contra las fluctuaciones en la actividad económica es compleja, y no necesariamente de carácter generalizado: las políticas económicas se combinan con otros factores particulares a cada país y a distintas coyunturas en un mismo país." (Marshall, 1990; pág. 6).

No sólo en estas situaciones, sino en general en la comprensión de los países latinoamericanos, surge como uno de los elementos intervinientes esencial a muchos procesos la presencia y el papel del Estado; a diferencia de los países altamente industrializados que muchas veces toman como eje analítico el de las finanzas. Esta diferencia alude al hecho de que en los países de América Latina la intervención del Estado en el proceso de industrialización, y en general en el desenvolvimiento económico, ha sido central con lo que el crecimiento del empleo público está estrechamente ligado a la propia expansión del Estado.

Así, varios de los estudios a los que se ha hecho referencia establecen y analizan la relación existente entre empleo público y características del Estado ya que "analizar la demanda de trabajo en la administración pública requiere de un abordaje que, por las propias características del sector, combine aspectos estrictamente técnicos o económicos con aspectos político-sociales e institucionales." (Cutolo dos Santos y Ramos, 1990; pág. 75).

Se presenta, así, un problema teórico-metodológico que está vigente, y aún no completamente resuelto en muchos ámbitos de investigación, que se refiere a la vinculación, a la relación causal y al peso de incidencia en los fenómenos estudiados entre la dimensión económica y la dimensión política. En el caso del estudio de cualquier aspecto que tenga que ver con el Estado y el aparato gubernamental la presencia de esta relación es

inevitable, aunque a veces no esté explícita. Sin embargo, su manejo no resulta nada fácil por lo que a pesar de los diversos sesgos disciplinarios y preferencias en su tratamiento uno de los puntos en el que diversos autores coinciden es en la importancia de considerar ambas dimensiones y en la inexistencia de vinculaciones causales unidireccionales y mecánicas.

De esta manera, una vez que ha quedado establecida la inserción del empleo público en el contexto de los mercados de trabajo, y con ello en el ámbito económico, la relación con lo político no se limita a la intervención del Estado en la economía sino "...al juego dialéctico de autonomía/subordinación del aparato administrativo respecto al sistema político." (Pardo, 1991; pág. 19). Es decir, la administración pública no puede encontrarse ni totalmente supeditada al mandato de lo político ni tampoco se le puede pensar como una entidad independiente y que actúa por sí misma, sino como partícipe de ambas posiciones.

Es, entonces, en el interjuego de las dimensiones económica y política, y de los ámbitos de poder de las diversas instituciones que lo conforman (desde la Presidencia de la República hasta la legislación y la propia estructura orgánica del aparato gubernamental), que la evolución del empleo público puede ser abordada.

SEGUNDA PARTE
EVOLUCION Y TENDENCIAS
DEL EMPLEO PUBLICO EN MEXICO

Esta segunda parte de la investigación está dedicada al establecimiento de las tendencias que ha seguido el empleo público en la Administración Central Mexicana a lo largo de casi setenta años (1920-1988). Para dar cuenta de la dirección y el ritmo de crecimiento del empleo público, así como de algunas de las posibles explicaciones ante sus variaciones, se han utilizado diversas fuentes de información tanto cuantitativas como cualitativas.

En la primera parte se ha señalado que en los estudios sobre empleo público, realizados tanto en los países altamente industrializados como en los de América Latina, reiteradamente se menciona el problema que representa la escasez o las limitaciones de las fuentes de información. Algunos autores (Echeverría, 1985) han considerado que las principales fuentes de datos que pueden contener información sobre el empleo público son los censos y encuestas de hogares, los sistemas de seguridad social, y las propias instituciones gubernamentales que fungen como empleadoras. Sin embargo, en cada uno de estos casos, sobre todo en los países en vías de desarrollo, la información proporcionada por estas instancias presenta grados variables de deficiencias.

En el caso de México fuentes tales como los Censos de Población, las Cuentas Nacionales y los Informes de Gobierno, si bien contienen información de una u otra manera referida al empleo público, generalmente se trata de datos elaborados o estimados con finalidades específicas y para periodos de tiempo diversos. Así, por ejemplo, el Sistema de Cuentas Nacionales de México (INEGI, 1990) presenta la información, sobre variables macroeconómicas y sobre el "personal ocupado por actividad económica", desglosada en nueve grandes divisiones (¹), una de las cuales es denominada Servicios Comunales, Sociales y Personales, que a su vez incluye seis ramas (²), entre ellas la de Administración Pública y Defensa.

Para los fines de la presente investigación la utilización de esta fuente de datos presentaba varios problemas; el primero se centraba en el hecho de que en el rubro de Administración Pública y Defensa se conjuntan varios universos que incluyen actividades desplegadas en distintos niveles de gobierno pero que no se refieren solamente a la Administración Central. Otro punto tenía que ver con que en este mismo rubro se excluyen servicios

¹) Las nueve grandes divisiones son: 1) agropecuario, silvicultura y pesca; 2) minería; 3) industria manufacturera; 4) construcción; 5) electricidad, gas y agua; 6) comercio, restaurantes y hoteles; 7) transporte, almacenamiento y comunicaciones; 8) servicios financieros, seguros y bienes inmuebles; 9) servicios comunales, sociales y personales.

²) Las subdivisiones han sido codificadas con los siguientes números y se refieren a los servicios: 68) profesionales; 69) de educación; 70) médicos; 71) de esparcimiento; 72) otros servicios; y el último --73)-- es el que corresponde a la administración pública y defensa.

fundamentales prestados por el gobierno, como los educativos y los médicos, que se integran con los equivalentes del sector privado en las ramas generales correspondientes (69 y 70).

Por lo que respecta a los datos consignados para el "personal ocupado por actividad económica", por un lado, se suman en un solo bloque las ocupaciones propias de la administración pública (que de por sí contiene una gran variedad) con las muy particulares que requiere el ejército. Por último, los números absolutos manejados en esta fuente en realidad se refieren al "número promedio de puestos remunerados que se estima fueron requeridos para la producción" y, por lo tanto, no se da cuenta del número de personas efectivamente empleadas. Por todas estas razones, no era útil la información proporcionada por las Cuentas Nacionales para cubrir los objetivos planteados.

Si bien, tal vez sería ideal que existiera una institución encargada de compilar, concentrar y generar información específica sobre el empleo público, a falta de ello "...una de las fuentes importantes para establecer la magnitud del empleo público directo suelen ser los afiliados activos al sistema previsional en países donde gran parte de los empleados públicos disponen de sus propias cajas previsionales." (Echeverría, 1985; pág. 24).

Este es el caso de México, ya que a través del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) se cuenta con información referida a esta población e incluso publicada sistemáticamente en sus Anuarios Estadísticos.

La población amparada por el ISSSTE está conformada, en primer lugar, por las personas que trabajan (³) en entidades situadas a diferentes niveles de gobierno y en varios ámbitos. Es decir, incluye tanto el nivel federal, por ejemplo, las secretarías de Estado, como el estatal, por ejemplo, los gobiernos de los estados de la república, y ámbitos diversos como algunas instituciones de investigación y educación superior (parte de los empleados de UNAM, IPN, UAM, etc.) y otro tipo de organismos de servicio público (por ejemplo, algunos hospitales y centros de salud, la Lotería Nacional, etc.).

La población amparada --derechohabientes del ISSSTE-- también incluye a los familiares más cercanos de los trabajadores y a los jubilados o pensionistas. Para la investigación se ha tomado del total de afiliados al ISSSTE aquellos contingentes de trabajadores adscritos a las secretarías y departamentos de Estado y al Departamento del Distrito Federal, puesto que son los que conforman la Administración Central.

En algunos momentos del tiempo los números absolutos de afiliados al ISSSTE han sido bastante coincidentes con los del personal que labora dentro de la Administración Central; así, por ejemplo, en 1965 casi el 90% de los afiliados al ISSSTE formaba parte de la Administración Central. A lo largo de los años esta proporción ha ido cambiando en el sentido de ampliarse

³) Los trabajadores afiliados al ISSSTE desempeñan una variedad de ocupaciones, ocupan puestos en casi todos los niveles jerárquicos y laboran bajo diferentes tipos de contrataciones (fundamentalmente los denominados "de base" y "de confianza").

la cuota relativa de afiliados que laboran en otros organismos no pertenecientes estrictamente al Sector Central, hasta llegar a representar un 30% en 1988, lo cual denota que la cobertura del ISSSTE se ha ido ampliando.

Esta fuente de datos resulta muy importante para el logro de los objetivos planteados en este trabajo ya que, además de captar específicamente a los empleados públicos en la Administración Central, con los datos de los Anuarios Estadísticos publicados por el ISSSTE es posible obtener una visión panorámica a lo largo de más de 20 años --de 1965 a 1988-- respecto al número de trabajadores (hombres y mujeres) que se han ido incorporando como asegurados y, por lo tanto, como "trabajadores al servicio del Estado". También se puede ir viendo (aunque sin la distinción por sexo) cómo las dependencias de la Administración Central han ido variando su número de empleados afiliados al ISSSTE con lo cual se pueden observar diferentes procesos evolutivos correspondientes a las secretarías y departamentos de Estado.

Para otros momentos del tiempo existe otra fuente de datos que también cuenta con la ventaja de abarcar un periodo de 25 años --de 1920 a 1945-- , se trata de los Anuarios Estadísticos de los Estados Unidos Mexicanos que incluyen dentro de la información de esa época un rubro que denominan "personal de la federación", el cual desglosan por año y por organismo gubernamental. Por un lado, esta fuente presenta limitaciones, tales como el no especificar de dónde y cómo se obtuvo la información, lo cual remite a su "antigüedad" y a las

deficiencias estadísticas y de recolección de datos que seguramente existían en esos años. Pero, por otro lado, al comparar las cifras consignadas en los anuarios con los datos de otras fuentes (*), existentes para ciertos años de la década de los treinta (como se explicitará en el capítulo IV), se puede decir que la información de estos anuarios resulta confiable.

Estas dos fuentes --los Anuarios Estadísticos del ISSSTE y los de los Estados Unidos Mexicanos-- son las únicas que consignan información sobre el número de personas empleadas por el Gobierno Federal para periodos de tiempo continuos y prolongados. Existen otras fuentes que manejan datos sólo para ciertos momentos en el tiempo o para grupos específicos, pero que representan información dispersa y no comparable entre si aunque útil para otros fines (°).

En esta segunda parte, el capítulo III está dedicado, primero, a exponer un panorama general de la dinámica del empleo público en América Latina para después situar al empleo público en México con respecto a otros universos mayores, como son los grandes sectores económicos en que se divide la actividad

*) Se trata de dos censos de empleados federales llevados a cabo en 1932 y 1938.

°) Por ejemplo, se cuenta con un Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal que contiene datos que permiten elaborar un perfil sociodemográfico del empleado público, pero sólo para el año de 1975; también existe un estudio sobre el tamaño y la composición de la Administración Pública Mexicana, elaborado por el Instituto Nacional de Administración Pública y la Secretaría de la Contraloría, pero sólo para el año de 1988.

productiva del país, y a relevar su participación en la formación del terciario. A través de la confrontación con otros mercados de trabajo se logra una primera aproximación al establecimiento de la dirección y el ritmo que ha seguido el empleo público en México en los últimos 30 años, incluyendo su comportamiento anticíclico a lo largo de la crisis económica experimentada durante el último régimen presidencial considerado (1983-1988).

Los capítulos IV y V dan cuenta de la evolución del empleo público en la Administración Central a lo largo de casi 70 años, habiendo dividido este amplio periodo en etapas que corresponden a momentos históricos distintivos del desarrollo del país.

CAPITULO III
EMPLEO PUBLICO EN MEXICO Y AMERICA LATINA:
VISION PANORAMICA

En la primera parte se hizo referencia al tipo de investigaciones y a las problemáticas que en torno al empleo público se han abordado tanto en los países altamente industrializados como en los de América Latina. Una de las vertientes de análisis ha sido la de dar cuenta de la evolución y las tendencias que este tipo de empleo ha experimentado a lo largo de diferentes periodos históricos, eje que desde un inicio se planteó como el objetivo central de la presente investigación.

Para enfocar el universo que se acotó empíricamente para el análisis, o sea, la parte del empleo público correspondiente a la Administración Central Mexicana, primero se presentará, en el Apartado A de este capítulo, un panorama general de la situación que guarda el empleo público en América Latina para, en el Apartado B, presentar el contexto estructural nacional en donde se enmarca el fenómeno bajo estudio.

APARTADO A) EL EMPLEO PUBLICO EN AMERICA LATINA.

La evolución del empleo público en los países de la región presenta algunos comunes denominadores a pesar de que hay que tener siempre presentes las especificidades que los contextos nacionales suponen. Destaca la continua y creciente expansión de este mercado de trabajo desde mediados de la década de los cincuenta (Echeverría, 1985; Marshall, comp., 1990; Infante y Klein, 1991), lo cual también es característico de muchos países altamente industrializados, aunque desde épocas más tempranas.

Durante las décadas que abarcan los años cincuenta, sesenta y setenta la mayoría de los países de la región experimentaron una expansión acelerada del empleo público comparada con el ritmo de crecimiento de otros sectores. Así, por ejemplo, según estimaciones de PREALC (Infante y Klein, 1991) para el conjunto de América Latina las tasas anuales de crecimiento del sector público muestran una expansión más acelerada que el sector privado, entre otros, ya que para el periodo 1950-1980 el primero creció al 4.5% y el segundo al 3.7%. (Op. Cit.; pág. 131).

En la década de los ochenta la tendencia histórica de crecimiento sistemático del empleo público en América Latina se trastoca, al igual que otros procesos socio-económicos, ante el embate de la crisis económica signada por el endeudamiento y la recesión (Infante y Klein, 1991). Lo que ha sucedido en estos años con la evolución del empleo público es que ha disminuido su acelerado ritmo de crecimiento pero se ha seguido expandiendo,

sobre todo si se compara con otros mercados de trabajo --el empleo privado en particular-- que ante la crisis han experimentado francos decrecimientos (Echeverría, 1985). México constituye un ejemplo de esto, como los siguientes datos lo muestran:

CUADRO III.1. TASAS DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO PUBLICO Y DE ALGUNAS RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA.

	1982	1983	1984
Total Afiliados Issste	3.4	4.2	10.8
Administración Central	1.9	5.2	9.1
Manufactura	-2.2	-7.1	2.2
Construcción	-5.1	-20.4	3.3
Comercio, hoteles, rest.	-2.2	0.1	1.5
Servicios Financieros, Aseguradoras y B.Raíces	7.0	2.6	3.0
Servicios Comunes, Sociales y Personales	2.5	0.4	3.8
TOTAL	-0.9	-1.5	2.7

Fuente: Lustig, 1987; pág. 233. Consigna los datos para las ramas tomados del Sistema de Cuentas Nacionales de México. Las tasas de los Afiliados al ISSSTE y del Sector Central son cálculos propios teniendo como base los datos de los anuarios correspondientes.

Como puede observarse, si bien en general las ramas consignadas experimentaron una mejora y una aceleración en su capacidad de generar puestos de trabajo entre 1982 y 1984, comparadas con las del empleo público es claro que estas últimas destacan por su dinamismo aunque, como se verá en el capítulo V, con respecto al propio universo de la Administración Central las tasas de crecimiento bajaron notoriamente durante el régimen presidencial 1983-1988 en relación con sexenios anteriores.

Algunos autores señalan que, en términos generales para América Latina "en este período recesivo la política de empleo del sector público tuvo un carácter nítidamente anticíclico, que se expresó en la expansión de la demanda de empleos gubernamentales, en la puesta en marcha de programas compensatorios de empleo, o en ambas cosas a la vez. [De esta manera,] el sector público acentuó su política compensatoria durante el período 1983-1986... Sin embargo, hacia finales del decenio, la necesidad de reducir el déficit público, así como la aplicación de reformas al aparato estatal, condujeron a una importante reducción de la capacidad de absorción de empleo del Estado." (Infante y Klein, 1991; pág. 136).

Ante este tipo de señalamientos resalta la necesidad de analizar por separado al empleo público perteneciente a la Administración Central y al generado por el Sector Paraestatal. Ha sido sobre todo este último sector el que ha experimentado modificaciones radicales ya sea a través de su reestructuración, su redimensionamiento o la abierta privatización de las empresas

que lo conforman. Sin embargo, si bien en relación con la orientación política y económica de los regímenes en turno en cada país --entre otras cosas inducida por las "recomendaciones" de las agencias internacionales de financiamiento-- la reestructuración del Sector Paraestatal representa fuertes modificaciones estructurales, en términos estrictamente del empleo que genera, como parte del conjunto del empleo público, su situación es otra.

Es decir, si se toma en cuenta que en América Latina del total del empleo público aproximadamente un 75% corresponde a la Administración Central, Provincial y Municipal y el 25% restante lo abarca el Sector Paraestatal (¹), lo que resulta es que lo que se ha reestructurado y reducido fundamentalmente es este último por lo que la mayoría del empleo público ha permanecido. Con esto no se pretende minimizar la importancia, por ejemplo, de algunos despidos masivos que han ocurrido en ciertas empresas ni el impacto social que ha causado el redimensionamiento del Sector Paraestatal, sino se trata de contextualizar y relativizar dichos cambios.

O sea, se reitera que durante los años ochenta ha disminuido la tendencia histórica del acelerado crecimiento del empleo público en la región pero, en general, no ha presentado un fuerte

¹) A manera de ejemplo, para 1986 Argentina tenía el 81% del empleo público en la Administración Central, Provincial y Municipal y el 19% en empresas y bancos (Orlansky, 1990); entre 1984 y 1986 Colombia presentaba 76.1% y 23.9% respectivamente (Corchuelo y Urrea, 1990); y para 1982 México contaba con 68% y 32% (Pichardo Pagaza, 1984).

decrecimiento y ha mantenido al personal que ocupa en sus puestos de trabajo, e incluso ha crecido levemente (Marshall, comp., 1990). Es este fenómeno el que ha sido calificado por algunos autores como correspondiente a un comportamiento anticíclico del empleo público, sobre todo en un contexto de crisis y recesión económica como es, por ejemplo, el caso de Brasil (Cutolo dos Santos y Ramos, 1990), Costa Rica (Arguello y Lavell, 1990), Uruguay (Fortuna, 1990), Venezuela (Cartaya, 1990) y el caso de México, como se va exponiendo en diferentes partes del presente trabajo.

APARTADO B) EL EMPLEO PÚBLICO EN MÉXICO Y EL SECTOR SERVICIOS.

Si bien, como se hizo en el apartado anterior, se pueden señalar características y tendencias generales para el desarrollo del empleo público en América Latina, detrás de los números agregados se encuentra una diversidad nacional que es necesario rescatar, como se hace por ejemplo en la mencionada compilación de Adriana Marshall (1990).

En el capítulo I se hizo referencia a la necesidad de situar al objeto de estudio en un contexto estructural con la finalidad de enmarcar el fenómeno investigado, en este caso la dinámica específica del empleo público en la Administración Central Mexicana. El seguimiento de la evolución de los sectores económicos a lo largo del tiempo permite establecer comparaciones que resultan muy ilustrativas tanto de la posición relativa del empleo público con respecto a otros universos como del proceso de expansión que ha experimentado.

Para llevar a cabo la comparación entre la dinámica del empleo público y la de los sectores económicos se ha utilizado básicamente la información proporcionada por dos trabajos de publicación relativamente reciente que tratan precisamente el tema del desarrollo de los sectores económicos en México (²).

²) García, B., 1988. Desarrollo Económico y Absorción de Fuerza de Trabajo en México. El Colegio de México.
Rendón y Salas, 1987: "Evolución del empleo en México: 1895-1980". En: Revista de Estudios Demográficos y Urbanos. El Colegio de México.

Para ello sus autoras han llevado a cabo la difícil tarea de analizar y compatibilizar las principales fuentes de datos disponibles en el país para tal efecto, o sea, los censos de población y las encuestas de empleo. Existen algunas discrepancias en cuanto a los criterios y ajustes adoptados para el manejo de los datos en cada texto, sin embargo, a pesar de tales diferencias, las tendencias y, sobre todo, las magnitudes a las que apuntan son bastante coincidentes.

México se inscribe dentro de las tendencias generales presentadas en América Latina por lo que respecta al desarrollo de sus sectores económicos. Así, en prácticamente toda la literatura sobre el tema se apunta que entre 1950 y 1980 el sector agrícola ha sido el que más ha disminuido su peso relativo en cuanto a absorción de mano de obra, por lo que es en el sector secundario y en el terciario donde se han dado situaciones variables a lo largo del tiempo. Por ejemplo, la creciente expansión del sector de los servicios ha sido un fenómeno ampliamente señalado en la literatura latinoamericana y mexicana sobre el tema de los mercados de trabajo y el empleo.

Un primer punto a considerar lo constituye la proporción porcentual que cada uno de los sectores ha ido representando respecto al total --en este caso la Población Económicamente Activa (PEA)-- para ver en este sentido el peso creciente que el empleo público en México ha ido adquiriendo a lo largo de los años, como el siguiente cuadro lo muestra:

CUADRO III.2. PROPORCIONES PORCENTUALES DE LA PEA POR SECTORES, RESPECTO A LA PEA TOTAL, Y DEL EMPLEO PUBLICO RESPECTO A LA PEA TOTAL Y SECTORIAL.

AÑOS	PEA AGROPEC	PEA INDUSTRIAL	PEA SERVICIOS	TOTAL AFILIADOS AL ISSSTE		ADMINISTRACION CENTRAL	
				% respecto pea total	% respecto pea serv.	% respecto pea total	% respecto pea serv.
1950	58.30	14.80	14.90	----	-----	1.53	10.28
1960	49.40	17.20	18.70	----	-----	2.52	13.47
1970	40.80	21.80	21.80	3.32	15.24	2.87	13.15
1979	28.29	21.10	29.30	7.34	25.05	5.91	20.17

Notas: 1) En el cuadro los porcentajes de los tres sectores económicos no suman cien porque aquí no se incluyeron otros rubros (como la construcción y las "actividades insuficientemente especificadas") pero las proporciones sectoriales y del empleo público sí se refieren a la PEA TOTAL, que representa el 100%. 2) Se utiliza el año de 1979 y no el de 1980 porque se tomaron de García (1988) los datos basados en la Encuesta Continua de Ocupación (ECSO), por considerarse de mejor calidad, en vez de los del Censo de Población de 1980.

3) Los datos para la Administración Central se tomaron de Lobato (1951) para 1950 y de Rodríguez (1964) para 1960. Los datos del Total de Afiliados al ISSSTE se tomaron de los Anuarios Estadísticos correspondientes.

4) Los datos para calcular las proporciones sectoriales se tomaron de García, 1988.

Como puede apreciarse, no sólo queda clara la evolución de los tres sectores económicos, conforme a lo establecido en las tendencias generales, sino por lo que toca al empleo público destaca la creciente proporción porcentual que va adquiriendo, sobre todo con relación al sector de los servicios, hasta alcanzar a fines de la década de los setenta --por si solas las secretarías y los departamenttos de Estado-- un 20% del total

de la Población Económicamente Activa en el terciario.

Esta situación remite a la discusión a la que se hizo referencia en el primer capítulo en torno a si el sector terciario creció principalmente gracias a la expansión de las actividades "formales" o se dio por la llamada "sobreterciarización", o sea, por la vía del subempleo. Tanto García, Rendón y Salas, como otros autores, señalan la dificultad de hacer un análisis detallado del crecimiento del terciario ya que de la información disponible no siempre se cuenta con su desglose por actividades y ocupaciones, ni éste es comparable a lo largo de los años.

Sin embargo, hay indicadores, y a veces claras evidencias para ciertos momentos del tiempo, que apuntan al aumento sustantivo de la ocupación "formal", por ejemplo, aquellas actividades relacionadas con la satisfacción de necesidades de consumo colectivo, como los llamados servicios sociales. También con lo que Singer (1978) denominó "servicios de control", con lo cual se alude, entre otros, a los proporcionados por el Estado, y que van desde la administración pública hasta los aparatos policiacos y de represión, pasando por la "asistencia social" (incluye, entre otros, educación y salud).

Como el enfatizar un aspecto no elimina la existencia de otros, esto no significa que la expansión del llamado "sector informal" en las décadas de los setenta y los ochenta sea irrelevante. Por el contrario, lo que aquí interesa destacar es la posición del empleo público con respecto a otros agregados y

esa comparación da elementos para pensar en aumentos sustantivos de las ocupaciones formales para ciertos momentos del tiempo.

Las tasas anuales de crecimiento confirman las tendencias sectoriales y del empleo público hasta aquí expuestas, como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

CUADRO III.3. TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO POR SECTORES ECONOMICOS Y DEL EMPLEO PUBLICO.

AÑOS	PEA TOTAL	PEA AGROP	PEA IND	PEA SERV	TOT AF ISSSTE	ADMON CENTRAL
1960	2.14	0.46	3.69	4.49	----	----
1970	2.40	0.46	4.86	3.98	----	----
1979	4.00	0.48	3.66	7.12	12.58	11.80

Nota: para la elaboración de las tasas sectoriales se tomaron como base los datos de García, 1988 y para las del empleo público los Anuarios Estadísticos del ISSSTE correspondientes.

En efecto, el sector servicios y el empleo público crecen aceleradamente, sobre todo hacia el final de la década de los setenta, por lo que es pertinente recordar que la expansión del terciario está asociada, entre otras cosas, a la mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo.

Al analizar el crecimiento de la Población Económicamente Activa por sexo resulta clara, como lo consigna la literatura

sobre mujer y mercados de trabajo ³), la existencia de un ritmo de crecimiento más acelerado para la PEA femenina, en comparación con el ritmo más lento de la PEA masculina. Las siguientes cifras de las tasas anuales de crecimiento para el periodo 1970-1979 ilustran este proceso:

CUADRO III.4. TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA Y DE LOS AFILIADOS AL ISSSTE POR SEXO. MEXICO, 1970 - 1979.

PEA TOTAL	PEA MASC	PEA FEM	PEA MASC SERV	PEA FEM SERV	AFILIAD ISSSTE MASC	AFILIAD ISSSTE FEM
4.00	3.33	6.47	6.30	7.25	12.29	13.01

Nota: Tasas de crecimiento calculadas con base en los datos de García, 1988 y los Anuarios Estadísticos del Issste.

Como puede observarse, al comparar la tasa de crecimiento de la PEA masculina con la de la femenina, resulta que la segunda es del doble que la primera. Dentro del sector servicios las diferencias por sexo son mucho menores, destacando entonces la relación entre la menor velocidad de crecimiento de la PEA masculina general respecto a la misma en servicios. Finalmente, lo que interesa resaltar en cuanto al empleo público es la velocidad de crecimiento del total de afiliados al ISSSTE.

³) Entre una variedad de textos, para el caso de México se encuentran: Pedrero, 1982; Lustig y Rendón, 1982; González Salazar, 1986; Oliveira, 1989; Pedrero, 1990.

masculinos y femeninos, respecto de sus contrapartes en el terciario ya que el crecimiento es notoriamente más acelerado.

Si bien existe poca información sobre empleo público desglosada por sexo un hecho que resulta digno de mención es que a pesar de que la cantidad de organismos y de personal amparados por el ISSSTE ha ido aumentando a lo largo de los años, las proporciones por sexo se han mantenido prácticamente iguales entre 1965 y 1988, con un promedio de 57% para los hombres y 43% para las mujeres, aunque ha habido años --como los de 1975 y 1976-- en que dichas proporciones han sido del 50% para cada uno.

Al igual que en otros ámbitos, a pesar de que al interior de la Administración Central la proporción de mujeres empleadas es considerable, poca atención se ha prestado ya no se diga a la realización de investigaciones y análisis que tomen en cuenta el problema del género, sino ni siquiera a la generación y captación de información que incluya la variable sexo. De esta manera, resulta imposible, por ejemplo, elaborar un perfil sociodemográfico del empleado público y seguir los cambios que se van dando a lo largo del tiempo en las variables que lo conformarían.

Una de las pocas situaciones a las que puede hacerse referencia es al fenómeno ampliamente conocido de la segregación ocupacional, o sea, la existencia de ámbitos laborales eminentemente masculinos o femeninos, muchas veces mutuamente excluyentes. Solamente puede establecerse una comparación en

relación a la proporción porcentual de hombres y mujeres por dependencias gubernamentales en dos puntos del tiempo --1935 y 1975-- ya que se cuenta con dos fuentes que incluyen información desglosada por sexo (⁴).

A través de tales datos puede confirmarse que a lo largo de 40 años las mujeres han seguido aglutinándose en las dependencias que ofrecen ocupaciones "eminente femeninas", como las que comprende el Programa Social (educación y salud), pero a la vez, aunque paulatinamente, se han ido incorporando al resto de las secretarías y departamentos de Estado ya que se presenta un aumento generalizado en números absolutos y relativos. Sin embargo, algunas de las dependencias "eminente masculinas" también han permanecido casi con las mismas proporciones a lo largo de 40 años (⁵).

Al interior de la Administración Central, solamente la Secretaría del Trabajo se acerca al promedio de distribución porcentual entre hombres y mujeres presentada para el total de afiliados al ISSSTE, encontrándose mas bien entidades que podrían

⁴) En la introducción de esta segunda parte se mencionó que en los casi 70 años que abarcan de 1920 a 1988 sólo durante la década de los treinta, y luego en 1975, se levantaron censos dirigidos especialmente a la captación del universo constituido por los empleados públicos y que además tomaran en cuenta el desglose por sexo. Para 1935 se ha tomado la información proporcionada por el Anuario Estadístico de los EUM y para 1975 la del mencionado Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal.

⁵) Por ejemplo, en 1935 la Secretaría de Agricultura y Fomento tenía 81.64% de personal masculino y en 1975 la de Agricultura y Ganadería contaba con un 84.47%.

calificarse como "feminizadas" o "masculinizadas" atendiendo a las proporciones de mujeres y hombres que laboran en ellas. La secretaría con la mayor proporción de mujeres es la de Salubridad --con 50.47% en 1975-- siguiendole la Secretaría de Educación Pública, la del Trabajo y Relaciones Exteriores. En el caso de las dependencias con mayoría de personal masculino, a la cabeza están en 1975 Recursos Hidráulicos y Obras Públicas, con alrededor del 90% cada una, siguiendoles Agricultura y Ganadería, Comunicaciones y Transportes y así hasta llegar a Salubridad que es la que presenta menos personal masculino con el 49.53%.

La contextualización y posible explicación de fenómenos de este tipo, que forman parte del proceso de crecimiento del empleo público, será expuesta en los siguientes capítulos en donde el desarrollo económico que será reseñando para el caso de México a lo largo de los últimos 40 años es, en términos generales, aplicable a la mayoría de los países latinoamericanos. Es decir, el gran impulso proporcionado por el Estado durante los años que corren de la década de los cincuenta a la de los setenta para lograr un desarrollo económico nacional y el posterior giro en los ochenta hacia un modelo neoliberal caracterizado por la reprivatización, ha incidido en la evolución del empleo público apoyando su expansión, primero, y limitando su crecimiento, después.

CAPITULO IV
EMPLEO PUBLICO
EN LA ADMINISTRACION CENTRAL MEXICANA
1920 - 1964

Este capítulo está dedicado a la exposición de un panorama histórico y político-económico que abarca casi medio siglo y que representa no sólo el contexto en donde se ha dado la evolución que ha seguido el empleo público en la Administración Central Mexicana, sino la manera de establecer la estrecha vinculación que existe entre la orientación política y económica de los regímenes presidenciales y la dinámica del empleo público.

En el Apartado B del capítulo II se expusieron los principales planteamientos de un gran conocedor del fenómeno del crecimiento del gobierno y del empleo público como lo es Richard Rose, y se señaló la pertinencia de retomar para la presente investigación cuatro de las cinco dimensiones que se proponen como elementos útiles para dar cuenta de la expansión del aparato burocrático-administrativo que conforma al gobierno de cualquier país. Así, tanto en este como en el siguiente capítulo se hará referencia permanentemente al ámbito legislativo más directamente vinculado con el surgimiento y la transformación de las dependencias gubernamentales que constituyen la Administración Central Mexicana, a la constante reorganización interna de dichas

entidades, a su conjunción en tres grandes programas (social, económico y gubernamental) y, por supuesto, al volumen de empleados públicos que cada secretaría y departamento de Estado, así como cada programa, presenta a lo largo del tiempo.

La división temporal por periodos sexenales, utilizada en la mayor parte de los capítulos IV y V, deriva de forma casi directa del planteamiento de que es precisamente cada régimen presidencial en turno el que imprime estilos y orientaciones específicos tanto en el ámbito económico como en el político, lo cual, finalmente, ejerce su influencia en la dinámica del empleo público. Si bien el criterio de base lo constituye la actuación de los regímenes presidenciales (sexenales a partir de 1934), éstos se han agrupado en diferentes etapas que presentan ciertas características en común lo cual le da unidad al análisis.

En el presente capítulo el Apartado A da cuenta de la época posrevolucionaria (1920-1934), se trata de los años inmediatamente posteriores a la revolución armada de 1910, y también abarca el mandato del presidente Plutarco Elías Calles, para terminar con el periodo que se conoce como "el maximato", puesto que como conjunto los varios regímenes presidenciales contenidos en estos 15 años se caracterizan por representar un periodo de reconstrucción y reorganización.

El Apartado B corresponde exclusivamente al gobierno del General Lázaro Cárdenas (1935-1940) ya que se trata de un momento que conllevó profundas transformaciones a nivel nacional y por ello amerita un espacio aparte.

El Apartado C está dedicado a la etapa de industrialización del país que va de 1941 a 1964 por lo que comprende cuatro periodos sexenales. El inicio de esta etapa se sitúa en 1941 al asumir la Presidencia de la República M. Avila Camacho y su terminación corresponde al mandato de A. López Mateos que finaliza en 1964, encontrándose entremedio el importante periodo del "alemanismo" (1947-1952).

Las fuentes estadísticas utilizadas para la elaboración de estos capítulos son aquellas a las que se ha hecho mención en la introducción a la segunda parte. Por lo que se refiere a los aspectos cualitativos, sobre todo aquellos que tienen que ver con el desarrollo de las dependencias contenidas en la Administración Central, o sea, básicamente los cambios que van experimentando las secretarías de Estado a lo largo del tiempo --ya sea de creación, fusión, modificación o desaparición--, aparecen consignados, en primer lugar, en las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado, expedidas por el Poder Ejecutivo. Posteriormente algunos autores reproducen y comentan dichos documentos y con la finalidad de no repetir constantemente las fuentes de donde se obtuvo tal información se enlistan a continuación las más utilizadas.

En una publicación de la Secretaría de la Presidencia, del año 1976, cuyo título es Aportaciones Al Conocimiento De La Administración Federal, se reproducen varios artículos sobre el tema, que aparecieron en la década de los cincuenta en la Revista de Administración Pública, de los siguientes autores: Attolini,

Sierra, Izaguirre Rojo y Castellanos Coutiño (ver referencias completas en la bibliografía general).

Otras tres fuentes de consulta importantes fueron un Manual De Organización Del Gobierno Federal, publicado en 1982 también por la Secretaría de la Presidencia, que da breve cuenta de la historia de cada secretaría y departamento de Estado; la obra de R. Flores Caballero (1988) que se dedica a lo mismo pero de manera bastante más extensa. Finalmente, fue de gran utilidad una Historia Del Movimiento Sindical De Los Trabajadores Del Estado, elaborada y publicada por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), ya que contiene una variedad de información cualitativa sobre el desarrollo de los contingentes de burócratas a lo largo de la historia de México.

APARTADO A) LA EPOCA POSREVOLUCIONARIA
Y EL MAXIMATO. 1920 - 1934.

La Revolución de 1910 dejó, tras de varios años de lucha armada, un panorama de destrucción y desorganización generalizada que se reflejó en prácticamente todos los ordenes. Así, por ejemplo, el país experimentó una drástica reducción de su población debido a los millares de muertos: "indicativo del nivel de violencia alcanzado es el hecho de que entre 1910 y 1921 la población de México se redujo de 15.2 millones a cerca de 14.5 millones. Las muertes causadas por la Revolución probablemente fueron más de un millón, casi una por cada quince habitantes del país." (Hansen, 1974; pág. 42).

Por lo que respecta a la economía nacional, diversos autores (entre otros Hansen, 1974; Vernon, 1974; Solis, 1980) consideran que los años del periodo que media entre 1910 y 1920 resultaron prácticamente perdidos en términos de crecimiento económico. Fue durante las décadas de los veinte y los treinta que el país llevó a cabo una labor de reconstrucción y resurgimiento económico que se consolidaría posteriormente.

"Entre 1920 y 1934 los rasgos principales de la economía mexicana fueron un crecimiento débil e inestable, la continuación de una precaria integración nacional del mercado interno y de la vulnerabilidad con respecto al exterior, una presencia dominante de la producción agro-minera exportadora y un incipiente desarrollo industrial. Ese panorama era parte de la herencia

porfirista, cuyas inercias continuaron." (Ayala, 1988; pág. 81).

Lo mismo ocurrió en el plano político ya que "...no es posible hablar de una política de fomento a la industria, ni de ninguna otra medida de política económica, para los años inmediatamente posteriores a 1910. Toda medida de política económica presupone la presencia de un Estado. Y, como es sabido, precisamente en 1910 se inicia un proceso revolucionario que termina por destruir absolutamente el régimen oligárquico del porfirismo, para comenzar, a partir de 1917, el difícil y largo proceso de construcción del nuevo Estado, cuya institucionalización terminará hasta la época cardenista (1934-1940)." (Ayala y Blanco, 1981; pág. 27).

El fin de la revolución armada y el inicio de una nueva época para el país suele representarse con la promulgación de la Constitución de 1917, bajo el mandato presidencial de Venustiano Carranza. Es en el Artículo 40 donde se expresa la forma de gobierno que habrá de adoptar el Estado:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

De manera esquemática, el Estado lleva a cabo sus acciones al ejercer tres funciones fundamentales: la ejecutiva, la legislativa y la judicial. Cada una de estas funciones o poderes, como se les denomina en el lenguaje legal, cuenta con

una serie de organismos que son los que hacen posible la puesta en práctica de las acciones del Estado.

El depositario del poder ejecutivo es un solo individuo, el Presidente de la República, sin embargo, éste delega dicho poder en una serie de instancias y personas. Es por ello que "el poder ejecutivo materializa su acción a través de la administración pública, que es la intermediaria de las acciones del gobierno con la sociedad". (Pichardo, 1984; Vol. 1; pág.111).

Los organismos de la administración pública, a través de los cuales actúa el poder ejecutivo, son en su origen las secretarías y departamentos de Estado, que conforman la Administración Central. Posteriormente se agregaron instancias tales como coordinaciones, comisiones, programas y oficinas especiales, que muchas veces se convirtieron en instrumentos de acción directa por parte del Presidente de la República. Aunque de una manera diferente, también los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que conforman la Administración Paraestatal, se encuentran bajo el poder del ejecutivo a través de la vigilancia y el control que ejercen las secretarías de Estado.

Según la constitución el depositario del poder legislativo es un congreso formado por dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. El poder judicial se concentra en los tribunales,

de varios tipos, con los que cuenta la federación (¹).

Así, a través de estas tres instancias, "la Constitución de 1917 incorporó la idea de un Estado fuerte e intervencionista, que eliminaría los privilegios de los monopolios extranjeros y las élites nacionales, que afirmaría el control nacional sobre el territorio y los recursos mexicanos y defendería los intereses de los grupos y las clases subordinados." (Ayala, 1988; pág. 79).

Al terminar la lucha armada muy poco quedaba de la estructura administrativa del aparato gubernamental que se había configurado durante el Porfiriato, es por ello que la reconstrucción nacional también requería de "...una verdadera "revolución administrativa". Así, fue iniciado un trabajo a fondo de modernización del aparato estatal, condición sine qua non para dotarse de instrumentos e instituciones que fueran capaces de asegurar estímulos estables y permanentes a la inversión privada, que era muy débil y limitada." (Ayala y Blanco, 1981; pág. 35).

De esta manera, en 1917 se expidió una Ley Orgánica de la Administración Pública y hacia finales del mismo año se publicó una Ley de Secretarías de Estado en donde se asentaba la

¹) Para la década de los ochentas los tribunales del poder judicial de la federación son : Suprema Corte de Justicia de la Nación, tribunales colegiados de circuito en materia de amparo, tribunales unitarios de circuito, jueces de distrito, tribunales de los estados cuando actúan en auxilio de los tribunales federales.

Los tribunales administrativos son : tribunal fiscal de la federación, tribunal de lo contencioso administrativo del D.F., junta federal de conciliación y arbitraje. (Pichardo, 1984; Vol. 1; pág. 126).

existencia de las siguientes, en este orden : Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina (²), Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, y por último Industria, Comercio y Trabajo.

Es necesario hacer una aclaración respecto a la Secretaría de la Presidencia, ya que ésta no aparece enlistada en el conjunto de dependencias de que da cuenta la Ley de Secretarías de 1917, ni en las que le siguen sino hasta la de 1958, pero sí aparece en las fuentes estadísticas que abarcan de 1920 hasta el presente. Esto se debe a que durante décadas, y hasta finales de los años cincuenta, existió una Secretaría Particular de la Presidencia que en 1958 modificó su nombre --dejando de ser "particular"-- con lo cual aparece como de nueva creación, pero en realidad desde la época posrevolucionaria hasta la actualidad ha existido una dependencia ligada y encargada directamente de las actividades del Presidente de la República por lo que las fuentes estadísticas la consignan sin hacer tales precisiones.

Además de estas siete secretarías existían cinco departamentos: Universitario y de Bellas Artes, Salubridad Pública, Aprovisionamientos Generales, Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares y una Contraloría.

En 1923, bajo el mandato de Obregón (1920-1924), se expide un decreto confirmando la existencia de las siete secretarías y

²) En el cuadro IV.1. del anexo estadístico de este capítulo Guerra y Marina aparecen bajo el rubro de Secretaría de la Defensa puesto que así lo consignan los Anuarios Estadísticos de los Estados Unidos Mexicanos.

se agrega un departamento más, el de Estadística Nacional. Aquí hay que hacer notar que la Secretaría de Educación Pública también tiene una historia inicial un poco diferente a la de las demás dependencias. En un principio, la tarea educativa se le encomendó en 1920 a la Universidad Nacional de México, que iba a encargarse de orientar y vigilar la enseñanza a todos los niveles en todo el país, a pesar de que desde 1917 existía un Departamento Universitario y de Bellas Artes. Al año siguiente, en 1921, por decreto presidencial, y no a través de la ley de secretarías, se crea la Secretaría de Educación Pública a la que se le transfiere tal función; estos cambios son representativos del proceso de reorganización que toda la administración pública estaba experimentando recién terminada la lucha armada.

Si bien bajo los regímenes de Carranza y Obregón se expiden las leyes mencionadas, como parte de ese proceso de reorganización administrativa, durante esta etapa posrevolucionaria continuaba la lucha entre facciones políticas. Cuando éstas situaban a alguno de sus partidarios en los puestos de mando recién creados al interior de las dependencias gubernamentales, dichos funcionarios se rodeaban de personal que les era en cierta manera cercano o leal, por lo que durante este periodo la situación de los empleados públicos, en prácticamente todos los niveles, era bastante inestable (Gordon, 1976).

Esta situación se refleja tanto en la legislación como en el número absoluto de empleados públicos consignado en los Anuarios Estadísticos de los EUM para este periodo, como se verá más

adelante. Además de la reorganización interna de la administración pública también hubo cambios en la legislación laboral, aunque en un principio de manera indirecta o tangencial por no referirse específicamente al empleo público. Así, el Artículo 123 de la Carta Magna está dedicado a la legislación sobre el trabajo y los derechos de los trabajadores y, en su momento, representó una propuesta bastante avanzada puesto que abarcaba diversos rubros sobre la protección de los asalariados. Por ejemplo, se contemplaban temas como los de los horarios, salarios mínimos, protección especial para mujeres y menores, reconocimiento de los derechos de organización y huelga y prestaciones sociales (salud, educación, vivienda).

En la Constitución de 1917 se hace referencia a los trabajadores asalariados en general por lo que en ese momento no se hace explícita la distinción entre aquellos que laboran en una empresa privada y los que lo hacen dentro del gobierno. La situación de los empleados públicos no quedaba claramente establecida respecto a las medidas proteccionistas asentadas en el Artículo 123. Esto fue así porque, por un lado, se consideró que este tipo de trabajadores quedaba incluido en el mencionado artículo ya que éste amparaba a todos los trabajadores pero, por otro lado, también se les podía considerar como excluidos de esta legislación laboral ya que su relación con el Estado, en su calidad de empleador, no era reconocida.

Además, hubo referencias dirigidas específicamente a los empleados públicos, por ejemplo, en el periodo presidencial que

cubrió A. Obregón se habló de un decreto sobre la "pensión de retiro" pero exclusivamente para los maestros, y también se empezó a hablar de la denominada "inamovilidad" de los trabajadores de sus puestos. Sin embargo, estas ideas no se oficializaron ni se llevaron a cabo por lo que no parece haberse expedido ninguna ley o reforma de ley referente al trabajo de los empleados públicos. Como contrapartida de esta ausencia, en 1922 se constituyen los primeros sindicatos de trabajadores que eran empleados por el Estado, como los maestros en el Puerto de Veracruz y los trabajadores de limpia de la Ciudad de México.

Hasta este momento, se puede decir que "la creciente, aunque todavía incipiente, intervención del Estado se tradujo durante la década de los años veinte en una rápida recuperación de la economía; sin embargo, esa intervención aún no había creado las condiciones que exige un crecimiento sostenido, lo cual tendría que esperar cambios más profundos y una participación todavía mayor del Estado. De todos modos, la "revolución administrativa" de la década de los veintes sin duda abonó el terreno para que un Estado que iba consolidando sus instituciones capitalistas abriera en la década de los treintas y aún mayormente en la década de los cuarentas una etapa de franca expansión económica." (Ayala y Blanco, 1981; pág. 37).

A la muerte de Obregón, Plutarco Elías Calles cubre un mandato presidencial que va de 1925 a 1928, y al periodo que le siguió, de 1929 a 1934, suele denominarsele como "maximato" para referirse al poder e influencia que Calles --"Jefe Máximo de la

Revolución"-- siguió teniendo a pesar de que oficialmente hubo tres Presidentes de la República: Emilio Portes Gil (1929-1930), Pascual Ortíz Rubio (1930-1932) y Abelardo Rodríguez (1932-1934).

En el ámbito de lo político, las décadas de los veinte y los treinta están caracterizadas por la consecución de dos objetivos: la pacificación del país y la institucionalización del poder. Una de las acciones institucionalizadoras por excelencia la constituye la fundación, a instancias de Calles, del Partido Nacional Revolucionario en 1929. Con ello se pretendió reunificar las fuerzas políticas aún en conflicto, para lo cual Calles invitó a los caudillos locales a unir sus fuerzas en un solo partido nacional y, así, finalmente lograr una transmisión pacífica e institucional del poder. (Aguilar Camín/ Meyer, 1989).

Por lo que toca a la administración pública, la tónica de estabilización e institucionalización promovida desde el Estado se plasma en la Ley de Secretarías de 1932 con el mantenimiento de las dependencias ya existentes desde 1923 (³), desapareciendo la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo y creandose la de Economía Nacional.

En cuanto a los departamentos, se mantienen también seis, se adiciona el de Trabajo y desaparece el de Estadística Nacional porque se incorpora como Dirección a la Secretaría de Economía Nacional. Todavía bajo el gobierno del presidente A. Rodríguez,

³) Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina (Defensa), Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas.

a principios de 1934, se hace un mayor número de modificaciones a los departamentos: desaparecen los de Aprovechamientos Generales y Contraloría, y se crea el Departamento Agrario; además aparecen la Procuraduría General de la República y la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal.

El desarrollo del Departamento del Distrito Federal (DDF) merece una breve mención especial, dada la gran importancia que adquirirá en décadas posteriores. El gobierno y la administración de la Ciudad de México por sí sola ha sido objeto de una variedad de estudios (consultar al respecto Bataillon, 1972 y Bataillon y Rivière D'Arc, 1973). Sus antecedentes pueden remontarse hasta la época prehispánica o, más recientemente, situarse en el siglo XIX cuando estaba bajo el régimen municipal.

Después de la Revolución de 1910, el presidente Carranza expide una Ley De Organización Política Del Distrito Federal Y De Los Territorios, quedando la administración de la ciudad a cargo de un gobernador. A fines de 1928 se suprime el régimen municipal y se expide una Ley Orgánica del Departamento del D.F., con lo cual se crea una dependencia del poder ejecutivo encargada de desempeñar todas las funciones que requiera el gobierno y la administración de la ciudad, con lo cual desde entonces carece oficialmente de autonomía ya que está supeditada directamente a la Presidencia de la República que actúa a través de un regente nombrado por el jefe del ejecutivo. Finalmente, en la ley de secretarías de Estado correspondiente a 1934 aparece el Depto. del Distrito Federal y de ahí en adelante figurara en todas las

leyes de secretarías que vayan expidiéndose. Desafortunadamente en los Anuarios Estadísticos de los EUM no se encuentra consignado este departamento, por lo que no es posible darle el mismo seguimiento en este sentido que al resto de las dependencias.

De esta manera, durante el "maximato" y, sobre todo, bajo el régimen del presidente Calles, a pesar de que formalmente la Administración Central permaneció prácticamente igual, pues se hicieron pocas modificaciones a las dependencias ya existentes, se crearon una variedad de otras formas organizativas, tales como comisiones (por ejemplo de infraestructura: caminos, riego) e instituciones (por ejemplo las bancarias) que contribuyeron a un proceso que tomaría años para ir armando y consolidando una compleja organización --la Administración Pública Mexicana-- que tenía que conjuntar, conciliar y coordinar intereses e instancias diversas.

Este clima de reorganización e institucionalización se reflejó también en la legislación en torno al trabajo burocrático ya que después de la ambigua situación en que quedaron los empleados públicos en el Artículo 123 Constitucional, la primera acción legal dirigida a proporcionar ciertos beneficios a este tipo de trabajadores fue la expedición en 1925 de la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro y la creación de una Dirección con el mismo nombre. Sin embargo, según algunos autores (Sánchez Mireles, 1963) esta iniciativa fracasó pues en realidad representó un esfuerzo aislado por satisfacer las necesidades de los burócratas.

En 1931, siendo presidente Ortíz Rubio, se aprueba y promulga la Ley Federal del Trabajo en la cual se contempla un artículo que se refiere a las relaciones entre el Estado y sus empleados. Se habla entonces de la necesidad de la existencia de leyes de servicio civil para regular la relación de los trabajadores con el Estado como su empleador, y como inicio o antecedente de tales intenciones en ese mismo año se expide un reglamento para el personal de la Secretaría de Hacienda.

Al año siguiente, 1932, y ya bajo el mandato de Abelardo Rodríguez, surge un acuerdo sobre la "organización y funcionamiento del servicio civil", que se considera como el antecedente del Estatuto Jurídico de la época cardenista que daría ciertas garantías al empleado público.

Así, la reorganización y, mas bien, el surgimiento de un nuevo aparato administrativo en la época posrevolucionaria formó parte de todo un movimiento de construcción y reconstrucción en todos los ámbitos del quehacer nacional donde, como se señaló, el Estado empezó a ocupar un papel protagónico como motor y eje del desarrollo tanto económico como político.

Como se ha expuesto en el capítulo II, uno de los principales indicadores que muestra el proceso de crecimiento del gobierno lo constituye el volumen de personas empleadas por sus dependencias. Así, a pesar de que a principios de la década de los veinte se presentaba también en la administración pública el ambiente generalizado de inestabilidad y los intentos de

reorganización ⁽⁴⁾, el empleo público iniciaba una trayectoria de constante expansión, que se mantuvo durante décadas.

Esta tendencia es coincidente con la experimentada por los países industrializados, para un periodo similar, a pesar de las profundas diferencias existentes entre ambas realidades: ⁽⁵⁾

"En el curso de un siglo de cambio político desde la mitad del siglo 19 a la mitad del siglo 20, cada nación en particular expandió su empleo público a diferentes tasas y en diferentes momentos. Pero la dirección del cambio en todos lados fue la misma: ascendente." (Rose, 1987; pág. 10).

Al examinar la información existente para el caso de México ⁽⁶⁾ no sólo destaca el constante crecimiento del empleo público,

⁴) Como ejemplo, en 1921 el presidente Obregón emitió una disposición por medio de la cual se señalaba que debido a los fuertes gastos que el gobierno estaba teniendo que hacer, como parte de un "programa de reconstrucción nacional", había que ahorrar en rubros tales como el pago de sueldos a cargo del erario público para invertir en otros aspectos como la adquisición de ferrocarriles. Es por ello que se ordenaba lo siguiente: "...dejarán de prestar sus servicios en todas las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás oficinas federales, todos los funcionarios, empleados comisionados o agentes que tengan la calidad de supernumerarios o cuyos empleos no figuren en la planta señalada en el presupuesto vigente." (Boletín de la Secretaría de Hacienda, agosto de 1921).

⁵) Para las primeras décadas del presente siglo se hacen ciertas comparaciones con el conjunto de los países industrializados porque no parece existir información sobre América Latina para esos años.

⁶) En la introducción a esta segunda parte se señaló la existencia --y las limitaciones-- de los Anuarios Estadísticos de los Estados Unidos Mexicanos como la única fuente que proporciona información continua para un periodo de 25 años, situados en la primera mitad de este siglo, referente al "Personal de la Federación" por lo que los volúmenes manejados en este capítulo provienen de esta base de datos.

sino las transformaciones en su composición (cuadro IV.1. del anexo estadístico de este capítulo). Así, en los primeros años de la década de los veinte, bajo el mandato de Obregón, puede observarse que es el personal militar el que abarca alrededor del 80% del considerado como "personal de la federación", situación que rápidamente empieza a cambiar en favor de la expansión de los trabajadores civiles, para equipararse casi en un 50% para cada uno en 1934, al final del periodo conocido como el "maximato". (7). (Ver gráfica 1 en el anexo).

Este cambio global en la composición del empleo público puede analizarse, en primer lugar, siguiendo la conformación de los tres grandes programas en los que se conjuntan las secretarías y los departamentos de Estado. En los primeros cinco años para los que se tiene información --1920 a 1924-- (cuadro IV.2.) puede observarse que el Programa Social, que contiene los servicios de educación y salud, aún se encuentra en formación y por ello todavía no se constituye en el conjunto que tradicionalmente ocupará más personal.

En este primer punto es el Programa Económico el que ocupa a la mayoría de los empleados públicos, seguramente reflejando la necesidad de iniciar la reconstrucción de la devastada economía nacional y de la infraestructura básica que el país requería en ese momento. Sin embargo, a mediados de la década de los treinta

7) Este proceso de desplazamiento del personal militar por el civil también se presentó en los países industrializados (Rose, 1987).

ya despunta claramente la importancia y el peso del Programa Social como generador de empleo, fenómeno que se presenta a nivel internacional, en diferentes momentos históricos según el país de que se trate, y que está basado en el hecho de que este programa contiene actividades que son muy intensivas en mano de obra y, por lo tanto, aglutinan a la mayoría de los empleados públicos (cuadros IV.3.B. y IV.4.B.).

Otra manera de observar no sólo este hecho, sino en general el proceso de formación del personal que labora en el aparato burocrático-administrativo, es a través de las tasas de crecimiento ya que permiten apreciar la velocidad de la expansión del empleo generado por las dependencias gubernamentales. En el cuadro A.1. se presentan las tasas anuales de crecimiento correspondientes a cada uno de los tres programas, y a las dependencias que conjuntan, para diferentes etapas, que no son iguales en los periodos temporales que abarcan por las razones que se han expuesto anteriormente.

CUADRO A.1.

TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DEL PERSONAL DE LA FEDERACION
POR DEPENDENCIAS Y POR PROGRAMAS. 1920 - 1945.

SECRETARIAS	20-24	25-34	20-34	35-40	41-45
PROGRAMA SOCIAL					
Educación Pública	59.31	7.59	23.17	6.38	7.67
Depto. de Salubridad Pública	3.27	9.68	8.35	1.02	2.61
Asistencia Pública	--	--	--	2.11	-9.55
Salubridad y Asistencia	--	--	--	--	0.29
<u>Totales del Programa Social</u>	42.11	7.83	18.78	9.07	5.93
PROGRAMA ECONOMICO					
Agricultura y Fomento	13.79	-1.15	4.22	3.32	2.31
Depto. Agrario	--	--	--	4.84	6.54
Depto. Forestal, Caza y Pesca	--	--	--	11.64	--
Depto. de Asuntos Indígenas	--	--	--	62.97	-3.15
Comunicaciones y Obras Públicas	5.33	-0.28	1.29	1.46	4.82
Economía Nacional	3.16	4.95	5.59	3.61	5.24
Depto. de Aproveccionam. Grales.	-16.92	--	-16.92	--	--
Depto. de Establecim. Fabriles	-10.19	-7.55	-8.29	--	--
<u>Totales del Programa Económico</u>	4.11	0.41	1.59	2.16	4.34
ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES					
Presidencia de la República	6.77	2.22	2.92	0.74	0.45
Gobernación	52.76	-13.42	4.91	4.37	9.45
Relaciones Exteriores	3.75	0.77	1.15	1.43	3.16
Hacienda y Crédito Público	2.93	2.38	3.14	2.92	0.73
Depto. de Contraloria	7.54	15.30	2.18	--	--
Depto. de Estadística Nacional	10.78	14.62	11.87	--	--
Trabajo	--	36.23	--	6.57	5.98
<u>Totales de las Actvs. Gubern.</u>	9.41	-0.52	2.51	3.05	1.82
TOTAL	11.50	3.02	5.85	6.04	4.91

Fuente: cálculos propios con datos de los Anuarios Estadísticos de los Estados Unidos Mexicanos, 1940 y 1942.

Como puede observarse, para 1920-1924 se presentan tasas con magnitudes muy elevadas en algunas dependencias --como la Sria. de Educación Pública y la de Gobernación-- que durante "el maximato" (1925-1934) bajan considerablemente habiendo incluso decrecimientos. Esta situación errática remite precisamente al inicio de la reconstrucción y reorganización del país, dentro de la cual la conformación del aparato gubernamental juega un papel central. Es decir, las altas tasas de crecimiento que presentan algunas dependencias en esos primeros años de la época posrevolucionaria se deben a que se estaba partiendo de magnitudes absolutas reducidas por lo que el aumento en pocos años aparece como bastante grande y muy rápido.

Entre 1920 y 1934 el promedio, en números absolutos, de empleados de la Administración Central fue de 44285; en 1932 se realizó un Censo de Empleados Federales y los diarios de la época (Excelsior, 1933) consignaban como resultado la existencia de 54 705 trabajadores. Esta cifra es bastante coincidente con la proporcionada por el Anuario de 1932 -- 53 297 -- ya que el censo registraba sólo 1 408 empleados más. Resulta importante hacer esta comparación porque de alguna manera indica que los datos manejados por los Anuarios Estadísticos de los EUM con respecto al "personal de la federación", a pesar de las salvedades hechas, pueden considerarse como confiables, ya que hay una coincidencia aceptable con otra fuente que estuvo dirigida a captar especialmente a este tipo de trabajadores.

Después de que la administración pública experimentó esa primera gran expansión de los primeros años, y ya que las dependencias contaban con un cierto número de empleados, siguió un ritmo de crecimiento más lento. Para obtener un panorama a más largo plazo, conteniendo no sólo los años del arranque inicial sino abarcando el periodo de 15 años (1920-1934), se ha calculado la tasa de crecimiento para toda esta etapa (cuadro A.1.) con lo cual se puede tener una visión más equilibrada y, por ejemplo, apreciar el ritmo de expansión del Programa Social, sobre todo el rubro de educación, que si bien es el que crece más rápidamente no mantiene la gran velocidad de los primeros años.

El inicio y posterior consolidación de la tendencia a la expansión tanto del empleo público para el conjunto de las secretarías y departamentos de Estado como para el Programa Social puede analizarse más detalladamente al observar la distribución por dependencias a lo largo del tiempo. En los 15 años considerados en este primer apartado tres son las secretarías que contienen la mayor cantidad de "personal de la federación"; el siguiente cuadro muestra las proporciones porcentuales promedio correspondientes a diferentes periodos:

CUADRO A.2. SECRETARIAS DE ESTADO CON LAS MAYORES PROPORCIONES PORCENTUALES DE PERSONAL DE LA FEDERACION.

SECRETARIA	PROMEDIOS (porcientos)		
	1920-1924	1925-1934	1920-1934
Educación	19.65	35.53	30.24
Comunicaciones	32.97	25.56	28.03
Hacienda	17.98	15.53	16.34
Total	70.60	76.62	74.61

Como puede observarse en estos datos, y en el desglose año por año presentado en los cuadros IV.2. y IV.3. del anexo, la jerarquización de estas tres secretarías en cuanto a la proporción de empleados que contienen cambia bastante radicalmente sobre todo en el caso de la Secretaría de Educación ya que inicia con sólo un 4% en 1920 y alcanza el 42% en 1934.

La implementación de un sistema educativo, una vez terminada la revolución armada, seguía los lineamientos asentados en la Constitución de 1917 que señalaba que la educación primaria era obligatoria y que debería ser impartida por el Estado de manera gratuita. Para cumplir con este objetivo, el gobierno requería de presupuesto, maestros y escuelas, es por ello que administrativamente el Departamento Universitario y de Bellas Artes se transformó en la Secretaría de Educación Pública, con lo cual el número de empleados se elevó considerablemente entre 1920 y 1921 al igual que en los años siguientes (cuadro IV.2.). Esta

expansión tan acelerada, básicamente en los primeros años de la década de los veinte y, sobre todo, la constante incorporación de personal dedicado al magisterio, apuntaba desde un inicio a la constitución de la dependencia gubernamental que cuenta hasta la fecha con las magnitudes absolutas y relativas más grandes de toda la Administración Central.

A diferencia de lo anterior, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas destaca en los primeros años de la década de los veinte por contener el mayor porcentaje de empleados (casi el 41% en 1920) y a lo largo de los años va cediendo su primer lugar como fuente de empleo público a la Secretaría de Educación.

La Secretaría de Comunicaciones asume la tarea prioritaria de reestablecer y, sobre todo, ampliar las vías de comunicación a lo largo de todo el territorio nacional, ingrediente indispensable para la integración económica y política del país. A partir de los treinta el gobierno invierte en la construcción de caminos para vehículos de motor, ya que antes eran casi inexistentes. La recuperación de la red ferroviaria --clave durante el Porfiriato y la propia lucha armada-- se asigna administrativamente a otra entidad: Ferrocarriles Nacionales de México, que no forma parte de lo que se considera como Administración Central (Caso, 1963).

Por lo que respecta a la Secretaría de Hacienda, también en los primeros años de la década de los veinte se encuentra entre las dependencias que ocupan más personal y, sin embargo, no presenta tasas de crecimiento altas, lo mismo que Comunicaciones

y Obras Públicas, en comparación con otras dependencias (cuadro A.1.). Esto se debe a que de inicio estas secretarías parten de contingentes en números absolutos varias veces superiores que los de la mayoría de las otras dependencias con lo cual su crecimiento aparece como mucho más uniforme y paulatino. Así, la Secretaría de Hacienda en particular muestra casi desde el inicio de la década de los veinte uno de los rasgos que habrá de caracterizarla durante un largo tiempo: su estabilidad en cuanto a la proporción porcentual de empleados que ocupa (aprox. 16%).

Por último, durante el lapso comprendido entre 1920 y 1934 las dependencias encargadas del área de la salud tienen poco peso relativo respecto al conjunto de personas empleadas por el gobierno, con un promedio de 4.7% en esos 15 años, pues si bien para 1920 el Anuario Estadístico de los EUM consigna para la Secretaría de Educación y el Departamento de Salubridad prácticamente el mismo número absoluto de empleados (973 y 940 respectivamente), la secretaría incrementa de manera acelerada y en poco años a su personal y el departamento lo hace lentamente. Esto se debe a que en realidad no existía un sistema de "salubridad y asistencia social" pues aunque el derecho a la salud estaba asentado en la Constitución de 1917, las medidas necesarias para hacerlo efectivo no eran consideradas como prioritarias o mas bien viables, sobre todo por la inversión que implicaban.

A pesar de esto, en términos de la velocidad de crecimiento, el Departamento de Salubridad Pública cuenta con la segunda tasa

más alta en el periodo (8.35%) después de la Secretaría de Educación, lo cual contribuye a que entre 1920 y 1935 también se vaya gestando un sector dedicado a la salud y al bienestar social, aunque no será sino hasta los años cuarenta que el gobierno comience a formar una verdadera red hospitalaria y cree la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Lo mismo sucede, por ejemplo, con las dependencias dedicadas a los problemas agropecuarios, pues a pesar de que en este periodo México seguía siendo un país eminentemente rural (*) la Secretaría de Agricultura y Fomento (con un promedio en el periodo de 5.68% de los empleados públicos) tiene más o menos la misma posición relativa que el Departamento de Salubridad Pública aunque crece a una tasa (4.22%) que representa la mitad de la de este último. Será hasta el régimen cardenista en que el problema de la tenencia de la tierra y de la producción agrícola será atacado de raíz.

Para concluir este apartado se puede decir que la etapa posrevolucionaria fue "un periodo en el cual México comenzó a desarrollar las precondiciones esenciales para el nuevo papel del poder público. Durante esos [...] años, el Estado recuperó el control físico sobre el territorio nacional, empezó a formar y definir una nueva filosofía para su existencia, y un papel distinto en la ejecución de sus objetivos; creó un conjunto de

*) Para las décadas de los veinte y los treinta alrededor del 70% de la fuerza de trabajo en México se encontraba ocupada en el sector primario (Ayala, 1988; pág. 131); para 1940 esta proporción había disminuido al 65% (Hansen, 1974; pág. 57).

poderes; generó instituciones, y empezó a ejercitar sus músculos...". (Vernon, 1974: pág. 77).

APARTADO B) EL CARDENISMO. 1935 - 1940.

Existe una numerosa bibliografía que aborda aspectos diversos de este periodo presidencial que en tan sólo seis años propuso, sentó las bases e implementó una serie de medidas que representaron fuertes transformaciones estructurales a nivel nacional.

"El sexenio cardenista es un periodo de gran dinamismo y movilidad tanto económica como política. El régimen cardenista realiza modificaciones substantivas y realmente profundas en la relación Estado-economía. Se consolida una estructura de poder, con la institución presidencial como centro rector y aglutinador. El fortalecimiento institucional proporciona una fuerza preponderante y decisiva a las acciones políticas y económicas del Estado." (Ayala, 1988; pág. 139).

Tanto en el campo de la economía como en el de la política destacan algunos puntos que fueron los que permitieron a veces consolidar y otras girar en la dirección del futuro desarrollo económico y la estabilidad política. La reforma agraria y la expropiación y/o nacionalización de áreas económicas estratégicas representaron acciones que determinaron claramente un cambio en el papel del Estado en el proceso económico, es decir, su forma

de intervención se volvió más directa, amplia y diversificada con lo cual se convirtió en el motor del crecimiento económico.

Por lo que respecta al campo de la política, tal vez en una sola frase se pueda sintetizar la estrategia general del presidente Cárdenas para manejar la delicada y complicada situación con la que se enfrentó: "...hizo un empleo mínimo de la técnica de supresión y máximo de la de inclusión." (Vernon, 1974; pág. 91). Esta tónica se tradujo en la creación de una variedad de organizaciones e instituciones que aglutinaron a los grupos que conformaban la sociedad mexicana, y que iban desde los obreros (CTM, 1936) y los campesinos (CNC, 1938), sin olvidar a los militares, comerciantes e industriales.

Es necesario hacer dos precisiones, por un lado, en su inicio a la CTM también se incorporaron grupos tales como los de maestros y burócratas. En el Capítulo II del Congreso Constituyente de la CTM, llevado a cabo en febrero de 1936, queda asentada la participación de las "agrupaciones de trabajadores al servicio del Estado" (9) como una de las organizaciones constitutivas de la confederación; posteriormente pasarían a formar parte de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicios del Estado (FSTSE).

9) Capítulo II. De la constitución, nombre, lema y domicilio de la confederación.

"Artículo 5.- Las Agrupaciones de Trabajadores al Servicio del Estado son aquellas cuyos miembros tienen el carácter de asalariados y dependen de cualquier organismo o institución del Estado." (PRI/CTM, 1986; Tomo I; pág. 115).

Por otro lado, si bien los comerciantes e industriales ya contaban con organismos como la Concanaco y la Concamín ⁽¹⁰⁾, durante el régimen cardenista se le dio otro cauce a las relaciones entre el empresariado y el gobierno basado en la idea de controlar la actuación y el poder de este sector, resolver conflictos, y a la vez incorporarlo en la maquinaria del sistema y apoyarlo para su expansión.

El presidente Cárdenas trató de atraer a todos los grupos socioeconómicos y facciones políticas a su sistema de gobierno, ya fuera a través de su inclusión en el nuevo Partido de la Revolución Mexicana, creado en 1938 en sustitución del PNR fundado por Calles, o por el lado de la participación en el ámbito económico.

En este ambiente generalizado de reorganización la administración pública experimentó cambios tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo. La parte correspondiente al Sector Central, objeto del presente estudio, no tuvo grandes modificaciones en lo formal pues el conjunto de las dependencias se mantuvo igual que en el régimen anterior. Así, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado correspondiente a 1935 establecía la existencia de ocho secretarías, que eran las mismas que las de 1934. Donde se realizaron cambios fue en los departamentos pues desapareció el de Establecimientos Fabriles y se crearon el Forestal y de Caza y Pesca, el de Asuntos Indígenas

¹⁰⁾ Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio y Confederación de Cámaras Industriales.

y el de Educación Física. Los otros departamentos existentes en 1934 permanecieron y en los Anuarios Estadísticos de los EUM se registra uno más, el de Prensa y Publicidad.

Posteriormente, en 1937, se creó la Secretaría de Asistencia Pública y en 1939 apareció otra ley de secretarías en donde, a pesar de lo anterior, permanecía el Departamento de Salubridad Pública. En esa misma ley, lo que hasta entonces había sido Guerra y Marina adoptó, por un lado, el nombre de Secretaría de la Defensa Nacional y, por otro lado, se creó un Departamento de Marina Nacional; a su vez desaparecían otros departamentos, el Forestal y de Caza y Pesca y el de Educación Física.

Si bien los cambios efectuados en la conformación de la Administración Central pueden resultar más o menos importantes, desde el punto de vista organizativo y de los volúmenes de empleados, es sobre todo en su orientación y en la implementación de las políticas emanadas del poder ejecutivo que adquieren su principal significado.

Esto sólo puede apreciarse si se hace un análisis por programas y por secretarías y departamentos de Estado. Si se

observan primero las magnitudes absolutas (cuadro IV.4.A.) ⁽¹¹⁾ y la velocidad de crecimiento del empleo público en el conjunto de las dependencias (cuadro A.1., pág. 118) se verá que su desenvolvimiento no sólo siguió la tendencia hacia la expansión constante sino de manera más acelerada. Por otra parte, se mantuvo una disminución paulatina del personal militar respecto al civil ya que al finalizar el sexenio cardenista el primero representaba el 37% del total del "personal de la federación" (ver cuadro IV.1. y gráfica 1 del anexo estadístico).

También permanecen otras características generales en cuanto a la evolución y las tendencias que presentan los programas y las dependencias de la Administración Central. Como se mencionó en el apartado anterior, a mediados de la década de los treinta y, sobre todo, durante el sexenio cardenista, el Programa Social afianza su posición en cuanto a convertirse claramente en el bloque que aglutina las mayores proporciones absolutas y relativas de empleados públicos. Sin embargo, su tasa de crecimiento disminuye a la mitad (9.07%) con respecto a la del periodo 1920-1934 (18.78%), lo cual denota un ritmo de expansión

¹¹⁾ Durante el sexenio cardenista el promedio en números absolutos del "personal de la federación" fue de 74 683. En 1938 se realizó otro censo de empleados federales y las cifras reproducidas en los diarios (Excelsior, 1939) son las siguientes: se censaron 81 565 personas, faltando por censar alrededor de un 3% por lo cual habría que agregar esta proporción a la cantidad anterior para obtener un total de 84 087 empleados federales. El anuario correspondiente a 1938 consigna la cifra de 83 174 trabajadores lo cual hace, al igual que en el Censo de 1932, que estas dos fuentes sean bastante coincidentes.

más uniforme y paulatino.

En cambio, el Programa Económico crece un poco más aceleradamente que en la etapa posrevolucionaria, pero esto se debe en parte a la creación de dos departamentos --Forestal, Caza y Pesca y el de Asuntos Indígenas-- que aportan nuevos grupos de empleados, pero que en números absolutos y relativos son poco significativos (cuadros IV.4.A. y IV.4.B.), sobre todo comparados con las tres secretarías que contenían a la mayor parte del "personal de la federación" en la etapa anterior (alrededor del 75% en conjunto) y que conservan su rango jerárquico:

CUADRO B.1. SECRETARIAS DE ESTADO CON LAS MAYORES PROPORCIONES ABSOLUTAS Y RELATIVAS DE PERSONAL DE LA FEDERACION.

SECRETARIA	PROMEDIOS 1935 - 1940	
	Absolutos	Relativos
Educación	31 496	43.57
Comunicaciones	12 674	17.64
Hacienda	10 762	14.98
Total	54 932	76.19

Si bien la Secretaría de Educación Pública sigue aumentando en números absolutos y relativos durante el régimen cardenista pareciera no reflejarse plenamente en estas cifras, y sobre todo en su tasa de crecimiento (6.38%) (cuadro A.1., pág. 118), el impulso otorgado a este rubro. Esto se debe a que, además del

tipo de escolaridad promovido por la SEP, se dio un apoyo grande al entrenamiento técnico, orientado al sector agropecuario y al industrial, creando, por ejemplo, instituciones como el Instituto Politécnico Nacional (1936) que administrativamente no quedaba bajo la jurisdicción de la SEP.

Por su parte, el área dedicada a la salud y la asistencia social, que junto con la educación formaba parte de la política social del régimen, fue la que experimentó cambios más notorios tanto en su organización formal como en el personal que ocupa puesto que en 1937 se crea la Secretaría de Asistencia Pública lo cual significó agregar unas 8 000 personas a las casi 4 000 que ya trabajaban en este campo. Sin embargo, las tasas de crecimiento consignadas en el cuadro A.1. (pág. 118) también parecen no reflejar esta situación porque están calculadas por separado, tanto para el Departamento de Salubridad Pública como para la recién creada Secretaría de Asistencia Pública, siguiendo el desglose proporcionado por los Anuarios Estadísticos de los EUM. Es decir, si se unen ambos contingentes en una sola unidad representativa del sector salud, la tasa de crecimiento para el sexenio se eleva hasta un 21.73% la cual sí da cuenta de la mayor atención prestada a los servicios de salud y el consiguiente aumento del personal dedicado a esta área ⁽¹²⁾. En términos

¹²⁾ Esta situación se tradujo en diversas acciones concretas como, por ejemplo, la magnitud de los servicios de medicina preventiva otorgados por las instituciones mencionadas y que pasaron de 1.5 millones en 1935 a 4.1 millones en 1940. (Datos citados por Ayala, 1988; págs. 189 y 243).

relativos el conjunto de empleados asignados al sector salud representa casi un 15% del "personal de la federación", lo cual situa al área de "salud y asistencia pública" en un rango intermedio entre las secretarías de Comunicaciones y Hacienda, y junto con éstas y la SEP aglutinan al 90% del personal que trabaja en la Administración Central.

Un aspecto que no se ha mencionado en la etapa anterior por la carencia de información, es el que se refiere a la distribución por sexo de los empleados en las dependencias del Sector Central. En el Censo de Empleados Federales de 1932 se hace alusión a este desglose y en principio se habla de la existencia de un 28.11% de mujeres y un 71.89% de hombres, pero luego se agrega que si se considera exclusivamente al personal que se desempeña en el magisterio las proporciones son muy diferentes ya que las mujeres representan a la mayoría --con 57.56%-- y a los hombres les corresponde el 42.44%. En cambio, si se elimina del cálculo al personal magisterial, las proporciones existentes entre los empleados públicos serían del 17.55% para las mujeres y el 82.45% para los hombres.

Se cuenta con este mismo tipo de información para el año de 1935, proveniente del único anuario que la registra, y para 1938 de otro censo de empleados federales. Sintetizando las cifras disponibles las proporciones porcentuales son las siguientes:

CUADRO B.2. DISTRIBUCION POR SEXO DEL PERSONAL DE LA FEDERACION.

Años	MAGISTERIO		EMPLEADOS PUBLICOS	
	H	M	H	M
1932	42.44	57.56	82.45	17.55
1935	46.82	53.18	80.14	19.86
1938	48.29	51.71	75.85	24.15

En los años cubiertos por estas tres fuentes puede observarse que las mujeres van dejando un poco el magisterio y a la vez se van incorporando en mayor medida al conjunto de empleados públicos. Ahora bien, el que la proporción de mujeres en el magisterio disminuya relativamente en estos años, no quiere decir que esta ocupación no siga siendo la que más mujeres aglutine en el conjunto de las secretarías y departamentos. Esto lo muestra la información para 1935 en donde del total de las dependencias, después de la Secretaría de Educación --con más del 50% de personal femenino-- la que le sigue en cuanto al número de mujeres que contiene es el Departamento de Salubridad con casi 31% ; en cambio, la dependencia con menos personal femenino es el Departamento Forestal, de Caza y Pesca con casi 11% (cuadro IV.5.).

Como los datos de la década de los treinta perfilan, en etapas posteriores irá haciéndose más patente el incremento en la participación relativa y absoluta de las mujeres en el empleo

público de la Administración Central pero permaneciendo la segregación ocupacional que la confina en las ocupaciones "tradicionalmente femeninas" como las de maestra, enfermera y, posteriormente, oficinista.

Siguiendo con la evolución y las tendencias que presenta el empleo público, pero ahora en el Programa Económico, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas conservó su segundo lugar como fuente de empleo público y continuó con la tendencia a ir disminuyendo su proporción porcentual respecto al total de la Administración Central, aunque en números absolutos se mantuvo en una posición bastante estable de ahí que la tasa de crecimiento sea similar a la de la etapa anterior (cuadro IV.4.B. del anexo y cuadro A.1. de pág. 118).

Esta situación en principio resulta un tanto contradictoria con el hecho de que durante este periodo se dio gran impulso a la creación de infraestructura de diversos tipos. Lo que sucede es que, nuevamente, de manera formal se crean varias instancias encargadas de llevar a cabo diferentes obras y administrativamente se manejan fuera de la jurisdicción de las secretarías y los departamentos de Estado.

Así, por ejemplo, en 1937 los Ferrocarriles Nacionales son expropiados a los inversionistas extranjeros que aún tenían ingerencia en esta área, dado que en parte habían sido nacionalizados en la etapa anterior, y constituyen una entidad que funciona administrativamente de manera autónoma pues se convierte en empresa pública descentralizada. Por otro lado, a

pesar del inicio de obras viales en la etapa anterior, el desarrollo carretero seguía siendo incipiente, sobre todo comparado con la capacidad de transporte de pasajeros y carga de los ferrocarriles, por lo que la participación de la Secretaría de Comunicaciones en el rubro estrictamente de las vías de comunicación era relativamente bastante menor.

De igual manera, la ampliación de obras de infraestructura para la industria en general, y para subsectores como el petrolero o el de la energía eléctrica, quedaron en manos de las recién creadas empresas paraestatales o descentralizadas y organismos afines. Al final del régimen cardenista las entidades más importantes en cuanto a la inversión pública que ejercían, a la promoción de obras y al número de personas que ocupaban eran: Ferrocarriles Nacionales de México, Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos y Almacenes Nacionales de Depósito, S.A..

Los volúmenes de empleo que generaban estas entidades eran en algunos casos significativamente mayores que los de la mayoría de las secretarías y departamentos. La información existente al respecto es solamente aproximada y fragmentaria y se refiere a la que manejaban los sindicatos, muchos de ellos creados precisamente durante la etapa cardenista. Así, a manera de ejemplo, en 1937 el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana contaba con entre 58 000 y 59 000 afiliados; el de petroleros tenía alrededor de 25 000 trabajadores (Leal, 1985; cuadro de págs. 124 y 125). Solo estos

dos sindicatos congregaban más de 80 000 personas, comparadas con las 70 000 para el mismo año de toda la Administración Central. A lo largo de los decenios estas proporciones irán invirtiéndose poco a poco, y si bien se trata de sectores que proporcionan ocupaciones muy diferentes, básicamente manuales en el caso de los sindicatos mencionados y no-manuales en el caso de la Administración Central, su consideración resulta importante en esta etapa porque los fuertes cambios estructurales promovidos durante el régimen cardenista encuentran su más clara expresión en la creación de lo que hasta la fecha se conoce como el Sector Paraestatal.

Es en este sector donde se efectuó una ampliación gubernamental sin precedentes a través del surgimiento de entidades productivas --empresas públicas-- que abarcaban las llamadas áreas estratégicas: energéticos (petróleo y electricidad), comunicaciones (ferrocarriles e infraestructura vial), producción agropecuaria (fomento agrario y obras hidráulicas) y el sistema financiero (banca y crédito). Sin embargo, a pesar de la relevancia que empezó a adquirir este sector, en términos legislativos no será sino hasta el régimen del presidente Alemán que se expida la primera Ley Para El Control De Los Organismos Descentralizados Y Empresas De Participación Estatal (1947).

Otro campo de acción que a primera vista resulta contradictorio, no tanto con las modificaciones efectuadas en la Administración Central sino, sobre todo, con la cantidad de

empleados dedicados a ello, es el referente a las transformaciones efectuadas en el medio rural. Un sinnúmero de autores destacan la enorme relevancia del proceso de reforma agraria implementado durante el régimen cardenista ⁽¹³⁾. Sin embargo, al observar los números absolutos y relativos de las dependencias gubernamentales de la Administración Central encargadas directa o indirectamente de dichas transformaciones, o sea, la Secretaría de Agricultura y Fomento y los departamentos Agrario, Forestal y de Asuntos Indígenas, en conjunto representaban alrededor del 8% del "personal de la federación" (equivalente a unas 5 500 personas).

Por lo que respecta a las tasas de crecimiento, ya se mencionó que dado que los departamentos de Asuntos Indígenas y el Forestal fueron de nueva creación, parecieron crecer rápidamente porque partieron de cero pero en términos absolutos y relativos, respecto al número de personas que ocuparon, no fueron muy significativos; esto mismo no puede decirse de la intención y el impacto ideológico y político que tuvieron.

¹³⁾ Especialmente distintivo de este proceso es el número de hectáreas de tierra distribuido, las siguientes cifras hablan de la magnitud del fenómeno: en el periodo posrevolucionario, hasta el final del "maximato", se distribuyen entre la población campesina 6,926,913 has.; Cárdenas con su reforma agraria distribuyó 17,906,429 has. Los siguientes cuatro sexenios: Avila Camacho: 5,944,449; Alemán: 4,844,123; Ruíz Cortines: 4,936,668 y López Mateos: 11,361,370. (Citado por Hansen, 1974; pág. 46). Existen otras fuentes, por ejemplo Estadísticas Históricas de México (Inegi), que consignan cifras un poco diferentes pero relativamente similares.

En el caso del desarrollo agropecuario, al igual que en otras áreas, hay que recordar que los cambios que van llevándose a cabo en la organización de la Administración Central y el número de personas que ocupa cada dependencia son sólo algunos indicadores, entre muchos otros, de la orientación política y económica de cada mandato presidencial. Sin embargo, sí son reveladores de sus características básicas ya que, por ejemplo, la creación durante este periodo del mencionado Departamento de Asuntos Indígenas y el apoyo al Departamento Agrario, que oficialmente asume una serie de funciones relativas al reparto agrario, denotan la preocupación por atender estas dos áreas.

Así, por ejemplo, en el proceso de reforma agraria intervinieron otras instancias gubernamentales creadas especialmente para atender los diferentes aspectos que involucraba. Entre otras, el Banco Nacional de Crédito Ejidal se crea en 1935 con la finalidad no sólo de otorgar créditos --por cierto manejando la mayoría de los fondos públicos destinados al agro-- sino de realizar obras de infraestructura, organizar a los campesinos e intervenir en la distribución de los productos.

Como es ampliamente conocido, todas las transformaciones estructurales efectuadas durante el régimen cardenista requirieron de un sustento legal y jurídico pues era una de las maneras de crear y reforzar la institucionalidad de los cambios. En este sentido, y sólo a manera de ejemplo, en 1936 se expidió y se aprobó una Ley de Expropiaciones que le proporcionó al Estado la base jurídica necesaria para llevar a cabo las profundas

transformaciones que se efectuaron en relación al control de los recursos naturales y en cuanto a las formas de tenencia y explotación de la tierra.

Por lo que toca directamente al ámbito de la Administración Central, si bien el aparato administrativo no experimentó grandes modificaciones, como se señaló anteriormente, las relaciones jurídico-laborales existentes entre el Estado, como empleador, y los trabajadores a su servicio sí fueron sujeto de cambios sustanciales.

Las modificaciones que involucraban a los empleados públicos se desarrollaron tanto en el ámbito legislativo como en el sindical. Por lo que respecta a este último, surgieron varias organizaciones en diferentes dependencias gubernamentales cuyo objetivo era unir a los trabajadores para plantear y defender sus derechos. Así, por ejemplo, en 1935 se crea una "alianza" de trabajadores de Salubridad e incluso un grupo formado por mujeres denominado Evolución Femenina de Economía Nacional.

En 1936 y los años siguientes proliferaron este tipo de organizaciones y se constituyeron sindicatos en varias secretarías de Estado; incluso en lo que era el Departamento del Distrito Federal, que en realidad aun no funcionaba plenamente como una sola entidad bien organizada, lo cual se reflejaba precisamente en la existencia de sindicatos diferentes tales como el de Limpia y Transportes, el de Aguas Potables y Saneamientos, el de Pavimentos y Calzadas y el de Alumbrado Público.

Luego surgieron otras instancias que aglutinarían a los

sindicatos, como la Alianza de Organizaciones de Trabajadores del Estado y la Federación Nacional de Trabajadores del Estado. En 1938 se constituye formalmente la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), que ha permanecido hasta el momento actual, y desde su inicio funciona autónomamente sin quedar vinculada a la CTM, como hasta ese momento lo estaban los sindicatos de empleados públicos, como anteriormente se mencionó.

Por el lado de la vía legislativa, en 1938 se promulga el llamado Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, con lo cual se reconocían los derechos de los trabajadores y las obligaciones del Estado. La promulgación de esta ley, como de casi todas, surgió en medio de un fuerte debate entre bandos que se declaraban a favor y en contra de las demandas de los burócratas. Sin embargo, la facción que estaba a favor de su aprobación triunfó ya que el propio presidente Cárdenas reconoció que "el servidor público, hasta la fecha, ha carecido por completo del minimum de derechos que el trabajador industrial ha logrado conquistar... La protección del empleado público debe ser fijada restringiendo la ilimitada libertad del Estado...". (Durán, 1976; pág. 197).

Los principales aspectos que se reglamentaron con el Estatuto Jurídico tenían que ver con la fijación de horarios, salarios, promociones, capacitación y el derecho a la organización y sindicalización e incluso a la huelga; estos dos últimos puntos fueron motivo de gran polémica.

Otro de los aspectos a destacar, asentado en esta legislación, fue la distinción efectuada entre dos tipos básicos de empleados públicos, los llamados desde entonces "de base" y los "de confianza". En el Estatuto de 1938 se especificaba que la categoría de personal "de confianza" en realidad hacía alusión a los funcionarios más altos en cada secretaría, por lo que se trataba de una verdadera minoría; era la mayoría, los trabajadores "de base", los que se regirían por las normas del Estatuto Jurídico.

Uno de los puntos que diferenciaba a estos dos tipos de trabajadores era que los "de confianza" quedaban expresamente excluidos de la posibilidad de formar o pertenecer a alguno de los sindicatos. Por su parte, los "de base" sí tenían el derecho de crear sus sindicatos pero, como contrapartida, existía la obligación de tales organizaciones de adherirse a la FSTSE.

Un aspecto que no quedó claramente establecido, aunque sí se le mencionaba, se refería al problema del despido "injustificado" de los empleados públicos, por ejemplo, ante los cambios de altos funcionarios y muchos otros motivos. Sin embargo, aunque se habló de la necesidad de la estabilidad en el trabajo, la "inamovilidad" en el empleo no quedó consagrada en el Estatuto de 1938 sino hasta años después, en 1960 durante el sexenio de A. López Mateos.

Como complemento a la legislación sobre el trabajo burocrático, en 1939 se creó el Tribunal de Arbitraje, como un organismo que mediaría en las relaciones entre el Gobierno y sus

empleados, es decir, su objetivo era resolver los conflictos que se pudieran presentar en esa relación, fueran de carácter individual o colectivo (sindicalización, huelgas).

Los trabajadores pertenecientes a las entidades productivas que conformarían el futuro Sector Paraestatal estaban sujetos a la Ley Federal del Trabajo, promulgada en 1931 como Reglamentaria del Artículo 123 Constitucional y, por lo tanto, quedaban fuera de la consideración del Estatuto Jurídico.

De esta manera, se puede considerar que la reorganización de la administración pública, iniciada en los primeros años de la etapa posrevolucionaria, y luego la institucionalización de dicho aparato administrativo a través, sobre todo, de la legislación, apuntaba hacia una racionalización del aparato de Estado. Con ello se pretendía obtener un funcionamiento más eficiente de organismos y empleados para, de esta manera, contribuir al logro de las metas económicas, sociales y políticas propuestas por el gobierno de Lázaro Cárdenas. Sin embargo, como en todo régimen presidencial, existían elementos no estrictamente racional-instrumentales dado que no se puede olvidar la presencia de una fuerte lucha por el poder y por hacer prevalecer la orientación que se consideraba como la adecuada.

Una afirmación de Cárdenas en su discurso de protesta como Presidente de la República parece sintetizar su principal línea de acción: "Ninguna noble ambición, ni la confianza nacional, pueden sustentarse a base de promesas, si éstas no se convierten en realidades perdurables." (Durán, 1976; pág. 244).

APARTADO C) LA INDUSTRIALIZACION. 1941 - 1964.

El fin del régimen cardenista y el inicio de un nuevo mandato sexenal con M. Avila Camacho (1941-1946) significó no sólo el cambio de poderes reglamentado por la constitución sino que verdaderamente representó la conclusión de una etapa y el inicio de otra, cada una con características y repercusiones diferentes para la realidad económica y política del país. Este hecho se expresó, en términos generales, en aquellos ámbitos de acción que privilegiaron los gobiernos, y dicha diferencia incluso se convirtió en símbolo de estas dos etapas del desarrollo nacional: del campo se pasó a la ciudad, del control de los recursos naturales por parte del Estado y la reforma agraria se pasó al proceso de industrialización-urbanización.

Mucho se ha escrito sobre el proceso de industrialización que tuvo lugar en México desde los años cuarenta a los sesenta. Se le ha caracterizado con expresiones como las de "sustitución de importaciones" y "desarrollo estabilizador" para referirse a etapas y subprocesos; se han hecho diversos tipos de análisis, que van desde los históricos a los políticos pasando por los económicos, para dar cuenta de su desenvolvimiento y sus resultados (entre otros muchos autores: Aguilar Camín y Meyer, 1989; Ayala, 1988; Ayala y Blanco, 1981; Cordera, 1981; Garza, 1985; Hansen, 1974; Solis, 1973 y 1980; Vernon, 1974).

Es por ello que, para los fines de esta presentación, parece innecesario reseñar nuevamente dicho proceso y basta con señalar que uno de los puntos centrales a los que remite es a la relación

Estado-economía que a partir de 1941 toma otra dirección, la cual se hará permanente hasta la década de los años sesenta. Es decir, la forma y el grado de intervención del Estado en el proceso económico adquirió modalidades diferentes a las implantadas por el presidente Cárdenas, aunque conservó su papel protagónico.

Así, al inicio de esta etapa de industrialización nacional surgió "...la convicción dominante que habría de regir las relaciones con el sector privado por varias décadas: el Estado debía dedicarse a crear y mantener la infraestructura de la economía, intervenir lo menos posible en las áreas de producción directa para el mercado y abordar sólo aquellas donde la empresa privada se mostrara desinteresada y temerosa o fuera incapaz de mantener una presencia adecuada. Poco a poco, pese a las protestas empresariales, la práctica estatal y las deficiencias empresariales privadas cuajaron lo que se dio en llamar un sistema de "economía mixta"...". (Aguilar Camín/Meyer, 1989; pág. 192).

Muchos autores coinciden en señalar que este esquema funcionó en el ámbito económico durante décadas dado que se logró el crecimiento sostenido y por un largo periodo, al punto que se habló del "milagro mexicano" (¹⁴). Sin embargo, a pesar de que

¹⁴) Un indicador global de esta situación es el PIB, que si bien no tuvo una evolución uniforme a lo largo de los años sí da cuenta de un crecimiento económico alto y acelerado: hubo algunos años con tasas de crecimiento bastante altas como el 9.7% de 1941, 8.2% en 1944, 9.9% en 1950 y 10% en 1954, y otros años con tasas bajas como 1945 con 3.1% y 1953 con 0.3%. (Ayala, 1988; pág. 288).

observando el desarrollo económico como un proceso se constata una continuidad a lo largo de los años, esto no significa que los cuatro periodos sexenales considerados en este apartado ⁽¹⁵⁾ constituyan un bloque homogéneo en cuanto a las dimensiones política y económica.

Tal vez la principal característica que puede distinguir la etapa posrevolucionaria de la que se inició con Avila Camacho es la manera en que se ejerció una política administrativa que se tradujo en la forma y las magnitudes en que el gobierno canalizó sus recursos. Así, después del régimen cardenista Avila Camacho aprovechó la coyuntura internacional que representaba la Segunda Guerra Mundial e introdujo a la economía nacional en una carrera por lograr una situación algún día similar a la de los países altamente industrializados. Esto implicó que los recursos fueran destinados a la expansión y creación de la infraestructura necesaria para apoyar el desarrollo de la industria.

Si bien en apariencia se continuaba con la política cardenista de creación de dicha infraestructura, ya fuera construyéndola o adquiriendo la ya existente (vía el sector paraestatal), su orientación era diferente. Esto fue aún más claro al asumir la presidencia Miguel Alemán (1947-1952) ya que la protección brindada a la empresa privada y la idea de construir un México industrial y moderno se apuntaló con grandes inversiones y obras emanadas del gobierno.

¹⁵⁾ Avila Camacho: 1941-1946; Alemán: 1947-1952; Ruíz Cortines: 1953-1958; López Mateos: 1959-1964.

De tal magnitud fueron las inversiones y la ingerencia estatal en este sentido, finalmente con el objetivo de dar un fuerte apoyo al proceso de industrialización, que un autor como Vernon se refiere a ello de la siguiente manera:

"A pesar de la repulsión contra la política económica, extravagante y derrochadora de la era alemanista, ésta caracterizó al principio la administración de Adolfo Ruíz Cortines [1953-1958]. Ruíz Cortines no estaba dispuesto a utilizar una estrategia tan carente de inhibiciones como la que había implantado Alemán, dando rienda suelta al sector privado, mientras el Estado actuaba como socio y protector en caso de producirse estrangulamientos o cuando hubiera que reducir riesgos excesivos. Su actitud hacia el sector privado fue distante y "correcta". Una y otra vez enfatizó la necesidad de probidad en los asuntos de gobierno." (Op. Cit.; pág. 125).

Después de la tónica conservadora de Ruíz Cortines, el régimen del presidente López Mateos, como el de Alemán, estuvo caracterizado por una política administrativa de grandes inversiones públicas, llegando incluso a la adquisición de empresas estratégicas, como la nacionalización de la industria eléctrica, con lo cual el sector paraestatal se ampliaba cada vez

más ¹⁶⁾.

Este ambiente económico de expansión e incluso de auge no transcurrió sin dificultades, expresadas por los diversos intereses que se encontraban en juego. Sin embargo, para lograr un balance entre crecimiento económico y estabilidad política, a diferencia de lo que sucedió en la dimensión económica, en la política más que grandes transformaciones se dio la consolidación de algunas de las estrategias surgidas durante el cardenismo. Por ejemplo, la primacía de la Presidencia de la República, que reafirmó su posición de pieza central del sistema, y lo mismo sucedió con el partido oficial que aunque en 1946 cambió de nombre --para adquirir el que lleva hasta la fecha: Partido Revolucionario Institucional-- en realidad conservó sus estructuras de organización y funcionamiento.

Dentro de este panorama, el papel que jugó la administración pública mexicana y la importancia que cada régimen presidencial le concedió fue variable. Destacan dos momentos, aunque no en igual magnitud; el primero se refiere a ciertas reestructuraciones que se dieron en algunas dependencias de la Administración Central, efectuadas durante el periodo de Alemán, y la promulgación en 1947 de la primera Ley Para El Control De

¹⁶⁾ Para tener una idea de la expansión del sector paraestatal las siguientes cifras son ilustrativas: al final del régimen de Cárdenas había 57 entidades, en 1950 se contaba con 158 y en 1960, en el segundo año del mandato de López Mateos, existían 259 entidades paraestatales. (Datos citados en Reestructuración del Sector Paraestatal, Cuadernos de Renovación Nacional, FCE, 1988).

Organismos Descentralizados Y Empresas De Participación Estatal, denotando así la creciente importancia que iba adquiriendo el Sector Paraestatal. El segundo momento, y el más importante para la administración pública, se sitúa durante el régimen de López Mateos, ya que después de Cárdenas fue hasta los años sesenta que se volvieron a dar importantes modificaciones tanto al interior de la Administración Central como en la legislación laboral, con lo cual se les concedió a los empleados públicos prestaciones y garantías de las que hasta entonces no se habían beneficiado.

Dentro del primer momento, en un acercamiento inicial lo que se observa es que la estructura orgánica de la Administración Central experimenta sólo algunos cambios que también apuntan a consolidar lo ya existente mas que a transformaciones profundas. Así, al inicio del sexenio de Avila Camacho, en diciembre de 1940, se hacen sólo dos modificaciones a la estructura de las dependencias de la Administración Central que había dejado Cárdenas: dos departamentos se convierten en secretarías, Marina Nacional y Trabajo y Previsión Social. La otra modificación que se realizó en este periodo fue en 1943 al fusionarse el Departamento de Salubridad con la Secretaría de Asistencia para formar una nueva secretaría llamada de Salubridad y Asistencia.

Hacia los últimos días de 1946, pero ya bajo el régimen del presidente Alemán, apareció en el Diario Oficial la reestructuración de las secretarías de Estado correspondiente a este sexenio. Los principales cambios se dieron en las dependencias ligadas al agro: desapareció la Secretaria de

Agricultura y Fomento y surgieron como dos secretarías diferentes la de Agricultura y Ganadería y la de Recursos Hidráulicos. Además fue creada una Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y en cuanto a los departamentos desapareció el de Asuntos Indígenas y permanecieron el Agrario y el del Distrito Federal. El sexenio de Ruíz Cortines de alguna manera fue una continuación casi sin cambios del régimen anterior, por lo que incluso no se registran reestructuraciones importantes al interior de la Administración Central.

Tal vez porque el propio López Mateos participó activamente en los movimientos de los burócratas de la época cardenista se interesó por su situación ya como presidente de la república y, a diferencia de los dos periodos sexenales anteriores, durante su mandato se dieron profundos cambios tanto en la estructura orgánica de la Administración Central como en la legislación laboral.

En el ámbito de la administración pública el presidente López Mateos propició modificaciones para lo cual a fines de 1958 entró en vigor una nueva ley de secretarías de Estado. Permanecieron las siguientes, existentes en los regímenes anteriores: Presidencia (¹⁷), Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social.

¹⁷) Recordar las precisiones que se hicieron en el Apartado A de este capítulo respecto a la Secretaría de la Presidencia.

Se dividió en dos la de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas, y la de Economía fue llamada de Industria y Comercio. Se creó como nueva secretaría la de Patrimonio Nacional que entre sus funciones tenía la de "...controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los Organismos Descentralizados, Instituciones, Corporaciones y Empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la Nación..." (Manual de Organización del Gobierno Federal, 1982; pág. 397). En cuanto a los departamentos, sólo permaneció como tal el Departamento del Distrito Federal, se modificó el Agrario en Asuntos Agrarios y Colonización y se creó el de Turismo.

De esta manera, se puede apreciar que en los regímenes que abarcan de 1941 a 1964 la orientación de la administración pública se vio avalada y apoyada por una legislación cambiante, tanto por el lado de la estructura orgánica de la Administración Central, como ya se acaba de exponer, como por el lado del ámbito laboral, como se verá enseguida.

Durante el sexenio de Avila Camacho el acontecimiento más importante, en relación con la legislación del trabajo burocrático, fue la sustitución del Estatuto Jurídico de 1938 por un Nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión en 1941. Este movimiento se hizo para poder efectuar cambios que minimizaran algunos de los puntos del estatuto promulgado por Cárdenas. Por ejemplo, si bien se mantuvo el derecho de los empleados públicos a sindicalizarse,

indirectamente se trató de disminuir esta posibilidad y sus efectos al ampliar la categoría de "empleados de confianza", que desde un principio no tuvieron derecho a sindicalizarse. Por otra parte, en la ley de 1941 se hizo más explícito todo aquello que tenía que ver con el reclutamiento, el escalafón y los ascensos de los empleados públicos.

Durante el mandato de Alemán la tónica que prevalece es aquella de otorgar prestaciones de bienestar social que apoyen y eleven el nivel de vida de los empleados públicos con la finalidad, entre otras, de mantenerlos como aliados del régimen. Así, por ejemplo, en los primeros años de la década de los cincuenta se construye en el Distrito Federal una unidad habitacional destinada a proporcionar vivienda accesible a los trabajadores del Estado (el llamado Multifamiliar Presidente Alemán). Posteriormente, se inició la construcción de casas en colonias o barrios, tanto de la Ciudad de México como del interior de la república, que también estaban dirigidas preferentemente a los empleados públicos.

También se dieron los inicios de otras acciones, aunque no se generalizaron, encaminadas a proporcionar prestaciones sociales a los burócratas tales como tiendas sindicales, servicio médico y guarderías en algunas secretarías. En 1947 se elabora un nuevo proyecto para la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, que había surgido en 1925, y por primera vez se puso atención a los

jubilados, formándose una asociación en 1951 ⁽¹⁸⁾. Durante el sexenio del presidente Ruíz Cortines la legislación en torno al trabajo burocrático tampoco se tocó y más bien se siguió con la política de proporcionar ciertas prestaciones sociales a los burócratas. Además de las anteriores, se implantaron algunas medidas que atendían especialmente al rubro del ingreso, por ejemplo, se empezó a otorgar un "aguinaldo anual", equivalente a un mes de salario y se estableció la existencia de sobresueldos en zonas que se consideraban de "vida cara". Incluso se expidió una Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales en 1954.

Como se mencionó anteriormente, López Mateos implementó reformas más amplias y profundas tanto en la Administración Central como en la legislación laboral y, así, el año de 1960 representa un momento especialmente significativo ya que se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y entra en vigor lo que se conoce como el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

La creación del ISSSTE en 1960, con un carácter de "organismo público descentralizado", con personalidad jurídica y patrimonio propio, representó un evento importante en relación a las condiciones de vida y de trabajo de los empleados públicos.

¹⁸⁾ Como ejemplo de otras acciones que beneficiaban a ciertos grupos, se expidió una ley reconociendo a un conjunto de "Veteranos de la Revolución" como servidores públicos y, por lo tanto, con derecho a una pensión.

También se emitió una Ley del ISSSTE para consagrar los derechos de los trabajadores a las prestaciones, entre las cuales destacaron en ese momento:

- a) Seguro de enfermedades y de maternidad.
- b) Seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- c) Créditos para la adquisición de vivienda y arrendamiento de habitación económica.
- d) Préstamos hipotecarios y a corto plazo.
- e) Jubilación.

Por lo que toca al rubro estrictamente legislativo, la inclusión de un Apartado "B" en el artículo de la Constitución dedicado al derecho laboral significaba el modificar la Carta Magna para elevar a rango constitucional los derechos y garantías específicamente de los "trabajadores del Estado". De esta manera, el antiguo Estatuto Jurídico adquiría el carácter de norma constitucional, por lo que éste desaparecía para quedar aún más claramente establecidos los derechos y deberes de los empleados públicos en la denominada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, promulgada en 1963.

Los puntos principales que dicha ley protegía y garantizaba, algunos de los cuales ya existían en el Estatuto Jurídico, fueron los siguientes:

- a) Jornada máxima de trabajo.
- b) Periodo de vacaciones.
- c) Respeto a los salarios mínimos vigentes.
- d) Reglamentos de Escalafón para regular los ascensos.
- e) Derecho a la huelga.
- f) Derecho a la asociación para la defensa de los intereses de los trabajadores.
- g) Inamovilidad en el empleo.

Si bien en términos legislativos la creación del Apartado "B" y de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado puede haber representado un avance laboral, hay algunos estudios que señalan las limitaciones y desventajas que conllevaron dichas medidas (Freyre Rubio, 1983). Entre otras, el que en una dependencia no pudiera haber más que un sindicato y éste sólo pudiera agruparse en una única central --la FSTSE--. El que los empleados de confianza no pudieran ni crear ni pertenecer a un sindicato; de igual manera, aunque el derecho a huelga estaba reconocido contaba con algunas especificaciones que lo condicionan y limitan severamente hasta la fecha.

Si bien no se puede decir que las transformaciones cualitativas experimentadas por la Administración Central y la legislación laboral tuvieron un impacto o provocaron cambios en los volúmenes del empleo público --puesto que el problema de la causalidad no puede definirse en este sentido-- sí se puede analizar la evolución y las tendencias que caracterizaron a los cuatro periodos sexenales considerados en este apartado.

Para empezar, a nivel global prevalecieron las tendencias surgidas en los sexenios anteriores, o sea, el empleo público en la Administración Central siguió expandiéndose para sobrepasar los 100 000 trabajadores en 1945 (cuadros IV.1. y IV.6.). Los Anuarios Estadísticos de los EUM consignan información para el "personal de la federación" hasta este último año y de ahí en adelante ya no vuelve a aparecer este rubro.

De esta fecha hasta el año de 1965, en que empiezan a

editarse los Anuarios Estadísticos del ISSSTE, parece no existir ninguna publicación que sistemáticamente se encargue de dar a conocer este tipo de información. De ahí que para cubrir esos 20 años de carencia de datos algunos autores han utilizado información aislada y fragmentaria, convirtiéndose a su vez en fuentes de consulta. Así, por ejemplo, Lobato (1951) se queja de la escasa información que el gobierno proporciona al respecto en esos años ignorándose, por lo tanto, el número real de personas que laboran al servicio del Estado.

Parece que la única manera de acceder a este tipo de información era a través de las cifras sobre las plazas registradas en los Presupuestos de Egresos, elaborados por la Dirección de Egresos de la Secretaría de Hacienda que, sin embargo, a veces no coincidían exactamente con el número de ellas realmente ocupadas por los trabajadores. A pesar de esto, dado que son los datos con los que se cuenta, y para tener una idea aproximada respecto a cómo siguió evolucionando el empleo público, en los cuadros IV.7. y IV.8. del anexo se proporcionan cifras para 1950 y 1963.

Debido a este problema de escasez de información, y dado que los puntos en el tiempo para los que se cuenta con datos no representan ningún momento especialmente significativo, ni tampoco son el inicio o el final de algún régimen presidencial, no fue posible calcular tasas de crecimiento que estuvieran, como en los periodos anteriores, enmarcadas contextualmente y, sobre todo, que ilustraran la relación entre la orientación económica y

política de un sexenio y los cambios en los volúmenes del empleo público por programas y por dependencias.

Lo que se puede decir en cuanto a la evolución y la tendencia general que presenta el empleo público al pasar del régimen cardenista al de Avila Camacho --como representativo del inicio de una nueva etapa-- es que la velocidad de crecimiento disminuyó al pasar de una tasa de 6.04% para el sexenio de Cárdenas a una de 4.91% para el de Avila Camacho (cuadro A.1.).

Por otra parte, la distribución porcentual del empleo que genera cada uno de los tres programas desde 1941 --pasando por los sexenios de Alemán y Ruíz Cortines y llegando al de López Mateos (1959-1964)-- sigue la tendencia establecida durante el cardenismo. Es decir, el Programa Social sigue conjuntando a más del 50% de los empleados públicos y con los años aumenta esa proporción. El Programa Económico se conserva en alrededor del 25% y las Actividades Gubernamentales van disminuyendo al pasar de un 16% que mantuvo años atrás a un 12% con López Mateos.

Esta aproximación mas de conjunto a una evolución siempre ascendente del empleo público, y a una distribución semejante entre programas, puede enmarcarse en dos líneas o procesos paralelos que, según Rose (1984), experimentan todos los gobiernos. Por un lado, existe un fenómeno de escala, o sea, entre más grande es un gobierno crece más lentamente, lo cual en el caso de México se puede ilustrar claramente con la comparación entre la etapa posrevolucionaria, donde el aparato burocrático-administrativo en buena medida apenas estaba surgiendo debido a

la destrucción en todos los ordenes que cualquier guerra deja como consecuencia, y la etapa de industrialización.

Por otro lado, esta paulatina construcción de un orden institucional y de un aparato administrativo, sobre todo cuando ya se han consolidado los programas --que representan manejo de recursos y áreas de acción-- , en principio conlleva el sostenimiento de una inercia a lo largo de los años que responde fundamentalmente a la satisfacción de necesidades básicas y al establecimiento de compromisos que generalmente no es posible romper súbitamente. Es decir, todo régimen presidencial inicia su periodo con un cúmulo de recursos y organizaciones ya existentes, que luego sí podrá encausar y utilizar de maneras diversas respondiendo, precisamente, a la orientación política y económica de cada gobierno o conjunto de periodos presidenciales.

En el caso de México, la idea de que un gobierno debe empezar con lo que hereda y, además, no puede establecer modificaciones profundas, sobre todo inmediatamente y en un lapso muy breve, es aplicable a los sexenios que se inician en los años cuarenta y los que le siguen, lo cual no significa que el futuro de un régimen esté predeterminado. Por el contrario, precisamente a través del análisis diacrónico y segmentado del aparato gubernamental es posible sustentar el planteamiento general de la presente investigación de que la orientación económica y política de cada régimen presidencial sí incide en la organización formal del aparato administrativo y en la ejecución de las políticas públicas que se lleva a cabo en buena medida a

través de las secretarías y los departamentos de Estado, lo cual, finalmente, también impacta al número de empleados que requiere.

Es por ello que una manera de dar cuenta de los cambios, tanto en la orientación general de los regímenes como en los volúmenes de empleados públicos, es haciendo un análisis no sólo por programas sino por dependencias. Así, al hacer un análisis por secretarías y departamentos de Estado para la etapa de industrialización del país es claro que permanece el patrón existente en regímenes anteriores respecto a la jerarquización y las proporciones relativas de empleados públicos que éstas aglutinan como lo muestra el siguiente cuadro:

CUADRO C.1. SECRETARIAS DE ESTADO CON LAS MAYORES PROPORCIONES PORCENTUALES DE EMPLEADOS PUBLICOS.

SECRETARIA	1941-1945	1950	1963
Educación	46.01	51.07	56.05
Comunicaciones	15.12	16.79	16.49
Hacienda	12.22	10.63	8.66
<u>Sub-total</u>	73.35	78.49	81.20
Salubridad	13.51	10.05	6.59
Agricultura	4.47	4.08	5.45
<u>Total</u>	91.33	92.62	93.24

Si bien la orientación prioritaria de los regímenes de esta etapa estuvo dirigida hacia el desarrollo industrial del país,

este proceso junto con el de urbanización provocó demandas sociales que el Estado en gran medida fue el encargado de satisfacer. Este es el caso de la educación (¹⁹), desde el nivel primario hasta el superior lo cual, entre otras cosas, se reflejó en una tasa de crecimiento durante el sexenio de Avila Camacho (7.67%) superior a la del anterior régimen cardenista (6.38%) (cuadro A.1., pág. 118). Posteriormente, se plasmó en el continuo crecimiento de la Secretaría de Educación, que al inicio de la década de los cincuentas rebasaba el 50% del empleo en la Administración Central (²⁰).

De los cuatro sexenios comprendidos en esta etapa fue el de López Mateos el que le dio mayor impulso a la educación primaria, lo cual se refleja sobre todo en los números absolutos de trabajadores de la SEP que en poco más de 10 años (de 1950 a 1963) aumentaron a más del doble (cuadros IV.7. y IV.8.). (²¹)

La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas también presenta una tasa de crecimiento de casi el doble para el sexenio

¹⁹) Para el periodo 1941-1945 en el cuadro se consigna la proporción porcentual promedio en estos años.

²⁰) Hay que recordar que la SEP tiene bajo su jurisdicción los niveles de pre-escolar, primaria y enseñanza media pero no los de educación superior, como es el caso de la UNAM que durante el régimen de Alemán recibió un fuerte impulso y expansión al ser trasladada a sus nuevas instalaciones de la Ciudad Universitaria al sur de la capital del país.

²¹) Otro indicador del interés que durante el mandato de López Mateos se le dio a la educación primaria fue la creación (1959) y puesta en práctica del llamado "libro de texto gratuito" que permanece hasta la actualidad.

de Avila Camacho (4.82%) con respecto al sexenio anterior (1.46%), y aunque durante el periodo de López Mateos fue dividida en dos (²²), si se consideran todavía juntas se mantiene en el segundo lugar como alquitradora de empleo público, con alrededor del 16%, casi igual que durante el cardenismo. También las funciones tradicionales de esta secretaría permanecen pues sigue encargada principalmente del desarrollo carretero y la empresa de Ferrocarriles Nacionales de la infraestructura ferroviaria.

La Secretaría de Hacienda mantiene su tendencia a ir disminuyendo su proporción porcentual de empleo público lo cual también se refleja en la disminución de su tasa de crecimiento, sin embargo, en números absolutos entre el régimen de Alemán y el de López Mateos se dio un aumento de casi el doble (cuadros IV.7. y IV.8.). Esto de alguna manera sustenta la importancia que tuvo la implementación de una política tributaria que a la vez proporcionara recursos al Estado y apoyara con privilegios al sector privado. Sin embargo, en términos monetarios fue el sistema financiero nacional el que a través de sus instituciones bancarias (²³) apoyó con su política crediticia tanto al propio gobierno como a la empresa privada para ampliar las obras de infraestructura y la planta productiva.

²²) Aunque para 1963 ya constituían dos secretarías separadas la de Comunicaciones y la de Obras Públicas, para que la información sea comparable para esta etapa y las anteriores en los cuadros se han considerado juntas.

²³) Entre las más importantes estaban el Banco de México, Nacional Financiera, Banco Nacional Hipotecario, Banco Nacional de Comercio Exterior.

En el caso del sector salud también hay que hacer ciertas precisiones pues su proporción porcentual como parte del empleo público va disminuyendo (cuadros IV. 6., IV.7. y IV.8.) a pesar de que la población demandante de los servicios aumenta. Por un lado, lo errático de las tasas de crecimiento de las tres dependencias encargadas de la salud para el régimen de Avila Camacho (cuadro A.1.) mas bien denotan la reestructuración de este sector y no precisamente su ritmo de expansión, pues como se mencionó fue en la década de los cuarenta que realmente se empezó a configurar todo un campo dedicado al bienestar de la población.

Por otro lado, lo que sucedió, al igual que en otras áreas, fue que se crearon organismos que empezaron a funcionar como entidades autónomas aunque vinculadas al gobierno, pero administrativamente no quedaban bajo la jurisdicción de la Administración Central. Este es el caso de la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que empieza a funcionar en 1944 para proporcionar servicios de salud y asistencia social a los trabajadores de las empresas privadas. A lo largo de los años el IMSS se va ampliando con la creación de institutos especializados, como el de Cardiología y el de Cancerología, con lo cual la Secretaría de Salubridad y Asistencia sólo cubre a un cierto tipo de población, aquella no amparada por el IMSS y posteriormente por el ISSSTE.

Entrando al rubro del agro, después del cardenismo una buena parte de los recursos financieros y de la infraestructura fueron

canalizados al medio rural aun cuando el enfoque fue cambiando pues se estimuló el desarrollo de una agricultura comercial orientada a la exportación, aunque también al mercado interno, que requería obras de irrigación, de electrificación y caminos.

Al igual que en la etapa anterior las dependencias de la Administración Central dedicadas al agro ⁽²⁴⁾, primero la Secretaría de Agricultura y Fomento y luego las secretarías de Agricultura y Ganadería y la de Recursos Hidráulicos creadas por el régimen alemanista, sólo representaron una parte de las varias instancias que dieron impulso al campo y es por ello que su crecimiento en términos de empleados públicos fue pequeño y muy paulatino.

Se crearon organismos oficiales que se encargaron del desarrollo regional de importantes zonas agrícolas, como la Comisión del Papaloapan y la del Tepalcatepec (1947), entre otras, que administrativamente no formaban parte de la Administración Central. Como un ejemplo más del apoyo que en diversos frentes el Estado otorgó a la agricultura comercial "a partir de los años cuarenta, la nueva política agraria creó condiciones para garantizar la ampliación y seguridad de la propiedad privada en el campo; para ello, se aprobaron reformas al artículo 27 constitucional y se promulgó el amparo agrario, además de reorientarse la política de crédito e inversión pública en favor de los propietarios privados." (Ayala, 1988; pág. 253).

²⁴⁾ En el cuadro se han considerado juntas las secretarías de Agricultura y la de Recursos Hidráulicos, con fines comparativos.

Por último, debido a la inexistencia de información hasta este punto no se ha considerado el peso y la importancia de una de las dependencias que en las décadas siguientes hará clara su creciente relevancia, se trata del Depto. del Distrito Federal.

En los cuadros y las referencias hechas en torno a las secretarías de Estado no se incluyó el único dato que se localizó del Depto. del Distrito Federal, correspondiente a la fuente de 1963, para hacer comparable la información de esta etapa de industrialización. Dicha fuente consigna la existencia de 38 755 plazas en el D.D.F. con lo cual, si se relaciona esta cantidad con las restantes, es obvio que las proporciones porcentuales de cada dependencia disminuirán un poco y destacará la importancia de este departamento como a continuación se aprecia:

CUADRO C.2. SECRETARIAS DE ESTADO, Y EL DEPTO. DEL D. F., CON LAS MAYORES PROPORCIONES PORCENTUALES DE EMPLEADOS PUBLICOS.

SECRETARIA	1963 (%)
Educación	48.72
Comunicaciones	14.33
Depto. del D.F.	13.09
Hacienda	7.53
Salubridad	5.73

Una vez examinado el desempeño que los volúmenes de empleo público tuvieron en casi 25 años --en cuatro sexenios

presidenciales-- destacan dos puntos: uno, el constante crecimiento que presenta el empleo en la Administración Central, siguiendo la tendencia de los 20 años anteriores y, dos, la íntima relación que existe entre la orientación política y económica de cada periodo presidencial y la dinámica del empleo público.

Este último punto se hace patente al observar la mayor y más directa intervención del Estado en los diversos ámbitos del quehacer nacional --como con los presidentes Cárdenas y López Mateos-- y el aumento del empleo público v.s. una menor intervención estatal, o tal vez sería más correcto decir una intervención estatal no menor sino orientada de otra manera, en la cual se siguen ejerciendo grandes inversiones pero se da mayor participación al sector privado --como durante el sexenio de Alemán-- lo cual deriva en un menor ritmo de crecimiento del empleo público, que no en un decrecimiento.

Finalmente, en el proceso de crecimiento económico y de industrialización que abarcan los cuatro sexenios, el Estado no sólo ha tenido una "...acción integradora a través de una poderosa política de construcción de infraestructura, sino que, directa o indirectamente, ha funcionado como una de las fuentes fundamentales para la acumulación capitalista. La expansión del sector público y particularmente del sector paraestatal fortalecía la base material de la economía con el desarrollo de la industria básica (siderurgia, generación de energía eléctrica, petróleo y petroquímica básica), y permitió la acumulación en el

sector privado de un capital generado en las empresas del Estado." (Cordera y Orive, 1981; pág. 164).

El "milagro mexicano" que llegó a la década de los sesenta a una fase de "desarrollo estabilizador", al iniciarse los años setenta empezaría a mostrar signos de agotamiento, tanto en la dimensión económica como en la política, como se verá en el siguiente capítulo.

ANEXO ESTADISTICO

CUADRO IV. 1.

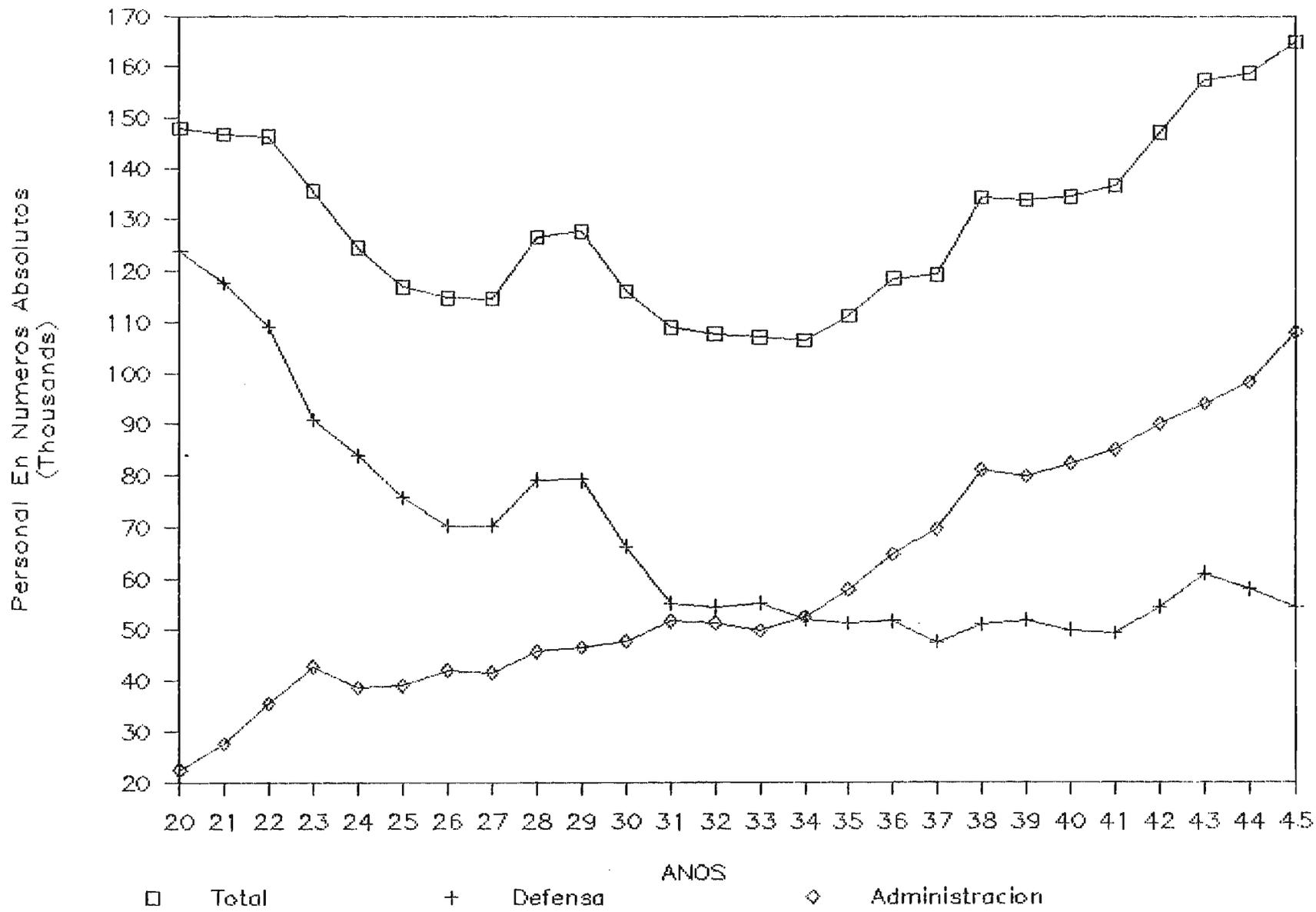
PERSONAL DE LA FEDERACION. 1920 - 1945.

Años	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1920	124023	22360	1499	147882	83.87	15.12
1921	117662	27557	1520	146739	80.18	18.78
1922	109138	35524	1654	146316	74.59	24.28
1923	90910	42714	1873	135497	67.09	31.52
1924	83831	38539	2108	124478	67.35	30.96
1925	75736	38968	2217	116921	64.78	33.33
1926	70282	41995	2471	114748	61.25	36.60
1927	70315	41562	2693	114570	61.37	36.28
1928	79124	45671	1812	126607	62.50	36.07
1929	79249	46572	1867	127688	62.06	36.47
1930	66263	47831	1916	116010	57.12	41.23
1931	55260	51656	2100	109016	50.69	47.38
1932	54432	51372	1925	107729	50.53	47.69
1933	55189	49826	2034	107049	51.55	46.55
1934	52012	52491	1949	106452	48.86	49.31
1935	51256	57866	2045	111167	46.11	52.05
1936	51710	64675	2132	118517	43.63	54.57
1937	47519	69616	2157	119292	39.83	58.36
1938	50980	81063	2111	134154	38.00	60.43
1939	51839	79825	2133	133797	38.74	59.66
1940	49877	82262	2211	134350	37.12	61.23
1941	49400	84976	2242	136618	36.16	62.20
1942	54474	90007	2500	146981	37.06	61.24
1943	60956	94026	2542	157524	38.70	59.69
1944	57957	98233	2626	158816	36.49	61.85
1945	54298	107965	2689	164952	32.92	65.45

- (1) Total en números absolutos de personal en la Defensa.
(2) Total en números absolutos de personal en la Administración Central (Secretarías y Departamentos de Estado).
(3) Total en números absolutos de personal en los Poderes Legislativo (Camaras de Diputados y Senadores) y Judicial (Cortes de Justicia).
(4) Suma de las columnas (1), (2) y (3): total de las dependencias consignadas en los anuarios.
(5) Proporción porcentual que representa el personal de la Defensa respecto al Total (columna 4).
(6) Proporción porcentual que representa el personal de la Administración Central respecto al Total (columna 4).
Fuente: Anuarios Estadísticos de los EUM.

EVOLUCION DEL EMPLEO PUBLICO. 1920-1945.

Grafica 1



CUADRO IV. 2.

PERSONAL DE LA FEDERACION POR SECRETARIAS DE ESTADO
Y POR PROGRAMAS. 1920 - 1924.

SECRETARIAS	1920		1921		1922		1923		1924	
PROGRAMA SOCIAL	Abs.	Por ciento								
Educación Pública	973	4.35	3621	13.14	7748	21.81	14127	33.07	9983	25.90
Depto. de Salubridad Pública	940	4.20	980	3.56	989	2.78	1107	2.59	1104	2.86
<u>Totales del Programa Social</u>	1913	8.56	4601	16.70	8737	24.59	15234	35.67	11087	28.77
PROGRAMA ECONOMICO										
Agricultura y Fomento	1190	5.32	1179	4.28	2425	6.83	2627	6.15	2270	5.89
Comunicaciones y Obras Públicas	9142	40.89	9283	33.69	11815	33.26	11207	26.24	11850	30.75
Economía Nacional	832	3.72	991	3.60	991	2.79	1150	2.69	972	2.52
Depto. de Aprovisionam. Grales.	187	0.84	95	0.34	95	0.27	86	0.20	74	0.19
Depto. de Establecim. Fabriles	2006	8.97	1954	7.09	1660	4.67	1198	2.80	1172	3.04
<u>Totales del Programa Económico</u>	13357	59.74	13502	49.00	16986	47.82	16268	38.09	16338	42.39
ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES										
Presidencia de la Republica	191	0.85	243	0.88	233	0.66	256	0.60	265	0.69
Gobernación	330	1.48	2149	7.80	2299	6.47	2868	6.71	2745	7.12
Relaciones Exteriores	524	2.34	560	2.03	590	1.66	607	1.42	630	1.63
Hacienda y Crédito Público	5224	23.36	5662	20.55	5707	16.07	6084	14.24	6036	15.66
Depto. de Contraloría	821	3.67	840	3.05	972	2.74	1165	2.73	1181	3.06
Depto. de Estadística Nacional	--	0.00	--	0.00	--	0.00	232	0.54	257	0.67
<u>Totales de las Actvs. Gubern.</u>	7090	31.71	9454	34.31	9801	27.59	11212	26.25	11114	28.84
TOTAL	22360	100.00	27557	100.00	35524	100.00	42714	100.00	38539	100.00

Fuente: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1940.

CUADRO IV. 3. A. NUMEROS ABSOLUTOS.

PERSONAL DE LA FEDERACION POR SECRETARIAS DE ESTADO Y POR PROGRAMAS. 1925 - 1934.

SECRETARIAS	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934
PROGRAMA SOCIAL										
Educación Pública	10658	13369	13825	15307	16125	16014	19470	20873	20261	22161
Depto. de Salubridad Pública	1242	1567	3096	2810	2753	2832	2651	2741	2965	3128
<u>Totales del Programa Social</u>	11900	14936	16921	18117	18878	18846	22121	23614	23226	25289
PROGRAMA ECONOMICO										
Agricultura y Fomento	2485	2555	2177	2688	2833	2939	2965	2911	2614	2213
Depto. Agrario	--	--	--	--	--	--	--	--	--	1200
Comunicaciones y Obras Públicas	11395	11132	11660	12244	12332	12615	12577	11961	11642	11082
Economía Nacional	1160	1297	1316	1365	1499	1538	1513	1412	1761	1881
Depto. de Establecim. Fabriles	1202	842	925	1447	892	850	843	662	564	548
<u>Totales del Programa Económico</u>	16242	15826	16078	17744	17556	17942	17898	16946	16581	16924
ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES										
Presidencia de la República	236	238	241	241	238	235	342	326	294	294
Gobernación	2860	3191	776	748	620	657	669	638	640	677
Relaciones Exteriores	576	591	601	615	645	682	649	624	580	622
Hacienda y Crédito Público	6567	6133	5767	7014	7309	7904	8052	7425	8229	8309
Depto. de Contraloría	348	831	883	900	1026	1086	1087	1087	--	--
Depto. de Estadística Nacional	239	249	295	292	300	479	838	712	--	--
Depto. del Trabajo	--	--	--	--	--	--	--	--	276	376
<u>Totales de las Actvs. Gubern.</u>	10826	11233	8563	9810	10138	11043	11637	10812	10019	10278
TOTAL	38968	41995	41562	45671	46572	47831	51656	51372	49826	52491

Fuente: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1940.

CUADRO IV. 3. B. PORCENTAJES.

PERSONAL DE LA FEDERACION POR SECRETARIAS DE ESTADO Y POR PROGRAMAS. 1925 - 1934.

SECRETARIAS	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934
PROGRAMA SOCIAL										
Educación Pública	27.35	31.83	33.26	33.52	34.62	33.48	37.69	40.63	40.66	42.22
Depto. de Salubridad Pública	3.19	3.73	7.45	6.15	5.91	5.92	5.13	5.34	5.95	5.96
<u>Totales del Programa Social</u>	30.54	35.57	40.71	39.67	40.54	39.40	42.82	45.97	46.61	48.18
PROGRAMA ECONOMICO										
Agricultura y Fomento	6.38	6.08	5.24	5.89	6.08	6.14	5.74	5.67	5.25	4.22
Depto. Agrario	--	--	--	--	--	--	--	--	--	2.29
Comunicaciones y Obras Públicas	29.24	26.51	28.05	26.81	26.48	26.37	24.35	23.28	23.37	21.11
Economía Nacional	2.98	3.09	3.17	2.99	3.22	3.22	2.93	2.75	3.53	3.58
Depto. de Establecim. Fabriles	3.08	2.01	2.23	3.17	1.92	1.78	1.63	1.29	1.13	1.04
<u>Totales del Programa Económico</u>	41.68	37.69	38.68	38.85	37.70	37.51	34.65	32.99	33.28	32.24
ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES										
Presidencia de la República	0.61	0.57	0.58	0.53	0.51	0.49	0.66	0.63	0.59	0.56
Gobernación	7.34	7.60	1.87	1.64	1.33	1.37	1.30	1.24	1.28	1.29
Relaciones Exteriores	1.48	1.41	1.45	1.35	1.38	1.43	1.26	1.21	1.16	1.18
Hacienda y Crédito Público	16.85	14.60	13.88	15.36	15.69	16.52	15.59	14.45	16.52	15.83
Depto. de Contraloría	0.89	1.98	2.12	1.97	2.20	2.27	2.10	2.12	0.00	0.00
Depto. de Estadística Nacional	0.61	0.59	0.71	0.64	0.64	1.00	1.62	1.39	0.00	0.00
Depto. del Trabajo	--	--	--	--	--	--	--	--	0.55	0.72
<u>Totales de las Actvs. Gubern.</u>	27.78	26.75	20.60	21.48	21.77	23.09	22.53	21.05	20.11	19.58
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1940.

CUADRO IV. 4. A. NUMEROS ABSOLUTOS.

PERSONAL DE LA FEDERACION POR SECRETARIAS DE ESTADO Y POR PROGRAMAS. 1935 - 1940.

SECRETARIAS	1935	1936	1937	1938	1939	1940
PROGRAMA SOCIAL						
Educación Pública	25114	29556	32815	32521	32567	36402
Depto. de Educación Física	--	--	335	408	435	--
Asistencia Pública	--	--	--	7710	7934	8208
Depto. de Salubridad Pública	3746	3717	4176	4384	3732	3982
<u>Totales del Programa Social</u>	28860	33273	37326	45023	44668	48592
PROGRAMA ECONOMICO						
Agricultura y Fomento	1993	1947	2215	1818	2503	2424
Depto. Agrario	1525	2070	2280	2208	2227	2025
Depto. Forestal, Caza y Pesca	655	1004	--	1074	1136	--
Depto. de Asuntos Indígenas	--	--	93	570	783	656
Comunicaciones y Obras Públicas	11609	11703	12733	14744	12594	12661
Economía Nacional	1711	1953	1980	1983	2058	2117
<u>Totales del Programa Económico</u>	17493	18677	19301	22397	21301	19883
ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES						
Presidencia de la República	178	187	245	247	243	186
Gobernación	708	743	777	764	767	915
Relaciones Exteriores	628	709	738	661	668	684
Hacienda y Crédito Público	9560	10606	10723	11067	11258	11359
Depto. del Trabajo	439	480	506	628	628	643
Depto. de Prensa y Publicidad	--	--	--	276	292	--
<u>Totales de las Actvs. Gubern.</u>	11513	12725	12989	13643	13856	13787
TOTAL	57866	64675	69616	81063	79825	82262

Fuente: Anuarios Estadísticos de los Estados Unidos Mexicanos, 1940 y 1942.

CUADRO IV. 4. B. PORCENTAJES.

PERSONAL DE LA FEDERACION POR SECRETARIAS DE ESTADO Y POR PROGRAMAS. 1935 - 1940.

SECRETARIAS	1935	1936	1937	1938	1939	1940
PROGRAMA SOCIAL						
Educación Pública	43.40	45.70	47.14	40.12	40.80	44.25
Depto. de Educación Física	--	--	0.48	0.50	0.54	--
Asistencia Pública	--	--	--	9.51	9.94	9.98
Depto. de Salubridad Pública	6.47	5.75	6.00	5.41	4.68	4.84
<u>Totales del Programa Social</u>	49.87	51.45	53.62	55.54	55.96	59.07
PROGRAMA ECONOMICO						
Agricultura y Fomento	3.44	3.01	3.18	2.24	3.14	2.95
Depto. Agrario	2.64	3.20	3.28	2.72	2.79	2.46
Depto. Forestal, Caza y Pesca	1.13	1.55	--	1.32	1.42	--
Depto. de Asuntos Indígenas	--	--	0.13	0.70	0.98	0.80
Comunicaciones y Obras Públicas	20.06	18.10	18.29	18.19	15.78	15.39
Economía Nacional	2.96	3.02	2.84	2.45	2.58	2.57
<u>Totales del Programa Económico</u>	30.23	28.88	27.72	27.63	26.68	24.17
ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES						
Presidencia de la República	0.31	0.29	0.35	0.30	0.30	0.23
Gobernación	1.22	1.15	1.12	0.94	0.96	1.11
Relaciones Exteriores	1.09	1.10	1.06	0.82	0.84	0.83
Hacienda y Crédito Público	16.52	16.40	15.40	13.65	14.10	13.81
Depto. del Trabajo	0.76	0.74	0.73	0.77	0.79	0.78
Depto. de Prensa y Publicidad	--	--	--	0.34	0.37	--
<u>Totales de las Actvs. Gubern.</u>	19.90	19.68	18.66	16.83	17.36	16.76
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Anuarios Estadísticos de los Estados Unidos Mexicanos, 1940 y 1942.

CUADRO IV. 5.

PERSONAL DE LA FEDERACION POR SECRETARIAS DE ESTADO,
POR PROGRAMAS Y POR SEXO.

PROPORCIONES PORCENTUALES. 1935.

SECRETARIAS	HOMBRES	MUJERES
PROGRAMA SOCIAL		
Educación Pública	46.82	53.18
Depto. de Salubridad Pública	69.26	30.74
PROGRAMA ECONOMICO		
Agricultura y Fomento	81.64	18.36
Depto. Agrario	82.33	17.67
Depto. Forestal, Caza y Pesca	89.33	10.67
Comunicaciones y Obras Públicas	88.74	11.26
Economía Nacional	73.20	26.80
ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES		
Presidencia de la República	88.64	11.36
Gobernación	76.09	23.91
Relaciones Exteriores	82.79	17.21
Hacienda y Crédito Público	85.12	14.88
Depto. del Trabajo	75.29	24.71
TOTAL	69.59	30.41

Fuente: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1940.

Nota: los porcentos suman cien horizontalmente.

CUADRO IV. 6.

PERSONAL DE LA FEDERACION POR SECRETARIAS DE ESTADO Y POR PROGRAMAS. 1941 - 1945.

SECRETARIAS	1941		1942		1943		1944		1945	
	Abs.	Por ciento	Abs.	Por ciento						
PROGRAMA SOCIAL										
Educación Pública	37110	43.67	40865	45.40	41736	44.39	46010	46.84	53688	49.73
Asistencia Pública	8041	9.46	7273	8.08	—	—	—	—	—	—
Depto. de Salubridad Pública	4822	5.67	4948	5.50	—	—	—	—	—	—
Salubridad y Asistencia	—	0.00	—	0.00	12854	13.67	12915	13.15	12967	12.01
<u>Totales del Programa Social</u>	49973	58.81	53086	58.98	54590	58.06	58925	59.98	66655	61.74
PROGRAMA ECONOMICO										
Agricultura y Fomento	3834	4.51	3780	4.20	5124	5.45	4136	4.21	4297	3.98
Depto. Agrario	1530	1.80	1991	2.21	2040	2.17	2044	2.08	2100	1.95
Depto. de Asuntos Indígenas	662	0.78	705	0.78	635	0.68	552	0.56	564	0.52
Comunicaciones y Obras Públicas	12977	15.27	13626	15.14	14083	14.98	14739	15.00	16420	15.21
Economía Nacional	2135	2.51	2390	2.66	2752	2.93	2746	2.80	2756	2.55
<u>Totales del Programa Económico</u>	21138	24.88	22492	24.99	24634	26.20	24217	24.65	26137	24.21
ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES										
Presidencia de la República	177	0.21	190	0.21	181	0.19	181	0.18	181	0.17
Gobernación	917	1.08	1341	1.49	1445	1.54	1454	1.48	1440	1.33
Relaciones Exteriores	660	0.78	729	0.81	752	0.80	744	0.76	771	0.71
Hacienda y Crédito Público	11363	13.37	11377	12.64	11522	12.25	11742	11.95	11781	10.91
Trabajo	748	0.88	792	0.88	902	0.96	970	0.99	1000	0.93
<u>Totales de las Actvs. Gubern.</u>	13865	16.32	14429	16.03	14802	15.74	15091	15.36	15173	14.05
TOTAL	84976	100.00	90007	100.00	94026	100.00	98233	100.00	107965	100.00

Fuente: Anuarios Estadísticos de los Estados Unidos Mexicanos, 1942, 1943-1945.

CUADRO IV. 7.

PERSONAL DE LA FEDERACION POR SECRETARIAS DE ESTADO
Y POR PROGRAMAS. 1950.

SECRETARIAS	Absolutos	Por ciento
PROGRAMA SOCIAL		
Educación Pública	64692	51.07
Salubridad y Asistencia	12730	10.05
<u>Totales del Programa Social</u>	77422	61.12
PROGRAMA ECONOMICO		
Agricultura y Ganadería	3350	2.64
Depto. Agrario	2373	1.87
Recursos Hidráulicos	1827	1.44
Comunicaciones y Obras Públicas	21265	16.79
Economía Nacional	2845	2.25
Bienes Nacionales	584	0.46
<u>Totales del Programa Económico</u>	32244	25.45
ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES		
Presidencia de la República	209	0.16
Gobernación	1438	1.14
Relaciones Exteriores	921	0.73
Hacienda y Crédito Público	13465	10.63
Trabajo y Previsión Social	974	0.77
<u>Totales de las Actvs. Gubern.</u>	17007	13.43
TOTAL	126673	100.00

Fuente: Lobato (1951) con datos de la Dirección General de Egresos de la Sria. de Hacienda y Crédito Público.

CUADRO IV. 8.

PERSONAL DE LA FEDERACION POR SECRETARIAS DE ESTADO
Y POR PROGRAMAS. 1963.

SECRETARIAS	Absolutos	Por ciento
PROGRAMA SOCIAL		
Educación Pública	144250	56.05
Salubridad y Asistencia	16962	6.59
<u>Totales del Programa Social</u>	161212	62.64
PROGRAMA ECONOMICO		
Agricultura y Ganadería	6870	2.67
Depto. de A. Agrarios y Col.	3367	1.31
Recursos Hidráulicos	7150	2.78
Comunicaciones y Transportes	29127	11.32
Obras Públicas	13302	5.17
Patrimonio Nacional	1393	0.54
Industria y Comercio	4813	1.87
Depto. de Turismo	507	0.20
<u>Totales del Programa Económico</u>	66529	25.85
ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES		
Presidencia de la República	1144	0.44
Gobernación	3017	1.17
Relaciones Exteriores	1327	0.52
Hacienda y Crédito Público	22297	8.66
Trabajo y Previsión Social	1817	0.71
<u>Totales de las Actvs. Gubern.</u>	29602	11.50
TOTAL	257343	100.00

Fuente: Rodríguez (1964) con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

CAPITULO V

DEL RESQUEBRAJAMIENTO A LA CRISIS

1965 - 1988

En los casi 25 años que abarca este capítulo están comprendidos cuatro mandatos presidenciales que presentan una multitud de situaciones y que, sin embargo, pueden enmarcarse, como algunos autores lo han precisado (Basáñez, 1990), en un mismo proceso de cambio porque contiene un encadenamiento de eventos. Ello no conlleva la idea de uniformarlos, por el contrario, se trata de tener siempre presente la gran heterogeneidad que caracteriza a la sociedad mexicana y al mismo tiempo poder destacar ciertos fenómenos y las relaciones, siempre complejas, que se dan entre ellos.

El hilo conductor que une a los cuatro sexenios lo constituye la relación Estado/economía y Estado/sociedad que irá cambiando a lo largo de los regímenes presidenciales. De esta manera, se puede considerar que esta etapa se inicia a fines de la década de los sesenta y principios de los años setenta con el agotamiento de un esquema de crecimiento y desarrollo basado en la industrialización y continua con la gestión estatal como eje de la economía, haciéndose esto aún más evidente durante el llamado "boom" petrolero de fines de los setenta y principios de los ochenta. Finalmente, termina con el sexenio 1983-1988 durante el cual se vive una crisis económica sin precedentes en

la historia moderna del país que ha significado para los años noventa un giro bastante fuerte en la orientación económica y política de México.

Parece innecesario recordar que el objeto de análisis lo constituye la evolución y las tendencias que presenta el empleo público en la Administración Central Mexicana, y para ello se relacionarán nuevamente las dimensiones política y económica ya que representan el entramado en donde se ubica dicho proceso. A diferencia del capítulo anterior, para esta etapa más reciente de la historia del país se cuenta con una mayor información tanto cuantitativa como cualitativa sobre la Administración Pública Mexicana y el empleo que genera, por lo que ha sido posible utilizar algunas otras herramientas de análisis estadístico. Además de las tasas de crecimiento, que dan cuenta de la velocidad con la que se ha expandido el empleo público, con lo cual es posible establecer comparaciones intra e inter sexenales, se ha utilizado la técnica denominada de "cambio y participación" (shift and share) que permite desglosar en varios componentes los cambios en números absolutos habidos en un cierto periodo, con lo cual a la vez se pueden determinar aquellas unidades que han funcionado como fuerzas motrices del proceso.

APARTADO A) GUSTAVO DIAZ ORDAZ. 1965 - 1970.

El crecimiento económico y la estabilidad política que México había logrado durante las décadas de los cuarenta y los cincuenta continuó hasta la de los sesenta, aun cuando en sus últimos años empezó a hacerse patente el resquebrajamiento de un modelo del que ya se habían extraído sus mejores frutos.

Diversos autores (entre los más recientes, Aguilar Camín/Meyer, 1989 y Basáñez, 1990) coinciden en señalar el ya histórico movimiento estudiantil de octubre de 1968 como un momento de cambio especialmente significativo puesto que representó una transición tanto en lo político como en lo económico respecto a la relación Estado/sociedad y Estado/economía. Fue así que el movimiento de 1968 trajo consigo, en los siguientes sexenios, la posibilidad de una apertura política para dar cabida a una participación más directa de diversos grupos de la sociedad mexicana lo cual, por otro lado, generó una recomposición socio-política y otro tipo de conflictos, como se verá posteriormente.

Hacia finales de la década de los sesenta, en términos económicos México era considerado internacionalmente como ejemplo de crecimiento y de "progreso", sin embargo, cada vez se fueron haciendo más claros el agotamiento del modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones y la necesidad de implementar cambios en la política económica nacional. Así, el llamado "desarrollo estabilizador", caracterizado por altas tasas de crecimiento sin inflación, empezaba a tocar a su fin aunque no sería sino hasta los setenta

que esto se haría explícito.

Más específicamente, en el ámbito de la administración pública durante este mandato presidencial se continuó por la vía de la reorganización de la Administración Pública Federal, iniciada en el sexenio anterior con López Mateos, la cual había dejado cambios muy importantes tanto en la reestructuración del Sector Central como en las condiciones jurídico-laborales de los empleados públicos.

En el régimen de Díaz Ordaz la idea general fue la de superar una organización gubernamental que en algunos campos era obsoleta. Para ello en 1965 se crea una Comisión de Administración Pública, dentro de la Secretaría de la Presidencia, con la finalidad de realizar una serie de estudios y diagnósticos del estado de la Administración Pública Federal. Esta comisión se convirtió en un organismo que centralizó información de todas las entidades públicas y luego propuso la formación de grupos o áreas que había que estudiar: a) reformas a los mecanismos de programación y presupuesto; b) análisis y codificación de las estructuras de organización y de las bases jurídicas de los organismos; c) recursos materiales; d) planeación administrativa y e) recursos humanos. (Flores, 1988; pág. 264). Durante el mandato del presidente Díaz Ordaz la Comisión De Administración Pública en realidad se circunscribió a elaborar estudios y diagnósticos pero no se llegó a la implementación de acciones concretas, aunque sí puede decirse que dichos documentos sirvieron como base de reestructuraciones que se realizarían en

los siguientes sexenios (Pichardo, 1974).

Posteriormente, para poder proponer lineamientos generales y actividades de programación se elaboró un Programa De Acción Del Sector Público para el periodo 1966-1970, y se publicó en 1967 un diagnóstico titulado Informe Sobre Las Reformas De La Administración Pública, que habrían de servir de base para la reforma administrativa que se pretendía llevar a cabo. Se plantearon dos grandes vertientes de acción, una de "macro-reformas" dirigidas al funcionamiento global del sector público y otra de "micro-reformas" encaminadas a lograr la reestructuración interna de cada dependencia por la vía de los medios técnicos, materiales y humanos (Pichardo, 1974).

Además de los textos de diagnóstico y de recomendaciones y propuestas concretas, se elaboró un Manual De Organización Del Gobierno Federal (publicado por la Sria. de la Presidencia a fines de 1969) que ofrecía información sobre las atribuciones, funciones, estructura orgánica y marco legal de cada una de las secretarías de Estado. Al año siguiente se publicó un Prontuario De Disposiciones Jurídicas que revisaba las disposiciones legales que regulaban las actividades de cada una de estas dependencias.

Como un reflejo más de que la intención de llevar a cabo una reforma administrativa se limitaría a la primera etapa de estudios y diagnósticos, la administración de Díaz Ordaz mantuvo la misma división por secretarías de Estado que se propuso en el sexenio anterior. Así, "el periodo del presidente Díaz Ordaz no evidencia cambios de consideración, excepto transformaciones de

segundo e inferiores niveles, el aparato administrativo que sirvió de apoyo a su gestión sexenal era el mismo. Esto se basaba en el surgido de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. Sin embargo, el fundamento hacia modificaciones profundas posteriores, de este orden, se construyó en este tiempo." (Flores, 1988; págs. 261 y 262).

Sin embargo, y como contrapartida, en este sexenio el Sector Paraestatal continuó desarrollandose y su legislación se modificó ya que en 1966 se reformó la Ley Para El Control Por Parte Del Gobierno Federal De Los Organismos Descentralizados y Empresas De Participación Estatal expedida en 1947. En regímenes anteriores, e igualmente en el de Díaz Ordaz, el primer objetivo de la creación de empresas paraestatales fue el de impulsar la industrialización del país, sin embargo, algunos autores (Ayala, 1988; Tamayo, 1988) señalan que las decisiones en torno a la creación y a la inversión en y a través de las entidades paraestatales dependió mucho más de las coyunturas nacionales e internacionales que de una planificación integral.

En medio de este panorama político-económico, que lo mismo presentaba estabilidad en algunas áreas que modificaciones y resquebrajamientos en otras, el empleo público en la Administración Central Mexicana conservó el mismo patrón general de evolución caracterizado por su constante expansión.

En términos más específicos, las dependencias que generaron las mayores magnitudes de empleo público permanecieron en esa posición, sin embargo, hay que hacer notar que la fuente reseñada

en el capítulo anterior para el año de 1963 y el inicio de la serie de los Anuarios Estadísticos del ISSSTE en 1965 presentan algunas discrepancias, sobre todo en el caso de la SEP ⁽¹⁾. Tales diferencias seguramente pueden atribuirse a la forma de clasificación y de captación de la información realizada primero por la Secretaría de Hacienda y posteriormente por el ISSSTE. A pesar de esta salvedad, las cinco secretarías con mayor número de empleados públicos conservan el mismo orden relativo que en el sexenio anterior: Educación, Comunicaciones y Transportes junto con Obras Públicas, el Departamento del Distrito Federal, Hacienda y Salubridad (cuadro V.1.).

Si bien la posición relativa de las dependencias en cuanto al número de empleados se conserva igual que en el sexenio anterior ⁽²⁾, al remitirlas a la velocidad con la cual crecieron durante el sexenio de Díaz Ordaz el orden jerárquico cambia (ver cuadro B.1. en el Apartado B del presente capítulo, pág. 192). Así, las tasas anuales de crecimiento muestran que fue la Secretaría de Obras Públicas la que presentó la magnitud más alta

¹) Según la fuente de Hacienda para 1963 la SEP aglutinaba al 48.72% de los trabajadores en la Administración Central, en cambio el Anuario Estadístico del ISSSTE para 1965 consigna un 40.45%.

²) Aparte de las proporciones porcentuales correspondientes a cada dependencia según su número absoluto de empleados con respecto al total de la Administración Central (cuadro V.1. del anexo), se ha aplicado la técnica de "cambio y participación", a la cual se hará referencia en el Apartado B, para dar cuenta de los crecimientos absolutos de cada dependencia atendiendo a un desglose por componentes (ver cuadro V.5. del anexo para el sexenio de Díaz Ordaz).

con respecto al resto de las dependencias (del 20.29% en comparación con el 8.26% para el conjunto de la Administración Central), siguiéndole la SEP con 11.34%. Sólo una secretaría presentó una tasa negativa, la de la Presidencia con -3.48%, la cual precisamente en el próximo sexenio experimentará un crecimiento bastante alto, del 26.81%.

Finalmente, la continuidad establecida tanto en los volúmenes de empleo público como en la organización de la Administración Central también se mantuvo en el ámbito de la legislación laboral para la burocracia. Es decir, en los estudios y diagnósticos se señalaba la necesidad de contar con lineamientos generales y un órgano central dentro del gobierno que regulara el crecimiento y el funcionamiento del aparato administrativo y de sus recursos humanos.

Es por ello que la mencionada Comisión de Administración Pública apuntó en su momento: se "...considera indispensable, para la buena marcha del Gobierno, que se definan con claridad los objetivos del servicio civil (que en esencia persigue ya la legislación vigente), para dar cuerpo a una política congruente que abarque desde la entrada al servicio hasta las promociones y jubilaciones, y dar unidad a la actitud del Estado frente a sus servidores". (Comité Técnico Consultivo de Recursos Humanos, 1978).

De esta manera, se reconocía la existencia de una legislación que amparaba los derechos de los trabajadores del Estado, pero también se aceptaba que en la realidad cotidiana el manejo de personal se llevaba a cabo a partir de una serie de

disposiciones secundarias que podían devenir en prácticas peculiares (como por ejemplo, las distinciones y, sobre todo, el funcionamiento operativo de las categorías de empleados "de base", "de confianza", "supernumerarios", etc.).

Así, durante este sexenio se conservó también la legislación laboral surgida en mandatos presidenciales anteriores y lo que sí se amplió fue el paquete de prestaciones sociales ya que, por ejemplo, se otorgó un seguro de vida para el "personal civil de la Federación y del Departamento del Distrito Federal", la exención de impuestos en el aguinaldo y en 1969 se procedió a la instalación de servicios funerarios para los trabajadores y sus familiares afiliados al ISSSTE.

Por el lado de la vertiente sindicalista, en este periodo siguieron creandose algunos sindicatos de empleados públicos en los organismos del Sector Paraestatal, como los de Conasupo y el Sistema de Transporte Colectivo ("Metro"). Por su parte, la FSTSE continuó fortaleciendo su posición dentro del sindicalismo oficial ya que al crearse en 1966 el Congreso del Trabajo, con la intención de aglutinar a sindicatos y federaciones en general, después de la CTM esta federación fue la segunda central en importancia adherida a dicho organismo.

Para terminar este apartado, se puede decir, entonces, que el sexenio de Díaz Ordaz representó una continuidad de los cambios implementados en el periodo presidencial de López Mateos, pues tanto la organización interna de la Administración Central, como la legislación laboral y la evolución y las tendencias del

empleo público siguieron su curso. Si bien es cierto que se estudiaron y se propusieron modificaciones en ciertos ámbitos de la administración pública, no sería sino hasta el próximo sexenio que se llevarían a cabo cambios sustanciales, como se verá en el siguiente apartado.

APARTADO B) LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ. 1971 - 1976.

Después de años de crecimiento económico sostenido y de estabilidad política, el movimiento estudiantil de 1968 constituye un hito que cuestiona diversos ordenes de modo que la década de los setenta se inicia con síntomas que apuntarán a profundas transformaciones. Como ejemplo de ello, en el tránsito de cambio sexenal de 1970 a 1971 la economía mexicana se ve frenada en su desarrollo como lo indica la tasa de crecimiento del PIB que pasó de 6.92% a 4.17% (Basáñez, 1990; pág.158). En los años que siguen --1972 a 1975-- se logra una recuperación, lapso durante el cual se volvió a adquirir un ritmo más acelerado de crecimiento, aunque hacia el final del sexenio la economía cayó en la recesión de 1976.

El esquema de "desarrollo estabilizador" resultaba ya inoperante y precisamente por ello se pretendió reorientar el proceso económico con el enfoque que en ese momento se llamó "desarrollo compartido". El eje de dicho giro lo constituyó nuevamente la relación Estado/economía y aunque se puede considerar que al inicio del sexenio de Echeverría este viraje

fue más producto de las circunstancias económicas y políticas que de una visión integral de desarrollo, sus objetivos se centraban en "...recuperar los niveles de crecimiento histórico, generar suficientes empleos, mejorar la distribución del ingreso, y ampliar la base social de apoyo del Estado a través de una mayor democratización." (Ayala, 1988; pág. 410).

Esta nueva estrategia implicó dos líneas de acción por parte del Estado, una, su acelerada expansión que, como se hará referencia más adelante, en buena medida se concentró en el Sector Paraestatal y, otra, la del endeudamiento externo para solventar dicho crecimiento.

También en el ámbito de lo político se experimentaron transformaciones importantes producto, en parte, de la necesidad de satisfacer ciertas demandas de la sociedad, surgidas en el periodo presidencial anterior, que cristalizaron en las ideas de "apertura democrática" y "diálogo". De esta manera, los acuerdos y alianzas existentes durante años entre diversos grupos de la sociedad mexicana y el Estado experimentaron algunos cambios sustanciales. Así, por un lado, el presidente Echeverría propuso e implementó espacios de apertura y participación para los grupos más directamente involucrados en la crisis de 1968, como fueron los universitarios y académicos y las organizaciones disidentes de izquierda. Con esto se pretendía reconquistar la legitimidad y la credibilidad del régimen lo cual, por otro lado, atrajo la desconfianza de otro sector social esencial, el de los industriales y empresarios.

Durante el sexenio de Echeverría se presentaron confrontaciones abiertas entre los sectores público y privado, con lo cual la alianza fundamental que existió entre ambos durante años, bajo la tónica de un desarrollo basado en un proceso de industrialización, se vio seriamente afectada. De esta manera, "el esquema de "economía mixta" que había gozado de consenso y permitido la "convivencia armónica", entre los sectores público y privado entró en una fase de tensión crítica que finalmente se resolvió en un cuestionamiento general al papel que el Estado había tenido en el desarrollo." (Ayala, 1988; pág. 412)

En el último año del sexenio de Echeverría se conjuntaron varias situaciones, como la devaluación de la moneda hacia fines de 1976 --después de 22 años de estabilidad cambiaria-- y la expropiación de propiedades privadas en el norte del país para formar ejidos, que representaron una especie de punto de culminación de un proceso de resquebrajamiento que vería crisis más severas en los siguientes sexenios (Basañez, 1990).

La orientación económica y política del régimen de Echeverría también se plasmó en la organización y el funcionamiento de la administración pública, sobre todo en una gran expansión del Sector Paraestatal y en la dinámica del empleo público en la Administración Central.

Durante este sexenio se dieron pasos importantes en el inicio de una reorganización de la Administración Pública Federal, ejemplo de lo cual fue la expedición en 1971 de dos acuerdos presidenciales (28 de enero y 11 de marzo) en torno al

establecimiento de los puntos esenciales para la coordinación y la promoción de las reformas administrativas del Sector Central.

Para llevarla a cabo se creó la Dirección General de Estudios Administrativos, dependiente de la Secretaría de la Presidencia, en sustitución de la Comisión de Administración Pública del régimen anterior. Esta Dirección elaboró el documento Bases Para El Programa De Reforma Administrativa Del Gobierno Federal 1971-1976 con la idea central de lograr la integración de los órganos y mecanismos del sistema de reforma, con vistas a lograr la revisión de las actividades gubernamentales en forma sectorial e implantar sistemas administrativos comunes en todas las dependencias (Flores, 1988).

Las propuestas generales en torno a las áreas en las que había que realizar modificaciones se tomaron de los estudios y diagnósticos elaborados en el sexenio anterior. Así, en el Programa de Reforma Administrativa 1971-1976 se hacía referencia a once subprogramas en los que había que trabajar los cuales eran muy similares a las áreas de estudio propuestas por la anterior Comisión de Administración Pública (³).

³) Las once áreas eran las siguientes: instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa; reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación; racionalización del gasto público; estructuración del sistema de información y estadística; desarrollo del sistema de organización y métodos; revisión de las bases legales de la actividad pública federal; reestructuración del sistema de administración de recursos humanos del sector público; revisión de la administración de recursos materiales; racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos; reorganización del sistema de contabilidad gubernamental; macrorreforma sectorial y regional.

La reforma no incluía una transformación del número y tipo de las secretarías y departamentos de Estado, es por ello que al inicio del sexenio se mantuvo la misma estructura de la Administración Central aun cuando hubo reestructuraciones internas en la mayoría de las dependencias. En los últimos dos años del sexenio, sin embargo, se realizaron cambios importantes al transformar dos departamentos en secretarías: el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC) se convirtió en Secretaría de la Reforma Agraria y el Departamento de Turismo también adquirió la categoría de secretaría.

Además, al igual que en sexenios anteriores, sin depender directamente de la Administración Central se crearon una variedad de instancias --siendo su crecimiento prolífico (*)-- que en realidad eran oficinas de planeación, programación y administración que constituían un conjunto de herramientas a través de las cuales se pretendía hacer operativos algunos de los postulados políticos y económicos sustentados por el régimen del presidente Echeverría.

"Se puede afirmar, en resumen, que a pesar de los esfuerzos realizados durante el periodo echeverrista para dar racionalidad y coherencia a las acciones del sector público, a través de modificaciones en su organización y el establecimiento de

*) A manera de ejemplo se pueden mencionar Comisión de la Industria Azucarera, Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica, Comisión Nacional de Energéticos, Comisión Coordinadora de la Política Industrial del Sector Público y otra para el sector agropecuario, Comisión Nacional de Zonas Áridas, Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, etc.

iniciales acciones de programación, fue notoria la ausencia de un plan [...] general que limitó las transformaciones globales." (Ayala, 1988; pág. 441).

Es en la dinámica del empleo público donde se hace evidente la acelerada expansión que experimentó tanto el Sector Central como el Paraestatal. Una primera aproximación a la Administración Central, a través de las proporciones porcentuales de cada secretaría y departamento de Estado, muestra mas bien una continuidad general con respecto al sexenio anterior aunque también hay cambios al interior del propio periodo 1971-1976. Por ejemplo, las proporciones por programas se mantienen relativamente similares entre el sexenio de Díaz Ordaz y el de Echeverría, conservando el Programa Social un poco más del 50% en ambos casos, lo mismo que el Programa Económico con alrededor del 24% y el resto dividido entre las Actividades Gubernamentales y el Departamento del Distrito Federal manteniendose así esta distribución ya tradicional (cuadro V.2.). Lo que hay que destacar en el sexenio echeverrista para el conjunto de la Administración Central, y también para ciertas dependencias, es su acelerado crecimiento. Una comparación de las tasas anuales de crecimiento para los cuatro sexenios aquí considerados destaca con claridad las más altas magnitudes de crecimiento del empleo durante el mandato de Echeverría, como puede observarse en el siguiente cuadro:

CUADRO B.1. TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO EN LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION CENTRAL, POR PROGRAMAS Y POR SEXENIOS. 1965-1988.

DEPENDENCIAS	PERIODOS SEXENIALES			
	JDO	LEA	JLP	MMH
PROGRAMA SOCIAL				
Educación Pública	11.34	14.03	6.80	5.24
Salubridad y Asistencia	3.43	21.00	2.77	1.93
<u>Total del Programa Social</u>	10.16	14.92	6.20	4.87
PROGRAMA ECONOMICO				
Agricultura y Ganadería	2.51	34.26		
Recursos Hidráulicos	10.08	39.66		
Agric. y Recs. Hidráulicos			0.38	-3.59
Depto. de Asuntos Agr. y C.	3.37	26.66		
Reforma Agraria			6.62	0.01
Departamento de Pesca			31.55	
Secretaría de Pesca				-2.71
Comunicaciones y Transportes	2.58	11.64	1.79	-8.04
Obras Públicas	20.29	14.62		
Asentamientos Hum. y Ob. Pub.				5.02
Desarrollo Urbano y Ecología				-5.59
Industria y Comercio	2.08	10.90		
Comercio			7.95	
Comercio y Fomento Industrial				-2.28
Patrimonio Nacional	4.17	5.99		
Pat. Nal. y Pom. Ind.			-2.11	
Energía, M. e Ind. Paraestatal				-2.69
Departamento de Turismo	1.19	10.96		
Secretaría de Turismo			3.59	2.19
<u>Total del Programa Económico</u>	5.97	21.77	2.18	-4.86
ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES				
Presidencia	-3.48	26.81	14.37	-0.51
Gobernación	4.48	4.75	11.08	-1.15
Trabajo y Previsión Social	5.55	12.53	6.66	2.72
Relaciones Exteriores	2.41	2.73	5.71	1.39
Hacienda y Crédito Público	5.88	4.53	-0.53	0.23
Programación y Presupuesto			1.83	-6.01
Contraloría Gral. de la Fed.				-1.48
<u>Total de Actvs. Gubernamentales</u>	5.05	6.24	2.16	-0.81
Depto. del Distrito Federal	7.92	16.92	-0.62	3.72
TOTAL ADMINISTRACION CENTRAL	8.26	16.15	4.15	2.52

Fuente: cálculos propios de tasas de crecimiento con datos de Anuarios Estadísticos del ISSSTE 1965-1988.

Hay que señalar que fue alrededor de la mitad del periodo presidencial --en los años 1973, 1974 y 1975-- que se experimentaron los cambios más significativos en cuanto a la incorporación de mayores contingentes de trabajadores. Esta situación se enmarca dentro de un periodo de recuperación económica nacional, en parte debida al descubrimiento de grandes reservas de hidrocarburos y al alza de los precios internacionales del petróleo, donde se alcanzaron las tasas del PIB más altas del sexenio (⁵).

Así, dentro del Programa Social, entre 1974 y 1975, fue la Secretaría de Salubridad y Asistencia la que incrementó su personal de tal manera que presenta una tasa de crecimiento inusitadamente alta en este sexenio (21%), comparada con las suyas de los siguientes sexenios (no mayores a 3.0%), y también comparada con la de la otra secretaría de este programa --la de Educación (14.03%)-- que tradicionalmente presenta altas tasas de crecimiento; también es superior con respecto a la tasa de crecimiento de toda la Administración Central para este sexenio que es de 16.15%.

Dentro del Programa Económico lo mismo sucedió con la Sria. de Agricultura y Ganadería y con la de Recursos Hidráulicos que a mitad del sexenio crecieron tan aceleradamente que al considerar el conjunto de este periodo presidencial presentan las tasas más

⁵) De 1971 a 1976 las tasas del PIB fueron: 4.17, 8.49, 8.41, 6.11, 5.61, 4.24. (Basáñez, 1990; pág. 158).

a los números absolutos que involucran puesto que ello permite acceder a una mayor precisión y/o profundización del proceso. La técnica denominada de "cambio y participación" (shift and share) permite obtener, por un lado, el desglose en varios componentes de los incrementos o decrementos absolutos habidos en un cierto periodo. Por otro lado, basándose para ello precisamente en esa diferenciación, es posible señalar aquellas unidades --en este caso las dependencias de la Administración Central-- que resultan los ejes o "fuerzas motrices" del proceso de crecimiento (⁶), con lo cual esta técnica aporta elementos al análisis que no proporcionan las magnitudes relativas y las tasas de crecimiento.

En términos de números absolutos, la técnica de cambio y participación distingue tres diferentes componentes, que en el presente caso son:

- a) el componente estructural que remite a la parte del crecimiento debido a la dinámica general del total de afiliados al ISSSTE;
- b) el componente sectorial que remite al cambio como consecuencia del dinamismo del conjunto de las dependencias que forman la Administración Central;

⁶) Al final del capítulo se encuentra un anexo metodológico en donde se explica en qué consiste y cómo se aplicó la técnica de "cambio y participación" al caso de la Administración Central Mexicana; también se encuentran los cuadros que contienen las magnitudes absolutas y su desglose en varios componentes para todas las dependencias en los cuatro sexenios.

a los números absolutos que involucran puesto que ello permite acceder a una mayor precisión y/o profundización del proceso. La técnica denominada de "cambio y participación" (shift and share) permite obtener, por un lado, el desglose en varios componentes de los incrementos o decrementos absolutos habidos en un cierto periodo. Por otro lado, basándose para ello precisamente en esa diferenciación, es posible señalar aquellas unidades --en este caso las dependencias de la Administración Central-- que resultan los ejes o "fuerzas motrices" del proceso de crecimiento (⁶), con lo cual esta técnica aporta elementos al análisis que no proporcionan las magnitudes relativas y las tasas de crecimiento.

En términos de números absolutos, la técnica de cambio y participación distingue tres diferentes componentes, que en el presente caso son:

- a) el componente estructural que remite a la parte del crecimiento debido a la dinámica general del total de afiliados al ISSSTE;
- b) el componente sectorial que remite al cambio como consecuencia del dinamismo del conjunto de las dependencias que forman la Administración Central;

⁶) Al final del capítulo se encuentra un anexo metodológico en donde se explica en qué consiste y cómo se aplicó la técnica de "cambio y participación" al caso de la Administración Central Mexicana; también se encuentran los cuadros que contienen las magnitudes absolutas y su desglose en varios componentes para todas las dependencias en los cuatro sexenios.

c) el componente diferencial que remite a la parte correspondiente al dinamismo propio de cada dependencia y en donde un signo positivo denota la calidad de "fuerza motriz".

A manera de ejemplo, y para no reproducir los cálculos asentados en el cuadro V.6. del anexo estadístico de este capítulo, la Secretaría de Salubridad y Asistencia al inicio del sexenio (1971) contaba con 22 054 trabajadores afiliados al ISSSTE y al finalizar (1976) tenía 69 216, el incremento de 47 162 personas se distribuyó de la siguiente manera:

29 087	+	3020	+	15 055	=	47 162
c. estructural	+	c. sectorial	+	c. diferencial	=	crecimiento

Es decir, si bien la mayor parte del crecimiento se debió a la dinámica conjunta del universo representado por el total de afiliados al ISSSTE (c. estructural), una buena proporción estuvo dada por la dinámica propia que adquirió la secretaría durante este sexenio (c. diferencial positivo). Un caso más claro aun de la cualidad de "fuerza motriz" lo representa la Sria. de Recursos Hidráulicos, ya que el crecimiento de 67 640 trabajadores durante el sexenio se debió en su gran mayoría --52 303-- al componente diferencial con signo positivo.

Así, como puede observarse en el cuadro-resumen B.2. y en el cuadro V.6. del anexo estadístico, la técnica de "cambio y participación", por un lado, confirma que las dependencias que le dieron mayor dinamismo al crecimiento del empleo en la

Administración Central durante el sexenio de Echeverría fueron Salubridad, Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos, Reforma Agraria, Presidencia, y el Depto. del Distrito Federal (cada una con signo positivo en el componente diferencial).

CUADRO-RESUMEN B.2.
ANALISIS DE CAMBIO Y PARTICIPACION

SECRETARIAS	1965-1970		1971-1976		1977-1982		1983-1988	
	Motrices	C. Neg.						
PROGRAMA SOCIAL								
Educación Pública	27516			-45016	88515		136698	
Salubridad y Asist. Pública		-7533	15055			-8020		-3743
<u>Totales del Programa Social</u>	19983			-29961	80495		132954	
PROGRAMA ECONOMICO								
Agricultura y Ganadería		-3585	29009					
Recursos Hidráulicos	1077		52303					
Agric. y Recs. Hidráulicos						-37076		-46326
Depto. A. Agrarios y Colon.		-1142						
Reforma Agraria			5244		1989			-2274
Depto. de Pesca								
Sria. de Pesca					4594			-1831
Comunicaciones y Transportes		-12200		-15280		-8939		-58280
Obras Públicas	8238			-3022				
Asentamientos H. y Obras Pub.					2809			
Desarrollo Urbano y Ecología								-11627
Industria y Comercio		-2564		-3203				
Comercio					1560			
Patrimonio Nacional		-772		-2770				
Pat. Nat. y Fomento Industrial						-1808		
Comercio y Fomento Industrial								-3335
Energía, Minas, Ind. Paraest.								-1175
Depto. de Turismo		-533						
Sria. de Turismo				-582		-89		-57
<u>Totales del Programa Económico</u>		-11482	61700			-36961		-124904
ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES								
Presidencia		-1508	2129		1318			-428
Gobernación		-1130		-4799	3760			-2693
Trabajo y Previsión Social		-339		-791	737		71	
Relaciones Exteriores		-536		-2452	291			-239
Hacienda y Crédito Público		-4094		-30280		-14165		-6622
Programación y Presupuesto						-2153		-7255
Contraloría General de la Fed.								-503
<u>Totales de las Actvs. Gub.</u>		-7607		-36194		-10212		-17668
Depto. del Distrito Federal		-894	4455			-33322	9618	

Por otro lado, ya que esta técnica aporta elementos para analizar el proceso de crecimiento y el peso de las fuerzas que lo provocan, en un determinado periodo de tiempo, también revela situaciones en donde a pesar de que una dependencia experimente incrementos absolutos considerables --como el caso de la SEP durante el sexenio de Echeverría, que incluso alcanza su tasa de crecimiento más alta de los cuatro sexenios-- no resulta como una unidad "motriz" de todo el proceso de crecimiento. Esto es así en este caso porque si bien la SEP tradicionalmente ha sido la secretaría con mayor número de trabajadores y con tasas de crecimiento siempre positivas y de las más altas respecto al conjunto de las dependencias de la Administración Central, y a pesar de que en esos seis años haya tenido el mayor crecimiento en términos absolutos de todas las dependencias --209 878--, presenta un componente diferencial negativo en el periodo de Echeverría (la única ocasión de los cuatro sexenios) porque en realidad respecto al sexenio anterior siguió su propio crecimiento inercial y no experimentó las expansiones espectaculares de las dependencias mencionadas, como las tasas de crecimiento señalan (ver cuadro B.1., pág. 192).

Estos cambios en magnitudes absolutas y relativas en las dependencias de la Administración Central están reflejando parte de los efectos provocados por las transformaciones implementadas durante el régimen de Echeverría, o sea, fundamentalmente la expansión del sector público. Hay que reiterar que se trata de

una faceta de las varias que conforman la heterogeneidad del sector público mexicano y de los cambios que experimentó en esos seis años.

Así, por ejemplo, el apoyo dado a la educación durante este sexenio no se revela plenamente en los números absolutos y relativos de la SEP porque a pesar de que se impulsó una Reforma Educativa, para lo cual se expidió la Ley Federal de Educación, y entre los puntos que más destacaron de esta reforma estaban la revisión y modificación de los contenidos de los libros de texto para la educación primaria y una reestructuración administrativa al interior de la Secretaría de Educación Pública, fue en realidad a la educación media y superior a la que se le dio prioridad. Prueba de ello es la creación de organismos educativos tales como el Colegio de Bachilleres, la Universidad Autónoma Metropolitana, los Colegios de Ciencias y Humanidades, instancias de apoyo a los quehaceres académicos (Conacyt) y el aumento de los subsidios a las instituciones de educación superior.

La estrategia de desarrollo basada en el fortalecimiento y la ampliación de la presencia del sector público se hizo patente en el interés por la promoción agropecuaria. Un ejemplo de ello, entre otros pero éste referido directamente a la Administración Central, fue la transformación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en la Secretaría de la Reforma Agraria; de esta manera se hacían reformas al aparato administrativo para coordinar la organización del campo, tanto en el régimen ejidal

como en el de la pequeña propiedad. Incluso se expidió una nueva Ley Federal de la Reforma Agraria donde se contemplaba una cierta colectivización del campo y la organización de agroindustrias. Por otro lado, se crearon algunos organismos, como el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER-1973), y también en el sector paraestatal surgieron instancias para apoyar este proceso (entre ellas destaca TABAMEX) (Flores, 1988).

Si bien durante el sexenio de Echeverría el empleo en la Administración Central creció aceleradamente, comparado con el sexenio anterior y con los dos posteriores (como las tasas de crecimiento lo señalan), también el Sector Paraestatal experimentó un crecimiento acelerado quedando claro con ello la ingerencia y expansión del Estado convirtiéndose, así, en el eje central de la economía nacional (7).

Bajo el rubro de entidades paraestatales se conjuntan desde grandes empresas, esenciales para la economía nacional --como PEMEX-- , hasta pequeños fideicomisos, con lo cual hablar del crecimiento del Sector Paraestatal como un conjunto homogéneo no es del todo preciso, sin embargo, durante el sexenio de Echeverría los cuatro tipos de organismos considerados dentro de este sector se expandieron rápidamente como lo muestra el siguiente cuadro:

7) En 1971 se reformó nuevamente la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal para tratar de abarcar un sector cada vez más amplio, diversificado y complejo.

CUADRO B.3. ENTIDADES PARAESTATALES REGISTRADAS EN LA SECRETARIA DE PATRIMONIO NACIONAL, 1970 - 1976.

TIPO DE ORGANISMOS	AÑOS						
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Descentralizados	45	54	61	63	65	117	176
Empresas de Part. Estatal Mayoritaria	39	148	176	229	282	323	403
Empresas de Part. Estatal Minoritaria	--	27	24	28	36	41	55
Fideicomisos	--	48	167	383	387	325	211
Total	84	277	428	703	770	806	845

(*)

(*) Nota: la disminución respecto al año de 1975 se debió a la depuración de fideicomisos realizada por la Sria. de Hacienda y C.P. y la Sria. de Patrimonio Nacional.

Fuente: Villarreal, R. "Las Empresas Públicas Como Instrumentos De Política Económica En México." El Trimestre Económico. No. 178. México. Abril-junio de 1978; pág. 217.

Los datos anteriores confirman que uno de los lineamientos centrales que desde el inicio de su sexenio Echeverría hizo explícito, tanto en declaraciones personales como en documentos oficiales, entre otros a través del PRI, se concretaba en el postulado de que "...para la planeación de la economía mexicana es necesario ordenar la inversión pública y extender las empresas estatales de manera que operen en renglones de alta rentabilidad para obtener recursos que permitan la expansión de las industrias clave, estratégicas o básicas del sector público." (Séptima Asamblea del PRI -1972-, citada en Tamayo, 1988; pág. 642).

Lo anterior se enmarcaba dentro de un esquema general de crecimiento económico en donde si bien permanecía en parte la política de promoción y complementariedad con el sector privado, en realidad se buscaba ampliar y diversificar al Sector Paraestatal para así poder regular y garantizar la producción nacional y los correspondientes mercados (Ayala, 1988).

La ampliación del sector público, tanto en su parte Central como en la Paraestatal, conllevó, como se ha destacado, un fuerte incremento en el número de personas contratadas por el gobierno lo cual planteó al régimen la necesidad de contar con un órgano normativo central que marcara los lineamientos básicos y globalizantes de una verdadera administración de los recursos humanos. Aunque se reconocía que las disposiciones legales vigentes en relación a los trabajadores al servicio del Estado eran adecuadas, había problemas de organización y concentración ya que, por ejemplo, distintos organismos públicos atendían a diferentes aspectos de la administración del personal federal, así, la Secretaría de Hacienda se encargaba del pago de las remuneraciones, la de Educación Pública de algunos aspectos de capacitación y el ISSSTE de las prestaciones sociales.

Es por ello que teniendo como plataforma los estudios y diagnósticos realizados en el sexenio anterior se creó en 1972 una Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal cuyo objeto era "...obtener la mejor organización de los sistemas de administración del personal, el aumento de la eficacia en el funcionamiento y servicio de las entidades públicas, así como el

establecimiento de normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores del Estado". (Acuerdo Presidencial del 28 de diciembre de 1972).

De esta manera, la comisión pretendió coordinar --en principio sólo el estudio-- las tareas dispersas y quedó integrada por representantes de los titulares de las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Previsión Social y la de la Presidencia. También se incluyó al ISSSTE, y la FSTSE y los sindicatos de cada secretaría fueron tomados en cuenta pero tenían una intervención menor ya que sólo podían vigilar el cumplimiento de las resoluciones y acuerdos que la comisión determinara.

En el mismo acuerdo por medio del cual se creó esta comisión se estableció la realización de varias acciones concretas, entre las que destacan la implementación de "la semana laboral de trabajo diurno, de cinco días de duración, para los trabajadores de las secretarías y departamentos de Estado" y otras precisiones sobre la duración y horarios de la jornada laboral. También se establece la coordinación para levantar un "censo de recursos humanos del sector público", que se llevó a cabo en 1975, para cubrir la necesidad de conocer las características y magnitudes de la fuerza de trabajo al servicio del Estado ya que desde la década de los treinta no se había realizado ningún recuento de este tipo.

Otro campo al que se puso atención en este inicio de reforma administrativa fue el de la capacitación para lo cual se

establecieron algunos órganos encargados de coordinar y proporcionar a los trabajadores medios para lograr este objetivo. Es así como se funda un Centro Nacional de Capacitación Administrativa, dependiente del ISSSTE (1971), y se crean los Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Recursos Humanos y de Capacitación.

Un aspecto importante directamente ligado con el campo de la capacitación se refiere al sistema que regula los ascensos laborales llamado escalafón. En los diversos estudios realizados el sistema escalafonario recibe serias críticas ya que resulta una estructura confusa y poco funcional. Otro elemento más, relacionado también directamente con este problema, es el de la existencia de un Catálogo de Empleos del Gobierno Federal (o de la Federación) que se rige con criterios presupuestales, ya que es manejado por la Secretaría de Hacienda, y que en realidad representa un tabulador de salarios donde sólo se enuncian las categorías consideradas careciendo de definiciones o descripciones. En 1972 dicho catálogo experimenta algunas modificaciones que van en el sentido de simplificar las "categorías" (concepto que no queda claramente definido aunque se hace referencia a las diferentes labores o tareas que desempeñan los trabajadores) reduciendo su número.

Finalmente, las prestaciones sociales siguieron ampliándose destacando la creación del Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE en 1972) que, como su nombre lo indica, surgió para apoyar al trabajador en la adquisición de un espacio habitacional

apropiado y económicamente accesible. Asimismo, se hicieron algunas reformas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado para proporcionar beneficios como el incremento de los montos de los préstamos hipotecarios y a la vez la disminución de los impuestos sobre los bienes inmuebles adquiridos por los burócratas. Esta prestación se inscribe en un marco más amplio que consiste en la intención del régimen de solucionar el problema de la vivienda de los trabajadores en general para lo cual se reformó incluso el Artículo 123 Constitucional con el fin de crear el INFONAVIT y reestructurar el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.

Por lo que respecta a la asistencia médico-social brindada por el ISSSTE a sus afiliados, en 1975 se hicieron algunas modificaciones a la ley que rige a dicho instituto para ampliar la cobertura del tipo de familiares dependientes de los trabajadores: se amplía el derecho a los servicios médicos a los hijos solteros mayores de 18 años y hasta los 25 cuando sean estudiantes, también se incluye a los incapacitados y al esposo de la trabajadora (ya que anteriormente sólo se consideraba a la esposa del trabajador).

De esta manera, a pesar de las transformaciones implementadas en diversos ámbitos del quehacer nacional, que abarcaron desde lo legislativo hasta lo estructural, dichos cambios se caracterizaron por un gran expansionismo estatal y derivaron en un gran endeudamiento externo de tal manera que al terminar la gestión del presidente Echeverría el país se

encontraba en una difícil situación económica en donde el deterioro de la balanza de pagos llevó a la intervención del Fondo Monetario Internacional (FMI) para supervisar un acuerdo estabilizador y poder así obtener nuevos préstamos.

APARTADO C) JOSE LOPEZ PORTILLO. 1977 - 1982.

A pesar del difícil futuro que parecía derivarse de la situación final del sexenio de Echeverría, al presidente López Portillo le toca administrar un periodo de auge petrolero (1978-1981) sin precedentes con lo que se logran ritmos de crecimiento muy elevados. Así, por ejemplo, el PIB alcanza tasas de ocho y nueve por ciento en esos años, las cuales resultan de las más altas a nivel mundial.

"Las condiciones económicas sufrieron profundas modificaciones a lo largo de los setenta, ya que el eje del modelo de acumulación pasó de la industria manufacturera al sector petrolero (extracción, refinación, procesamiento y exportación). Asimismo, el factor determinante de la dinámica de la economía se trasladó de la inversión privada al gasto y la inversión públicos; modificaciones en los circuitos financieros tradicionales, es decir, el ahorro privado comenzó a colocarse en los mercados financieros internacionales, y éstos se convirtieron en la fuente principal de financiamiento del sector público." (Ayala, 1988; pág. 404).

Así, si bien por un lado los ingresos derivados de la venta de petróleo se incrementaron significativamente, por otro lado la contratación de crédito externo también se elevó sustancialmente. De esta manera, "para financiar el desarrollo del sector energético y las importaciones masivas de bienes de capital -que perseguían el mantenimiento de una tasa de crecimiento también anormalmente alta- el país incurrió en un acelerado proceso de endeudamiento externo que a la postre resultaría insostenible y llevaría por igual a la suspensión del crédito externo, al deterioro de la confianza empresarial, a la crisis de las finanzas públicas y, finalmente, a la nacionalización de la banca." (Basáñez, 1990; págs. 70 y 71).

No sólo la relación Estado/economía experimentó cambios sino también la relación Estado/sociedad, ya que después de los conflictos políticos que se presentaron en los regímenes de Díaz Ordaz y Echeverría, López Portillo se propuso, en primer lugar, reconquistar la confianza y el apoyo del empresariado nacional y, en segundo lugar, hacer extensiva a otros grupos esa intención de reconciliación a través de una llamada Reforma Política.

Si bien en cierto sentido tal reconciliación se llevó a cabo, hacia el final del sexenio el acto a través del cual se nacionalizó la banca representó, entre otras cosas, un nuevo golpe a la ya de por sí deteriorada y semi-reparada relación entre el Estado y los grupos económicamente poderosos. Sin embargo, fue realmente la actuación y la dinámica del propio sector público durante los últimos dos sexenios (1971-1982) lo

que llevó a tal situación de crisis cristalizada, casi como un símbolo, en la nacionalización de la banca en 1982.

Volviendo al inicio del sexenio, cuando el futuro parecía sumamente promisorio, y siendo todavía candidato a la Presidencia de la República, López Portillo anunció que su gobierno pretendía solucionar los problemas nacionales a través de grandes líneas de acción, entre las que destacaban: la Alianza para la Producción, la Reforma Política, la Reforma Administrativa y la Reforma Fiscal.

Las transformaciones que el Estado quería implementar, teniendo como soporte el auge petrolero, también se extendieron al ámbito de la administración pública y, a diferencia de los dos sexenios anteriores, en el periodo correspondiente a López Portillo se llevaron a cabo una serie de reestructuraciones al interior del aparato gubernamental.

Así como López Mateos durante sus primeros años en la política participó en los movimientos de burócratas y siendo Presidente de la República mantuvo ese interés concretandolo en acciones, López Portillo presenta un paralelismo en este sentido ya que fue Presidente de la Comisión de Administración Pública, en el periodo 1965-1970, y desde ahí surgió la inquietud de reestructurar el aparato gubernamental. Es por ello que una vez situado en la Presidencia de la República declaraba que era necesario "organizar al gobierno para organizar el país mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social que contribuyera a garantizar institucionalmente la eficiencia,

la eficacia, la congruencia y la honestidad de las acciones públicas." (Citado por Flores, 1988; pág. 286).

Recién iniciado su mandato (fines de 1976 y principios de 1977), López Portillo expide una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el objetivo general de "...convertir la compleja estructura burocrática que ha desarrollado la Administración Pública, en un instrumento con responsabilidades claras y precisas, que evite la duplicación de las funciones y que permita que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que demandan los habitantes del país". (Diario Oficial, 29 de diciembre de 1976).

Dicha ley establece las bases para una reorganización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal (⁶). La Reforma Administrativa comprendía cinco etapas, que se llevarían a cabo paulatinamente: 1) reformas institucionales; 2) reformas sectoriales; 3) coordinación intersectorial; 4) reforma de ventanillas y 5) administración y desarrollo de personal. Estas etapas a su vez abarcaban 17 programas más

⁶) Es en esta Ley Orgánica que se especifica que el Sector Central comprende la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, y que el Sector Paraestatal está formado por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de finanzas y los fideicomisos.

específicos (9). La Reforma Administrativa cristalizó, en primer lugar, en la reestructuración de las secretarías de Estado, ya que se realizaron una serie de cambios importantes con la finalidad de constituir unidades sectoriales de planeación y ejecución. Así, por ejemplo, para llevar a cabo la producción agropecuaria se decidió unir Agricultura y Ganadería y Recursos Hidráulicos en una sola secretaría. La atención al agro se canalizó también a través de otras instancias como el llamado Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).

De esta manera, nuevamente se presenta el fenómeno de la creación de instancias que administrativamente no están bajo la jurisdicción de la Administración Central pero que se constituyen en herramientas fundamentales para la implementación de las líneas de acción directamente derivadas de la orientación política y económica del régimen.

Con la idea de lograr un mejor manejo de los recursos energéticos --entre ellos la explotación petrolera que se concibió como eje clave del desarrollo económico e industrial del

9) Los 17 programas eran: estructura orgánica y funcional de la Administración Pública Federal; bases legales; organización y métodos; orientación, información y quejas; planeación, programación y presupuesto; financiamiento; ejecución del presupuesto; contabilidad gubernamental; información, estadística y archivos; informática; evaluación; recursos materiales; administración y desarrollo de recursos humanos; fortalecimiento del federalismo; apoyo a la organización de los poderes Legislativo y Judicial y coordinación con el Ejecutivo Federal; administración de justicia y comunicación social. (Flores, 1988, pág. 287).

país-- se reestructuró la Secretaría de Patrimonio Nacional y se le llamó de Patrimonio y Fomento Industrial. Como la parte industrial quedó integrada en la anterior secretaría, la que era Industria y Comercio quedó sólo dedicada al Comercio para poder manejar en exclusiva la complejidad de las actividades comerciales.

Otra reestructuración fuerte se realizó en la Secretaría de Obras Públicas que pasó a ser de Asentamientos Humanos y Obras Públicas para abarcar ámbitos como el del ordenamiento del territorio nacional y la distribución planificada de la población, además de toda la parte dedicada a la cuestión urbana. Finalmente, fueron de nueva creación el Departamento de Pesca y la Secretaría de Programación y Presupuesto; esta última de alguna manera representa la tónica y el sentido del cambio de la Reforma Administrativa, como puede verse en la "exposición de motivos" que justifica su creación a través de la Ley Orgánica de 1976.

Las razones por las que se creó la SPP se basan en lo siguiente: "La existencia de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su control, respectivamente, impidió muchas veces que estas funciones, que constituyen una tarea continua en lo administrativo, se llevaran a cabo de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y la programación y

el control de las entidades paraestatales en la Secretaría del Patrimonio Nacional, obligaron a ensayar diversos mecanismos intersecretariales, mecanismos cuyos aciertos y dificultades llevan finalmente a proponer la "integración de estas funciones bajo un solo responsable".

En esta Ley Orgánica también se incluía explícitamente al Sector Paraestatal. Esto es importante de señalar puesto que durante años la legislación mexicana había considerado por separado las Leyes de Secretarías y las Leyes para el Control de la Entidades Paraestatales, de manera que ahora se comprendía al Sector Central y al Paraestatal como un todo y bajo la misma normatividad, aunque conservando sus distinciones y las especificidades de manejo que cada sector requería (Guerrero, 1988). Con esta legislación se inició un proceso que en el siguiente sexenio sería perfeccionado y llevado a la práctica, denominado de sectorización, que consistía en agrupar a las entidades paraestatales afines bajo la coordinación del titular de alguna secretaría de Estado, con lo cual se pretendía establecer nexos entre ambos sectores y armonizar su funcionamiento.

Uno más de los campos que abarcó la Reforma Administrativa se refirió a los "recursos humanos" y para atender a este aspecto en enero de 1977 se crea una Coordinación General de Estudios Administrativos y se le hacen modificaciones a la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, surgida en el sexenio anterior, consistentes en incluir oficialmente, y al

mismo nivel que el resto de los organismos que la forman, al conjunto de los sindicatos de trabajadores del Estado (FSTSE).

La finalidad de ambos organismos se sintetiza en el siguiente punto del acuerdo presidencial: "La Comisión de Recursos Humanos tendrá por objeto proponer al Ejecutivo, a través de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, la mejor organización de los sistemas de administración de personal para aumentar la eficacia en el funcionamiento y servicios de las entidades públicas, así como el establecimiento de normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores del Estado". (Diario Oficial, 31 de enero de 1977). Ya en términos más específicos, la Comisión de Recursos Humanos y el Comité Técnico Consultivo elaboraron documentos que contenían las bases, lineamientos y recomendaciones para efectuar reformas en varios campos ⁽¹⁰⁾.

¹⁰) Los campos en los que se quería hacer reformas eran los siguientes: 1) Planeación y organización: políticas de crecimiento, oferta y demanda laborales, tablas de reemplazo. 2) Empleo: reclutamiento, selección, nombramiento, análisis y clasificación de puestos, catálogo de puestos. 3) Remuneraciones: tabulador de sueldos, zonas salariales, estructura salarial, pagos, valuación de puestos, evaluación de méritos. 4) Relaciones jurídico-laborales: leyes, reglamentos, normas, relaciones sindicales, estímulos y premios. 5) Prestaciones y servicios: culturales, sociales, económicos, seguridad social. 6) Capacitación y desarrollo: inducción, capacitación, adiestramiento, actualización. 7) Motivación: cultura administrativa, comunicación social, participación. 8) Información: registros, censos, estadísticas, bancos de datos, difusión. 9) Evaluación: registros de avance, comparación y análisis de

De todos los diagnósticos y propuestas que se hicieron por escrito en relación con la "administración de los recursos humanos" del sector público sólo algunas de ellas fueron llevadas a la práctica. Entre las que destacan se encuentran las siguientes, plasmadas en los correspondientes acuerdos presidenciales: la reasignación de personal al servicio de la Administración Pública Centralizada (D.O. 31 enero 1977); la estipulación de los horarios de trabajo (D.O. 31 enero 1977); los procedimientos de reubicación del personal (D.O. 16 febrero 1978); el sistema de vacaciones escalonadas (D.O. 8 agosto 1978) y el derecho a seguro de vida (D.O. 7 septiembre 1978).

Además de las anteriores medidas, en la misma Ley Orgánica se dispuso la elaboración de un reglamento interior para cada una de las secretarías, que contendría las condiciones generales de trabajo y los sistemas escalafonarios, lo mismo que un manual de organización donde se especificaran las funciones y estructura orgánica de cada dependencia. Estos documentos se fueron elaborando y expidiendo oficialmente a lo largo de este sexenio. Por último, hacia el final del periodo se reestructura el Catálogo de Empleos y se sustituye por el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, ahora manejado por la Secretaría de Programación y Presupuesto y ya no por Hacienda.

resultados, aplicación de medidas correctivas.

(Reestructuración Del Sistema General De Administración y Desarrollo De Personal Del Poder Ejecutivo Federal. Presidencia de la República. México, 1979; pág. 23).

¿Cómo influyó la tónica económica y política del régimen de López Portillo en la dinámica del empleo público en la Administración Central? En una primera mirada de conjunto, al comparar las proporciones porcentuales de trabajadores al servicio del Estado para cada uno de los programas considerados, con respecto al sexenio de Echeverría, puede observarse una continuidad en el Programa Económico, con casi el 24%, y un cierto descenso en las Actividades Gubernamentales y el Departamento del Distrito Federal que se compensa con el ascenso de los mismos cinco puntos porcentuales en el Programa Social, que pasa de un promedio de 55.22% a 60.14% (cuadro V.3.).

A pesar de que nuevamente no hay cambios importantes en este tipo de proporciones, es otra vez en el ritmo de crecimiento donde se presenta la gran diferencia entre los sexenios de Echeverría y López Portillo pues, como ya se vio, el primero presenta el ritmo más acelerado de los casi 25 años aquí considerados, por lo que el sexenio de López Portillo presenta una baja bastante pronunciada ya que la tasa de crecimiento de la Administración Central para el periodo 1977-1982 es de 4.15% v.s. 16.15% con Echeverría (cuadro B.1. pág. 192).

Al mirar más detenidamente cada una de las dependencias de la Administración Central es claro que la SEP sigue siendo la entidad con más personal en números absolutos y relativos ya que en el curso de este sexenio tiene un aumento de 206 606 trabajadores, de los cuales, según el análisis de "cambio y participación", la mayor parte (130 686) se debe a la dinámica

conjunta del universo representado por el total de afiliados al ISSSTE (componente estructural), lo cual de todos modos no le inhiere a la SEP el carácter de dependencia motriz (signo positivo del componente diferencial), cualidad que sólo perdió en el sexenio de Echeverría (ver cuadro-resumen B.2. de pág. 198 y cuadro V.7. del anexo).

A diferencia del sexenio anterior en donde, como se señaló, hubo seis dependencias con carácter de motrices, destacando por sus magnitudes absolutas tres (las dos secretarías dedicadas al agro y Salubridad), en el periodo de López Portillo hubo nueve dependencias ⁽¹¹⁾ con dicha cualidad. Es por ello que puede considerarse que la fuerza motriz que le da dinámica al proceso de crecimiento del empleo en la Administración Central se diversificó.

Haciendo referencia a las áreas y programas, el conjunto de las dependencias dedicado al sector agropecuario --en este sexenio se implementa la fusión de Agricultura y Recursos Hidráulicos, permanece la Secretaría de la Reforma Agraria y se crea el Departamento de Pesca que hacia el final del sexenio se convierte en secretaría-- presenta una proporción promedio de trabajadores con respecto al total de la Administración Central de 13.07% en el periodo (cuadro V.3.). Es decir, la gran expansión que estas tres dependencias experimentaron durante el

¹¹⁾ SEP, Reforma Agraria, Pesca, Asentamientos Humanos, Comercio, Presidencia, Gobernación, Trabajo y Relaciones Exteriores.

sexenio de Echeverría (finalizando con un poco más de 140 000 trabajadores) ya no volvió a repetirse, sin embargo, sí se mantuvieron volúmenes similares, lo cual se refleja en una tasa de crecimiento de sólo 0.38% para la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, después de aquellas tasas de más de 35% en el sexenio anterior (ver cuadro B.1. de pág. 192).

En el caso del presente sexenio lo que hay que recordar es la creación de otras instancias dedicadas a los problemas del campo, básicamente el Sistema Alimentario Mexicano, con el cual se pretendía apoyar la producción agrícola para lograr la autosuficiencia alimentaria que, sin embargo, ya se dijo que funcionaron sin depender directamente de la Administración Central, por lo menos respecto a la contratación y consignación de su personal como "trabajadores al servicio del Estado".

En tercer lugar se encuentra el Depto. del Distrito Federal, con 9.05% de los empleados de la Administración Central, con lo que por sí solo ocupa más personal que el conjunto de las seis secretarías dedicadas a las Actividades Gubernamentales (7.09% promedio del sexenio). Lo mismo que sucedió con las dependencias del sector agropecuario pasó con el Departamento del Distrito Federal pues durante el sexenio de López Portillo ya no experimentó crecimiento e incluso presentó un pequeño decrecimiento, con una tasa negativa del 0.62%.

En cuarto lugar está la Secretaría de Salubridad y Asistencia que, después de la gran expansión del sexenio anterior, en el de López Portillo crece moderadamente, a una tasa

del 2.77% , con lo cual pierde su carácter de entidad motriz, presentando ahora un signo negativo en el componente diferencial del análisis de "cambio y participación" (cuadro B.2. y V.7.); sin embargo, sigue ocupando un 7.55% de personal respecto al total de la Administración Central (cuadro V.3.).

En resumen, si bien durante este sexenio la Administración Central parece haber inhibido su crecimiento, en cuanto a la velocidad de su expansión y a los volúmenes de empleados, lo que sucedió es que coincidieron varios factores que dieron este resultado. Primero, después de las altas tasas de crecimiento del sexenio de Echeverría cualquier comparación parece resaltar una fuerte baja. Segundo, el auge petrolero propició algunos efectos importantes en los mercados de trabajo pues, por un lado, hubo una generación de empleos superior al incremento de la PEA, --básicamente en el lapso 1979-1981, destacando ramas como la de la construcción (¹²)-- y, por otro lado, aumentó el tamaño relativo del sector público en general correspondiendo una buena

¹²) "La industria de la construcción en particular creció a tasas tan elevadas en esos años, que los ejércitos de albañiles y peones no fueron suficientes para cubrir la demanda de trabajo y debieron ser complementados con la contratación masiva de campesinos emigrados a las ciudades, cuya baja calificación para el trabajo no agrícola solamente les permitiría desempeñarse en esta rama." (Basáñez, 1990; pág. 62).

parte al Sector Paraestatal ⁽¹³⁾.

Además, al igual que en sexenios anteriores, se implementaron programas directamente dependientes del gobierno pero con una administración propia (y, por lo tanto, no quedaron bajo la jurisdicción directa de la Administración Central, como el mencionado SAM y el COPLAMAR que se coordinó con organismos como el IMSS) que manejaron gran cantidad de recursos financieros y humanos pero que no fueron contabilizados, por lo que al personal contratado se refiere, como "trabajadores al servicio del Estado". Nuevamente esto sólo es para recordar que si se evaluara en conjunto el total de las personas directamente trabajando para el Estado, en sus diversas modalidades de adscripción y contratación, las cifras serían aún más impactantes.

De esta manera, el sexenio de López Portillo ciertamente representó un periodo importante por lo que a transformaciones en los diversos ámbitos del quehacer nacional se refiere y, sobre todo, porque al terminar el sexenio 1977-1982 de alguna manera se

¹³⁾ Al finalizar el sexenio de López Portillo se decreta la nacionalización de la banca (1^o de septiembre de 1982). A partir de ese momento las relaciones laborales de los trabajadores de este tipo de instituciones quedan enmarcadas por lo dispuesto en el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, convirtiéndose de esta manera en empleados públicos o "trabajadores al servicio del Estado". Sin embargo, aunque formalmente de un día para otro los empleados bancarios parecieron convertirse en burócratas, de hecho su situación fue perfilándose poco a poco. Lo que interesa señalar para los fines de esta presentación es que los empleados bancarios no quedaron incorporados al ISSSTE y, por lo tanto, no aparecen en sus registros.

concluyó una etapa de la política económica nacional.

Como lo señala Ayala, "los años setenta se inician con la búsqueda de un remozamiento modernizador que se extiende hasta el proyecto lopezportillista. La estrategia de "desarrollo compartido" y la "alianza para la producción", a pesar de ser diferentes, mantuvieron como hilo conductor la modernidad. Ambos proyectos compartieron la necesidad de fortalecer el Estado y la economía. En ellos persistía la idea que desde el Estado se puede hacer casi todo. La política institucional se incorpora a las estrategias como un objetivo. Los cambios en lo político-social derivarían gracias a modificaciones en la economía. No se perciben cambios ni nuevas fórmulas en el campo político-institucional sino adecuaciones económicas. Primero la economía y después la política fue el esquema de esas estrategias transformadoras." (Op. Cit.; pág. 420).

APARTADO D) MIGUEL DE LA MADRID HURTADO. 1983 - 1988.

A diferencia de los regímenes anteriores M. de la Madrid inició su periodo presidencial en medio de una situación económica que el mismo calificó como "de emergencia" en su discurso de toma de posesión. "El gobierno entrante heredaba del anterior una situación crítica agravada considerablemente durante el último año de gestión. [...] El horizonte del nuevo gobierno era de recesión, estrangulamiento financiero, cierre de los mercados monetarios y comerciales internacionales, desempleo con

castigo salarial, caída del gasto público y un decrecimiento económico para 1983 que se preveía ya entonces que se situaría entre cero y menos cinco por ciento." (Aguilar Camín/Meyer, 1989; pág. 259). ⁽¹⁴⁾

El inicio de un régimen presidencial ante una situación de tal gravedad recuerda el señalamiento de Rose (1984) en cuanto a que para su arranque cada nueva administración cuenta con los recursos, y también los problemas, que la administración saliente le deja. Así, ante la profunda crisis económica con la que comenzó este sexenio una buena parte de la atención se centró en resolver los problemas económicos a nivel estructural basándose para ello en medidas de corto y largo plazo.

En el primer caso el gobierno adoptó el llamado Programa Inmediato De Reordenación Económica (PIRE) a través del cual se pretendía controlar algunos factores que permitieran ir saliendo de la crisis mediante acciones como las de reducir la inversión y el gasto público en términos reales, restringir los créditos, decretar alzas en los impuestos y en los precios y tarifas de los bienes y servicios que proporcionaba el sector público (Martínez, 1989). Entre las medidas a largo plazo los lineamientos centrales iban por el lado del fortalecimiento de la rectoría del Estado y la reestructuración del Sector Paraestatal a través de la disminución de su tamaño y, sobre todo, la transformación de

¹⁴⁾ Las tasas anuales de crecimiento del PIB son un indicador general de la situación de crisis; de 1983 a 1988 fueron las siguientes: -5.27; 3.68; 2.78; -3.75; 1.43; 2.00. (Basañez, 1990; pág. 158)

su papel como uno de los ejes del desarrollo económico nacional (15).

A pesar de la crítica situación económica y de las consecuencias que tuvieron que asumir los diversos grupos sociales que compartían un deterioro generalizado de su nivel de vida (Lustig, 1987; Martínez, 1989), a pesar de las protestas, inconformidades y presiones, el gobierno logró conservar la estabilidad política. Incluso algunos autores consideran que "si bien el fracaso económico de los años ochenta no se vio acompañado de una ruptura del orden político o social (como algunos observadores extranjeros temieron) la esencia del sistema político autoritario y corporativo, se desgastó...". (Aguilar Camín/Meyer, 1989; pág. 280). Esto tendría como efecto futuro una mayor participación de la oposición por la vía de canales institucionales --como los procesos electorales a través de los partidos políticos-- y, aunado a esto, también se dio el cuestionamiento del propio partido en el gobierno ya no sólo por parte de la disidencia sino por parte de facciones al interior del PRI (como fue el caso de la llamada Corriente Democrática en 1987) que finalmente terminaron conformando una nueva fuerza independiente.

¹⁵⁾ La bibliografía en torno a "la crisis" en México (iniciada en 1982) se ha ido incrementando día a día en diversos campos. Entre otros, existen volúmenes colectivos como el coordinado por González Casanova y Aguilar Camín con el título de México Ante La Crisis, Siglo XXI, México 1985. Y el coordinado por Carlos Tello, bajo el sello editorial de la UNAM (1989), México: Informe Sobre La Crisis (1982-1986).

En realidad lo que quedaba verdaderamente sujeto a cuestionamiento era la viabilidad de un modelo global de desarrollo económico por lo que el régimen presidencial de M. de la Madrid consideró que había que empezar a implementar profundas transformaciones estructurales. De esta manera, ante la grave situación en la que el país se encontraba, al inicio de este sexenio se propuso como una de las medidas principales para enfrentar la crisis el dejar claramente establecida la rectoría del Estado en materia económica con una modalidad de "economía mixta". Si bien esto no era de por sí nada nuevo, en 1983 entran en vigor modificaciones a la Constitución que ampliaban legalmente las atribuciones del Estado para quedar, por un lado, como el encargado de planear, conducir, orientar y coordinar la actividad económica nacional y, por otro lado, se reservaba la intervención exclusiva en ciertas áreas que consideraba estratégicas.

Además de las modificaciones a la Constitución, en el mismo año se expide una Ley de Planeación con el objeto de dejar legalmente establecidos los principios básicos y las normas específicas de la planeación nacional para lograr el cambio estructural y el desarrollo, esto fue importante porque en realidad a lo que se estaba aludiendo era a la planeación como un instrumento de transformación bajo el control exclusivo del Estado, a pesar de que se instituyó un llamado Sistema Nacional de Planeación Democrática.

También se hacen reformas y adiciones a la Ley Orgánica de

la Administración Pública Federal (expedida bajo el mandato de López Portillo) con la idea de adecuar una vez más la estructura orgánica del Sector Central para el mejor cumplimiento de los objetivos trazados. Así, queda establecido que será la Secretaría de Programación y Presupuesto la responsable de la planeación nacional y se le adicionan funciones a la Secretaría de Hacienda, entre otras las relativas a la coordinación y vigilancia del sistema bancario recién nacionalizado.

La Secretaría de Patrimonio se transforma en una dependencia nueva denominada de Energía, Minas e Industria Paraestatal; a la Secretaría de Comercio se le "agrega" el Fomento Industrial y a la de Asentamientos Urbanos se le convierte en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Se crea una nueva secretaría, la de la Contraloría General de la Federación, con el objeto de vigilar y controlar el manejo de los bienes nacionales, de las diversas entidades del gobierno y de los funcionarios responsables de las mismas.

La Secretaría de Salubridad y Asistencia cambia de nombre a simplemente Secretaría de Salud, sin embargo, esto conlleva una reestructuración interna, por ejemplo, se le anexan dependencias bajo su coordinación como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

La Secretaría de la Presidencia, al representar, como a lo largo de todos los sexenios anteriores, precisamente el "sello personal" de cada Presidente de la República, es reestructurada y se hacen desaparecer una serie de comisiones surgidas en el

sexenio anterior --entre las que destacan COPLAMAR y la de Estudios Administrativos-- a la vez que se crean Direcciones como la del Secretariado Técnico de Gabinetes, la de Comunicación Social y otras.

De esta manera, la reestructuración interna de la Secretaría de la Presidencia refleja una de las líneas de organización implementadas en el Sector Central y, así por ejemplo, la creación de una Dirección General Del Secretariado Técnico de Gabinetes surgió de la facultad del Presidente de la República para convocar a reuniones a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento con el fin de evaluar y decidir las políticas a seguir en cualquier ámbito del quehacer nacional. Incluso se expidió un acuerdo presidencial en 1983 por medio del cual se institucionalizó lo que se llamó "gabinetes especializados", definidos como "...instancias presidenciales de coordinación para el cumplimiento de las políticas y programas del gobierno federal, convocados y presididos por el jefe del ejecutivo

federal". (Pichardo, 1984, vol. 1; pág. 207). ⁽¹⁶⁾

En el sexenio de López Portillo había quedado planteada la necesidad de contar con un marco legal claro y preciso tanto para regir las relaciones entre Gobierno Federal y Sector Paraestatal como para controlar el crecimiento y funcionamiento de sus entidades. Durante el régimen de M. de la Madrid también se atendió esta vinculación y se hicieron nuevas modificaciones a la normatividad que definía las relaciones entre las entidades paraestatales y el Gobierno Federal. Esto se explicitó en varios documentos entre los que destacan las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales de 1985 y los llamados Acuerdos de Empresa Pública.

Con todo lo anterior, uno de los objetivos que se logró (explicitado desde el sexenio anterior y que durante el de M. de la Madrid se concretó) fue el de implementar un proceso denominado de "sectorización" mediante el cual se agrupaba a las

¹⁶⁾ En el Acuerdo se establece la creación de cuatro gabinetes especializados: 1) Económico, integrado por las siguientes secretarías: Hacienda, Programación y Presupuesto, Contraloría, Energía, Minas e Industria Paraestatal, Comercio y Fomento Industrial y Trabajo y Previsión Social. 2) Agropecuario, que coordinaba las siguientes secretarías: Agricultura y Recursos Hidráulicos, Hacienda, Programación y Presupuesto, Contraloría, Comercio y Fomento Industrial y Reforma Agraria. 3) Salud Pública, integrado por los siguientes organismos: Sria. de Salud, Programación y Presupuesto, Contraloría, Instituto Mexicano del Seguro Social, ISSSTE y DIF. 4) Comercio Exterior, con las siguientes secretarías: Comercio y Fomento Industrial, Relaciones Exteriores, Hacienda, Programación y Presupuesto, Contraloría y Energía, Minas e Industria Paraestatal. (Pichardo, 1984, vol. 1; pág. 210).

paraestatales afines bajo la coordinación de alguna secretaría de Estado (17).

En realidad, uno de los objetivos centrales que estaba detrás de todo esto era el "redimensionamiento del sector paraestatal", ya que desde la época cardenista hasta el sexenio de López Portillo este sector había presentado un crecimiento continuo y a veces acelerado. El redimensionamiento apuntaba en la línea de conservar las entidades consideradas estratégicas y prioritarias y desincorporar lo que resultaba secundario.

Si bien el proceso de reestructuración del Sector Paraestatal, que incluía fusiones, transferencias, liquidaciones y privatización de las entidades, se planteaba como una estrategia para hacer un uso más racional de los escasos recursos públicos disponibles, representó en realidad el inicio de un giro bastante fuerte de la relación Estado/economía, ya que a través de la reestructuración de los organismos públicos el Estado redefinía su papel en la orientación y la conducción de la economía nacional.

17) Se determinó el funcionamiento de tres categorías sectoriales o niveles de decisión:

- a) Las secretarías llamadas "globalizadoras" encargadas de proporcionar los lineamientos generales y el marco normativo, y que eran Programación y Presupuesto, Hacienda y la Contraloría.
- b) Las secretarías o departamentos de Estado que coordinarían a un grupo de paraestatales (vigilar y controlar las políticas, planes, programas, objetivos, metas, acciones y manejo de recursos de cada una de las entidades) y por lo cual se les conoció como "cabeza de sector".
- c) Las propias entidades paraestatales que, ya agrupadas, son las que representan la parte operativa del sistema.

Como ejemplo de ello las siguientes cifras resultan ilustrativas: al finalizar el sexenio de López Portillo había 1155 entidades en el Sector Paraestatal, durante el régimen de M. de la Madrid se agregaron 61 entidades más, pero de ese total (1216) hacia finales de 1988 había 397 procesos de liquidación o extinción en curso, 48 más dejaron de pertenecer legalmente al sector por tratarse de empresas con participación estatal minoritaria, 109 de fusión o transferencia y 218 entidades en venta. De esta manera el Sector Paraestatal quedó reducido en el curso de un sexenio a menos del 40% del tamaño que había adquirido a lo largo de 50 años (Tamayo, 1989; pág. 59). Sin embargo, durante esta primera etapa de reestructuración buena parte de los organismos desincorporados eran relativamente poco importantes para la estructura productiva nacional ya que el Estado conservó las grandes empresas estratégicas; sería hasta el sexenio de Salinas de Gortari que el proceso se profundizaría.

Ya se ha señalado que se hicieron algunas modificaciones en la Administración Central para adaptarla a la estrategia gubernamental y, en este contexto, la relación Estado/burocracia continuó durante este sexenio con la tónica del anterior al situar dicha relación como un problema de "administración de recursos humanos" por lo que este ámbito también quedó bajo el manejo de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Durante el mandato de M. de La Madrid desaparecieron la Coordinación General de Estudios Administrativos, de la Secretaría de la Presidencia, y la Comisión de Recursos Humanos

del Gobierno Federal, y se crearon las siguientes instancias:

Al inicio del sexenio se estableció la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyo objetivo general era el de lograr optimizar el aprovechamiento de la infraestructura administrativa. Entre sus funciones específicas destacaban la de proponer políticas para la descentralización administrativa del Sector Central y la de diseñar las directrices para la propia modernización administrativa.

En 1983 se crea una Dirección General de Servicio Civil, también dependiente de la SPP, específicamente dirigida a la administración de los recursos humanos ⁽¹⁸⁾. Y también en 1983 surge una Comisión Intersecretarial del Servicio Civil que pretende ser un instrumento de coordinación para lograr en la práctica la instauración del servicio civil de carrera en la

¹⁸⁾ Se estableció que las funciones de la Dirección General de Servicio Civil serían las siguientes:

a) "Promover las normas en materia de administración y desarrollo del personal federal.

b) Proponer los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación de personal en las entidades de la administración pública federal.

c) Establecer criterios generales para la administración de remuneraciones de los trabajadores al servicio del estado y dictar normas sobre la estructura presupuestal de las mismas.

d) Formular criterios respecto a los sistemas escalafonarios de las dependencias del gobierno federal.

e) Dictar las normas sobre el registro del personal civil.

f) Estudiar y emitir resoluciones sobre beneficios con cargo al erario federal, y sancionar los acuerdos de las juntas directivas del instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del estado y del instituto de seguridad social para las fuerzas armadas mexicanas, respecto de pensiones, haberes de retiro, jubilaciones y compensaciones".

(Pichardo, 1984, vol. 2; págs. 180 y 181)

Administración Pública Federal, lo cual no se concreta en este sexenio y en el siguiente este tema parece haber sido olvidado.

Por lo que respecta al marco estrictamente legal en el que se encuadran los empleados públicos, uno de los puntos al que más relevancia se le dio --tal vez por ser parte y, sobre todo, pretendido ejemplo, de la tesis de "renovación moral" del régimen-- fue la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Las reformas a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, vigente desde 1980, se iniciaron precisamente con el cambio de la denominación de "funcionarios" por la de "servidores públicos" queriendo con ello dejar asentado no sólo que aún los "más altos funcionarios" son "servidores de la Nación" sino que, por lo mismo, están sujetos a una constante vigilancia y control de sus acciones públicas (¹⁹).

Otra vertiente de esta ley es estimular la participación de los ciudadanos a través de la denuncia directa de los malos manejos de cualquier servidor público. Una manera más de facilitar la relación entre los ciudadanos y el gobierno fue a través del Programa Nacional de Simplificación de la

¹⁹) Por ejemplo, se aumenta la penalidad a las conductas ilícitas y se puede llegar incluso al juicio político cuando los servidores públicos incurran en graves irregularidades. La ley contemplaba hasta el control de la situación patrimonial de cada servidor público, estableciendo la obligación de realizar una declaración anual de sus bienes, desde el nivel de Jefe de Departamento en una oficina hasta el Presidente de la República, con la idea de evitar el "enriquecimiento inexplicable".

Administración Pública Federal que pretendía agilizar los trámites burocráticos y crear un espacio para la denuncia de irregularidades e incumplimientos.

De esta manera, la tónica que guiaba el encuadramiento legal de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores era la de la modernización y la optimización del aparato administrativo, lo cual en los hechos se tradujo, desde recién iniciado el sexenio del presidente De La Madrid, en la intención de redimensionar también la Administración Central, como se estaba haciendo con el Sector Paraestatal. Sin embargo, a pesar de que a primera vista podría parecer una acción más fácil de llevar a cabo que reestructurar el complejo universo paraestatal, a la larga los resultados fueron relativos, como se verá enseguida.

A mediados del sexenio (1985) las autoridades argumentan explícitamente en torno a la necesidad, debida a la situación de crisis económica, de reducir los gastos del gobierno, entre otras cosas, recortando al personal de la administración pública. Por lo que respecta al número de trabajadores afectados se dieron a conocer diferentes datos, según del grupo que provenían y donde, aparentemente, la parte oficial tendía a disminuir la magnitud de la medida y la parte afectada la sobreestimaba.

La línea oficial, representada por los Secretarios de Estado, los líderes sindicales y la propia FSTSE, hablaba de

acciones tales como las de reubicar y "basificar" ⁽²⁰⁾ a los trabajadores del Estado, sin embargo, estos últimos sentían la amenaza de un recorte de personal. En las declaraciones de funcionarios y en los medios de comunicación las cifras que más se manejaron fueron las siguientes: 28 000 empleados de confianza serían despedidos y 23 000 trabajadores de base serían reubicados; se aclaraba que estos últimos no serían liquidados ni perderían sus derechos porque la ley así lo señalaba. Además de esto, también se hablaba del congelamiento de plazas y la paralización de obras de diverso tipo lo cual implicaba un recorte aún mayor de personal ocupado por el Estado. Así, por ejemplo, se mencionaban casos como el de la Comisión Federal de Electricidad y el del Departamento del Distrito Federal que durante años habían contratado a miles de trabajadores de manera eventual según las diversas obras que se fueran desarrollando y que, ante la escasez de recursos, se estaba cancelando tal modalidad de empleo ⁽²¹⁾.

²⁰⁾ Con esto se hace referencia a aquellas personas que laboran en dependencias gubernamentales pero bajo contratos de trabajo que pueden ser eventuales, temporales, o de otro tipo, y que no implican la seguridad e inamovilidad en el empleo (la base), de ahí que la acción de "basificar" a este personal se plantea como un beneficio.

²¹⁾ Algunos autores, como Dogart (1985), manejaron cifras para ese año como las siguientes: 60 000 trabajadores desocupados por la CFE y 40 000 por la cancelación de programas especiales de empleo implementados por el DDF. En buena medida el tipo de trabajadores a los que se está haciendo alusión es a los que realizan labores "de base a lista de raya", o sea, empleos manuales y de baja calificación.

Esta situación provocó una gran inquietud ante el temor de perder su trabajo en la generalidad de los empleados públicos, tanto de la Administración Central como de la Paraestatal, y bajo diversas situaciones laborales (base, confianza, lista de raya, por contrato y tiempo determinados). Como reacción se constituyó un Frente Intersecretarial para la Defensa del Empleo y el Salario (FIDES) que se opuso abiertamente a tales reajustes de personal por parte del Gobierno Federal y que se declaró independiente de los sindicatos de burócratas y de la FSTSE porque consideraba que no defendían realmente sus intereses.

El proceso de liquidación y reubicación se inició a mediados de 1985 por lo que en los meses de julio y agosto hubo una sucesión de acciones por parte del FIDES tales como manifestaciones públicas de protesta, declaraciones ante los medios de comunicación e incluso amparos legales contra el Estado por parte de aquellos que habían sido despedidos.

El recorte de personal no se dio sólo entre los trabajadores de menor calificación (aunque sí mayoritariamente) sino que también afectó a los mandos medios y altos ya que, como producto de una reestructuración interna de la Administración Central y Paraestatal -en donde desaparecieron 15 subsecretarías y 50 direcciones generales-, se liquidó a un grupo de funcionarios⁽²²⁾.

El año de 1985 fue especialmente significativo y difícil para los burócratas mexicanos, sobre todo los de la Ciudad de

²²⁾ Para un seguimiento más detallado de los acontecimientos, ver una cronología elaborada por Llorens (1985).

México, ya que junto a la iniciativa de recorte de personal en septiembre se sucedieron los fuertes sismos que trajeron como consecuencia directa la destrucción física de lugares de trabajo y la posterior reubicación de los empleados. Como parte de esto último se intentó implementar un programa de descentralización de la burocracia pero un año después ya se hablaba del fracaso del mismo puesto que los trabajadores que se fueron a provincia tuvieron que regresar ante la falta de una serie de condiciones mínimas como la vivienda, servicios y la propia desorganización administrativa.

A lo largo de todo este sexenio tanto las reestructuraciones que experimentó la administración pública como la situación de sus empleados fueron un reflejo de la política económica gubernamental. Es decir, el estilo de participación estatal que empezó a girar hacia el mencionado redimensionamiento y la reprivatización, se concretó en el caso de los empleados públicos en un intento de recorte que, como se verá más adelante, fue relativo en términos de magnitudes.

Como colofón de lo anterior, en los últimos meses del sexenio de M. de La Madrid y el inicio del régimen presidencial de Salinas de Gortari, se sucitó una movilización por parte de los empleados públicos que durante años no adquiría tal notoriedad. El detonante pareció ser una situación muy puntual: para terminar el año de 1988, último del sexenio, en algunas dependencias gubernamentales, y sólo a algunos grupos de empleados (sobre todo de mandos medios y altos), se otorgó un

estímulo económico que luego fue denominado como "bono sexenal" por la opinión pública.

Las autoridades insistieron en que no se trataba de una medida generalizable a toda la burocracia sino que tenía carácter discrecional. Sin embargo, diversos grupos de empleados públicos empezaron a protestar ante la injusticia de la selectividad y nuevamente se sucedieron acciones como marchas y manifestaciones. Ante la presión ejercida el régimen entrante ofreció 15 días de sueldo como equivalencia del "bono sexenal" pero los trabajadores solicitaron cantidades mayores además de aumento salarial y la democratización del sindicalismo burocrático. Los enfrentamientos y las negociaciones entre el Estado y sus trabajadores duraron aproximadamente dos meses ⁽²³⁾. Al final, el conflicto fue controlado y diluido en enero de 1989 al haberse otorgado la compensación de los 15 días y un aumento salarial del 10%.

Si bien la reducción del gasto público, vía la reestructuración de la Administración Central y su consiguiente "adelgazamiento" y recorte de personal, fue ampliamente publicitado en los medios de comunicación, en realidad el redimensionamiento del Estado se centró en el Sector Paraestatal. Este no solo apuntaba a las magnitudes de los recursos

²³⁾ Durante este conflicto se formó una Coordinadora de Trabajadores al Servicio del Estado (COTRASE), conformada tanto por empleados de organismos de la Administración Central como de la Paraestatal, que nuevamente se declaró independiente de la FSTSE. La disidencia burocrática llegó incluso a acciones tales como la de "tomar" la Cámara de Diputados estando en sesión para hacerse escuchar, y también llegó a plantear la posibilidad de una huelga nacional.

financieros y humanos sino también a un significativo cambio de orientación en la política económica nacional. En última instancia el Estado podía deshacerse totalmente de sus entidades paraestatales pero era impensable la inexistencia de un aparato administrativo gubernamental (Tello y Negrín, 1989).

Por todo lo anterior y porque, además, buena parte de los puestos en la Administración Central se enmarcan legalmente bajo la garantía de la "inamovilidad en el empleo", el número de personas que continuaron laborando en el Sector Central a lo largo del sexenio de M. de la Madrid no solo no disminuyó sino que incluso aumentó ligeramente, como puede observarse en las magnitudes absolutas (cuadro V.4.) y en las tasas de crecimiento (ver cuadro B.1. pág. 192) correspondientes a este periodo.

Esto no quiere decir que en las comisiones, coordinaciones, programas y oficinas, que como se ha visto en los sexenios anteriores no funcionan administrativamente bajo la jurisdicción de la Administración Central, no haya habido recortes, despidos e incluso desapariciones pero la Administración Central permaneció bastante estable y la disminución en el empleo no correspondió a la imagen que se manejó en las declaraciones oficiales y en los medios de comunicación.

Lo que en realidad sucedió es que el ritmo de crecimiento en el Sector Central sí disminuyó, sobre todo comparado con los sexenios anteriores, ya que alcanzó un tasa de 2.52% durante el periodo 1983-1988 (cuadro B.1.). Este fenómeno fue diferencial por secretarías y departamentos ya que casi la mitad de las

dependencias (10 de 18) presentó tasas negativas y entre las tasas positivas la más elevada fue de 5.24%, perteneciente a la SEP. El análisis de "cambio y participación" confirma y acentúa las diferencias con los sexenios anteriores ya que casi todas las dependencias muestran signos negativos en su componente diferencial y solamente la SEP y el DDF ⁽²⁴⁾ aparecen como las entidades motrices a las cuales se debe la mayor parte del crecimiento de la Administración Central durante el sexenio de M. de la Madrid que, como conjunto, se reitera, no experimentó un decrecimiento en números absolutos (ver cuadro B.2.; pág. 198).

Las proporciones porcentuales por programas al interior de la Administración Central se mantuvieron casi con las mismas cuotas que en el sexenio anterior, o sea, el Programa Social acaparó casi el 65%, aumentando esos cinco puntos porcentuales que disminuyeron sobre todo en el Programa Económico, con casi 20% en este sexenio, quedando el 15% restante entre las Actividades Gubernamentales y el Depto. del Distrito Federal (con un poco más del 9%) (cuadro V.4.).

Esta distribución por programas coincide bastante con el comportamiento de las dependencias al interior de cada programa, es decir, dentro del Programa Social la SEP y la Secretaría de Salud crecen en términos absolutos, aunque sólo la primera conserve la cualidad de entidad motriz --según el análisis de

²⁴⁾ También la Sria. del Trabajo presenta un signo positivo en su componente diferencial pero su magnitud absoluta es muy pequeña.

"cambio y participación"-- por su magnitud absoluta y su tasa de crecimiento (cuadros B.2. y V.8.).

En cambio dentro del Programa Económico las secretarías dedicadas al sector agropecuario disminuyen en números absolutos y relativos y ninguna funciona como dependencia motriz. También la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología disminuye su número de empleados constantemente a lo largo de todo el sexenio y la de Comunicaciones y Transportes presenta una fuerte baja de 1986 a 1987 pero esto se debe a que el Servicio Postal Mexicano y Telégrafos Nacionales son desincorporados administrativamente de dicha dependencia (cuadro V.4.).

Prácticamente las siete secretarías dedicadas a las Actividades Gubernamentales permanecen estables, es decir, con los mismas magnitudes absolutas y relativas a lo largo de todo el sexenio. En cambio, el Depto. del D.F. aumenta su personal en casi 30 000 trabajadores.

De esta manera, la gran mayoría de los empleados públicos en la Administración Central lograron evadir el recorte de personal, entre otras cosas gracias a las particulares características de este mercado de trabajo --como la garantía de la inamovilidad en el empleo--, sin embargo, el precio que tuvieron que pagar fue, por un lado, aquellos efectos que abarcaron a toda la sociedad como la inflación y el alza generalizada de precios, el ajuste de tarifas de los bienes y servicios proporcionados por el Estado, las consecuencias del descenso del gasto social (como la disminución en la calidad de los servicios y su saturación), el

recorte de subsidios que beneficiaban directamente al consumidor (como los productos comercializados por Conasupo), etc. Es decir, hubo una reducción general de los niveles de bienestar y consumo y, por supuesto, deterioro en el poder adquisitivo de los salarios reales pero, por otro lado, se agudizó en el caso de los empleados públicos ya que su poder adquisitivo sufrió más que en el resto de los sectores. (Lustig, 1987; Tello y Negrín, 1989; Martínez, 1989).

Para terminar, es necesario hacer referencia a dos puntos importantes; uno tiene que ver con el hecho de que el tipo de información utilizada en este trabajo, o sea, el número de trabajadores afiliados al ISSSTE a lo largo del tiempo, sí constituye una evidencia empírica de cómo en medio de un contexto generalizado de crisis económica el empleo en la Administración Central no sólo no presenta como conjunto una tasa negativa de crecimiento sino que incluso se expande a pesar de la recesión, tal como se presentó en el capítulo III al situar contextualmente al empleo público respecto de otros universos en las últimas tres décadas.

Sin embargo, sería necesario realizar otro tipo de análisis para poder centrarse en el problema del comportamiento cíclico de variables macroeconómicas. Es decir, la investigación de las fluctuaciones económicas del país a lo largo del tiempo, teniendo como base un modelo econométrico, para luego asociarlas al comportamiento del empleo público requeriría no sólo de un enfoque interdisciplinario sino, como señalan algunos autores

(García Alba y Serra Puche, 1984), también el remontar obstáculos teóricos y metodológicos tales como la conceptualización y el manejo empírico de los propios ciclos económicos.

El otro punto que hay que precisar tiene que ver con la coincidencia o no en los aumentos o disminuciones de afiliados al ISSSTE que se presentan año con año tanto en el total de los trabajadores amparados por esta institución como exclusivamente en las secretarías y departamentos de Estado. Esto quiere decir que cuando se da un crecimiento o decrecimiento en el número absoluto de afiliados al ISSSTE de un año a otro, este cambio se presenta tanto en este total como en la Administración Central. Sin embargo, en algunas ocasiones el total de afiliados crece y el número de empleados en la Administración Central decrece simultáneamente. A lo largo de los 24 años considerados en este capítulo esta situación solamente se ha presentado en 1971 y 1988, en el primer caso al inicio del sexenio de Echeverría y en el segundo al final del periodo de M. de la Madrid (cuadro V.9.).

En principio, parecería que estas variaciones tienen que ver con las transiciones de un sexenio a otro. Así, en el cambio de mandato de Díaz Ordaz a Echeverría todas las dependencias de la Administración Central (a excepción de la Secretaría de Relaciones Exteriores) experimentaron un decrecimiento en el número absoluto de trabajadores afiliados al ISSSTE, para luego recuperarse en los siguientes años hasta alcanzar expansiones verdaderamente considerables, sobre todo en algunas dependencias, como se ha expuesto en el Apartado B. Al final del periodo de M.

de la Madrid sucedió lo mismo, ya que casi todas las dependencias de la Administración Central, a excepción de la SEP y la Sria. de Gobernación, tuvieron decrecimientos en sus magnitudes absolutas aunque, como se ha analizado, por razones diferentes.

A pesar de lo señalado, no se puede afirmar que exista un patrón de cambio --hacia la baja-- al final y/o al principio de cada sexenio puesto que, por ejemplo, en la transición de Echeverría a López Portillo fueron más las dependencias que aumentaron sus volúmenes absolutos que las que los disminuyeron y de López Portillo a M. de la Madrid se dio la situación inversa. Así, esta precisión sirve para matizar un señalamiento ampliamente conocido (entre otros, Zapata, 1990), incluso a nivel de la opinión pública, que atribuye a cada cambio sexenal un reacomodo generalizado del personal del gobierno ante la llegada de un nuevo Presidente de la República, situación que en realidad sólo se experimenta de manera notoria en los mandos altos y en parte de los mandos medios, pero no en el tipo de personal que ha sido objeto del presente trabajo.

Finalmente, si bien se ha reiterado que como conjunto la Administración Central no disminuyó el número de empleados a su servicio durante el sexenio de M. de la Madrid, sí se dio un decrecimiento en números absolutos en el último año de ese periodo, o sea, entre 1987 y 1988 se registran 26 405 trabajadores menos afiliados al ISSSTE (cuadro V.4.). Este decrecimiento, en el último año de un régimen presidencial, a diferencia de los sucedido en algunos sexenios anteriores, es

decir, que no denotaba un posible cambio de la tendencia general de constante expansión del empleo público, en este caso pareciera ser diferente. O sea, la información disponible para los años que van de 1988 a 1991 (cuadro V. 10.) ⁽²⁶⁾, proveniente también de los Anuarios Estadísticos del ISSSTE, muestra claramente una reducción del número absoluto de trabajadores que laboran en la Administración Central entre 1988 y 1990, sin embargo, para 1991 presenta un leve incremento.

Dado que se trata de los primeros años del régimen del presidente Salinas de Gortari no sería pertinente hacer afirmaciones respecto a un cambio profundo y, sobre todo, duradero y a largo plazo de la tendencia que ha presentado el empleo público en las últimas décadas. Con todo, a reserva de la necesaria elaboración de estudios posteriores al respecto, se podría decir que el empleo público sí presentó un comportamiento anticíclico en los momentos más algidos de la crisis económica de los ochenta y que ahora, precisamente ante el cambio de orientación política y económica del régimen actual (1989-1994), el empleo público en la Administración Central Mexicana puede empezar a experimentar transformaciones estructurales y no solo coyunturales, como ha sucedido ya con el Sector Paraestatal.

²⁶⁾ Los datos de 1991 son cifras publicadas por el ISSSTE en una agenda estadística ya que aún no se editaba el anuario correspondiente.

ANEXO ESTADISTICO

CUADRO V. 1.

NUMERO DE TRABAJADORES AFILIADOS AL ISSSTE Y SU PROPORCION PORCENTUAL POR SECRETARIAS DE ESTADO Y POR PROGRAMAS. 1965 - 1970.

SECRETARIAS	1965		1966		1967		1968		1969		1970	
PROGRAMA SOCIAL	Abs.	%										
Educación Pública	93346	40.45	109883	42.14	139365	43.95	149223	44.36	158338	46.50	177796	47.86
Salub. y Asistencia	19528	8.46	20852	8.00	23338	7.36	24682	7.34	23421	6.88	23906	6.44
<u>Totales Prog. Social</u>	112874	48.92	130735	50.13	162703	51.31	173905	51.70	181759	53.38	201702	54.30
PROGRAMA ECONOMICO												
Agric. y Ganadería	7973	3.46	9374	3.59	9856	3.11	10159	3.02	8758	2.57	9251	2.49
Recs. Hidráulicos	6352	2.75	6866	2.63	8676	2.74	9571	2.85	10292	3.02	11303	3.04
Depto. A. Agra. y C.	2928	1.27	3184	1.22	3402	1.07	3563	1.06	3393	1.00	3572	0.96
Comunic. y Transp.	27450	11.90	29156	11.18	31463	9.92	31943	9.50	30166	8.86	31992	8.61
Obras Públicas	5804	2.52	8579	3.29	14102	4.45	15288	4.54	16046	4.71	17582	4.73
Industria y Comercio	5359	2.32	5135	1.97	5627	1.77	5794	1.72	5811	1.71	6064	1.63
Patrimonio Nacional	2327	1.01	2511	0.96	2737	0.86	2823	0.84	2893	0.85	2974	0.80
Depto. de Turismo	993	0.43	1091	0.42	1220	0.38	949	0.28	1058	0.31	1066	0.29
<u>Totales Prog. Ec.</u>	59186	25.65	65896	25.27	77083	24.31	80090	23.81	78417	23.03	83803	22.56
ACTIVIDADES GUBERN.												
Presidencia	1882	0.82	1445	0.55	1554	0.49	1159	0.34	1349	0.40	1522	0.41
Gobernación	3660	1.59	3675	1.41	4142	1.31	4373	1.30	4561	1.34	4762	1.28
Trabajo y Prev. Social	1490	0.65	1875	0.72	2088	0.66	2150	0.64	2109	0.62	2060	0.55
Relaciones Exts.	1176	0.51	1202	0.46	1319	0.42	1402	0.42	1458	0.43	1357	0.37
Hda. y C. Público	20391	8.84	21850	8.38	25886	8.16	28462	8.46	27521	8.08	28734	7.73
<u>Totales Actvs. Gub.</u>	28599	12.39	30047	11.52	34989	11.03	37546	11.16	36998	10.86	38435	10.35
Depto. del D.F.	30090	13.04	34094	13.07	42339	13.35	44860	13.34	43352	12.73	47549	12.80
TOTAL	230749	100.00	260772	100.00	317114	100.00	336401	100.00	340526	100.00	371489	100.00

Fuente: Anuarios Estadísticos del ISSSTE de 1965 a 1970.

CUADRO V. 2.

NUMERO DE TRABAJADORES AFILIADOS AL ISSSTE Y SU PROPORCION PORCENTUAL POR SECRETARIAS DE ESTADO Y POR PROGRAMAS. 1971 - 1976.

SECRETARIAS	1971		1972		1973		1974		1975		1976	
	Abs.	%										
PROGRAMA SOCIAL												
Educación Pública	175087	49.40	190326	50.21	215583	50.39	323228	52.14	367875	45.12	384965	44.23
Salub. y Asistencia	22054	6.22	23116	6.10	26008	6.08	34500	5.57	64664	7.93	69216	7.95
<u>Totales Prog. Social</u>	197141	55.62	213442	56.31	241591	56.47	357728	57.70	432539	53.05	454181	52.18
PROGRAMA ECONOMICO												
Agric. y Ganadería	8531	2.41	8974	2.37	10145	2.37	22417	3.62	41715	5.12	49960	5.74
Recs. Hidráulicos	10535	2.97	11796	3.11	13364	3.12	25036	4.04	88060	10.80	78175	8.98
Depto. A. Agr. y C. Sría. de la Ref. Agr.	3134	0.88	3304	0.87	3724	0.87	12000	1.94	11617	1.42	12941	1.49
Comunic. y Transp.	29394	8.29	30247	7.98	34206	8.00	43582	7.03	45313	5.56	56906	6.54
Obras Públicas	16099	4.54	16338	4.31	18522	4.33	25563	3.14	36514	4.20		
Industria y Comercio	5374	1.52	5815	1.53	6512	1.52	7145	1.15	7235	0.89	9995	1.15
Patrimonio Nacional	2668	0.75	3095	0.82	3493	0.82	2464	0.40	2469	0.30	3782	0.43
Depto. de Turismo Sría. de Turismo	988	0.28	890	0.23	1003	0.23	1570	0.25	1789	0.22	1844	0.21
<u>Totales Prog. Ec.</u>	76723	21.65	80459	21.23	90969	21.26	134717	21.73	223761	27.45	250117	28.74
ACTIVIDADES SUBERNAN.												
Presidencia	1251	0.35	1178	0.31	1312	0.31	3170	0.51	3981	0.49	5201	0.60
Gobernación	4228	1.19	4601	1.21	5156	1.21	5341	0.86	6530	0.80	5584	0.64
Trabajo y Prev. S.	1858	0.52	1695	0.45	1896	0.44	2909	0.47	3394	0.42	3772	0.43
Rels. Exts.	1915	0.54	2161	0.57	2436	0.57	1984	0.32	1984	0.24	2251	0.26
Hda. y C. Público	26299	7.42	26610	7.02	29956	7.00	35986	5.80	41624	5.11	34305	3.94
<u>Totales Actvs. Gab.</u>	35551	10.03	36245	9.56	40756	9.53	49390	7.97	57513	7.05	51113	5.87
Depto. del D.F.	45006	12.70	48906	12.90	54503	12.74	78099	12.60	101479	12.45	114981	13.21
TOTAL	354421	100.00	379052	100.00	427819	100.00	619934	100.00	815292	100.00	870392	100.00

Fuente: Anuarios Estadísticos del ISSSTE de 1971 a 1976.

CUADRO V. 3.

NUMERO DE TRABAJADORES AFILIADOS AL ISSSTE Y SU PROPORCION PORCENTUAL POR SECRETARIAS DE ESTADO Y POR PROGRAMAS. 1977 - 1982.

SECRETARIAS	1977		1978		1979		1980		1981		1982	
PROGRAMA SOCIAL	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Educación Pública	427181	44.70	668822	56.29	624687	55.11	630321	55.27	625169	52.24	633787	51.95
Salub. y Asistencia	81668	8.55	87224	7.34	82654	7.29	81500	7.15	84910	7.10	96224	7.89
<u>Totales Prog. Social</u>	<u>508849</u>	<u>53.24</u>	<u>756046</u>	<u>63.63</u>	<u>707341</u>	<u>62.40</u>	<u>711821</u>	<u>62.42</u>	<u>710079</u>	<u>59.33</u>	<u>730011</u>	<u>59.84</u>
PROGRAMA ECONOMICO												
Agric. y Recs. Hid.	146294	15.31	120000	10.10	102210	9.02	106456	9.33	150696	12.59	149660	12.27
Reforma Agraria	10328	1.08	11004	0.93	18000	1.59	18036	1.58	12263	1.02	15172	1.24
Depto. de Pesca	1176	0.12	4520	0.38	4585	0.40	5010	0.44				
Sria. de Pesca									6341	0.53	6095	0.50
Comunic. y Transp.	54400	5.69	54500	4.59	59700	5.27	60456	5.30	60426	5.05	60499	4.96
Asen. Hum. Ob. Pub.	43163	4.52	44195	3.72	51423	4.54	44910	3.94	52140	4.36	57904	4.75
Comercio	5098	0.53	5727	0.48	6795	0.60	7188	0.63	8061	0.67	8067	0.66
Pat. Nal. y F. Ind.	4559	0.48	4000	0.34	3789	0.33	3925	0.34	4163	0.35	4011	0.33
Turismo	2204	0.23	2651	0.22	2790	0.25	3211	0.28	2767	0.23	2724	0.22
<u>Totales Prog. Ec.</u>	<u>267222</u>	<u>27.96</u>	<u>246597</u>	<u>20.75</u>	<u>249292</u>	<u>21.99</u>	<u>249192</u>	<u>21.85</u>	<u>296857</u>	<u>24.81</u>	<u>304132</u>	<u>24.93</u>
ACTIVIDADES GUBERN.												
Presidencia	1371	0.14	4700	0.40	2374	0.21	2631	0.23	3043	0.25	3068	0.25
Gobernación	6250	0.65	10806	0.91	8848	0.78	8455	0.74	12919	1.08	11738	0.96
Trabajo y Prev. S.	3765	0.39	4000	0.34	4474	0.39	4655	0.41	5076	0.42	5543	0.45
Relaciones Exts.	2441	0.26	2470	0.21	2816	0.25	3310	0.29	3504	0.29	3407	0.28
Hda. y C. Público	45997	4.81	46640	3.93	45465	4.01	48093	4.22	51454	4.30	44547	3.65
Program. y Presup.	13344	1.40	11019	0.93	12268	1.08	13308	1.17	14606	1.22	14880	1.22
<u>Totales Actvs. Gub.</u>	<u>73168</u>	<u>7.66</u>	<u>79635</u>	<u>6.70</u>	<u>76245</u>	<u>6.73</u>	<u>80452</u>	<u>7.05</u>	<u>90602</u>	<u>7.57</u>	<u>83183</u>	<u>6.82</u>
Depto. del D.F.	106464	11.14	105913	8.91	100659	8.88	98977	8.68	99219	8.29	102573	8.41
TOTAL	955703	100.00	1188191	100.00	1133537	100.00	1140442	100.00	1196757	100.00	1219899	100.00

Fuente: Anuarios Estadísticos del ISSSTE de 1977 a 1982.

CUADRO V. 4.

NUMERO DE TRABAJADORES AFILIADOS AL ISSSTE Y SU PROPORCION PORCENTUAL POR SECRETARIAS DE ESTADO Y POR PROGRAMAS. 1983 - 1988.

SECRETARIAS	1983		1984		1985		1986		1987		1988	
	Abs.	%										
PROGRAMA SOCIAL												
Educación Pública	691506	53.89	755442	53.98	791755	55.66	883606	58.68	924405	60.98	939381	63.06
Salub. y Asistencia	94998	7.40	93890	6.71	98472	6.92	101516	6.74	111230	7.34	106528	7.15
<u>Totales Prog. Social</u>	786504	61.29	849332	60.69	890227	62.58	985122	65.43	1035635	68.31	1045909	70.21
PROGRAMA ECONOMICO												
Agric. y Recs. Hid.	129552	10.10	136115	9.73	132656	9.33	122201	8.12	115148	7.60	104055	6.99
Reforma Agraria	14211	1.11	14828	1.06	16120	1.13	15346	1.02	15901	1.05	14222	0.95
Pesca	5854	0.46	6422	0.46	6008	0.42	5312	0.35	5338	0.35	4964	0.33
Comunic. y Transp.	104833	8.17	120518	8.61	116165	8.17	117892	7.83	67674	4.46	63408	4.26
Des. Urbano Ecolog.	25696	2.00	25062	1.79	20960	1.47	20160	1.34	18812	1.24	18200	1.22
Com. y Pom. Indust.	11493	0.90	13496	0.96	11783	0.83	11580	0.77	11339	0.75	10006	0.67
E. Minas Ind. Paraest.	3770	0.29	4370	0.31	4027	0.28	3956	0.26	3939	0.26	3201	0.21
Turismo	2572	0.20	3107	0.22	3184	0.22	3105	0.21	3109	0.21	2929	0.20
<u>Totales Prog. Ec.</u>	297981	23.22	323918	23.15	310903	21.86	299552	19.89	241260	15.91	220985	14.84
ACTIVIDADES GUBERN.												
Presidencia	2240	0.17	2162	0.15	2214	0.16	2168	0.14	2192	0.14	2172	0.15
Gobernación	11811	0.92	13837	0.99	11076	0.78	10777	0.72	10901	0.72	11017	0.74
Trabajo y Prev. S.	5011	0.39	5960	0.43	6109	0.43	6388	0.42	6416	0.42	5888	0.40
Relaciones Exts.	3201	0.25	3530	0.25	3493	0.25	3495	0.23	3559	0.23	3477	0.23
Hda. y C. Público	45020	3.51	49570	3.54	47578	3.34	47048	3.12	51684	3.41	45636	3.06
Program. y Presup.	15385	1.20	15055	1.08	13601	0.96	14078	0.93	13431	0.89	10604	0.71
Contraloría de Fed.	2040	0.16	2865	0.20	1946	0.14	2078	0.14	2096	0.14	1865	0.13
<u>Totales Actvs. Gub.</u>	84708	6.60	92979	6.64	86017	6.05	86032	5.71	90279	5.96	80659	5.41
Depto. del D.F.	114099	8.89	133237	9.52	135402	9.52	134983	8.96	148845	9.82	142061	9.54
TOTAL	1283292	100.00	1399466	100.00	1422549	100.00	1505689	100.00	1516019	100.00	1489614	100.00

Fuente: Anuarios Estadísticos del ISSSTE de 1983 a 1988.

CUADRO V. 5.

ANALISIS DE CAMBIO Y PARTICIPACION

SEXENIO 1965 - 1970. Díaz Ordaz.

SECRETARIAS	1965	1970	Diferen.	C. Est.	C. Sect.	C. Dif.
PROGRAMA SOCIAL						
Educación Pública	93346	177796	84450	60365	-3430	27516
Salubridad y Asistencia Pública	19528	23906	4378	12628	-718	-7533
<u>Totales del Programa Social</u>	112874	201702	88828	72993	-4148	19983
PROGRAMA ECONOMICO						
Agricultura y Ganadería	7973	9251	1278	5156	-293	-3585
Recursos Hidráulicos	6352	11303	4951	4108	-233	1077
Depto. Asuntos Agrar. y Colon.	2928	3572	644	1893	-108	-1142
Comunicaciones y Transportes	27450	31992	4542	17751	-1009	-12200
Obras Públicas	5804	17582	11778	3753	-213	8238
Industria y Comercio	5359	6064	705	3466	-197	-2564
Patrimonio Nacional	2327	2974	647	1505	-86	-772
Departamento de Turismo	993	1066	73	642	-36	-533
<u>Totales del Programa Económico</u>	59186	83803	24617	38274	-2175	-11482
ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES						
Presidencia	1882	1522	-360	1217	-69	-1508
Gobernación	3660	4762	1102	2367	-134	-1130
Trabajo y Previsión Social	1490	2060	570	964	-55	-339
Relaciones Exteriores	1176	1357	181	760	-43	-536
Hacienda y Crédito Público	20391	28734	8343	13186	-749	-4094
<u>Totales de las Actvs. Gub.</u>	28599	38435	9836	18494	-1051	-7607
Depto. del Distrito Federal	30090	47549	17459	19458	-1106	-894
TOTAL	230749	371489	140740	149220	-8480	0

Fuente: cálculos propios con datos de los Anuarios Estadísticos del ISSSTE de 1965 a 1970.

CUADRO V. 6.

ANALISIS DE CAMBIO Y PARTICIPACION

SEXENIO 1971 - 1976. Echeverría.

SECRETARIAS	1971	1976	Diferen.	C. Est.	C. Sect.	C. Dif.
PROGRAMA SOCIAL						
Educación Pública	175087	384965	209878	230915	23979	-45016
Salubridad y Asistencia Pública	22054	69216	47162	29086	3020	15055
<u>Totales del Programa Social</u>	197141	454181	257040	260001	27000	-29961
PROGRAMA ECONOMICO						
Agricultura y Ganadería	8531	49960	41429	11251	1168	29009
Recursos Hidráulicos	10535	78175	67640	13894	1443	52303
Depto. Asuntos Agrar. y Colon.	3134					
Reforma Agraria	12941	9807	4133	429	5244	
Comunicaciones y Transportes	29394	56906	27512	38767	4026	-15280
Obras Públicas	16099	36514	20415	21232	2205	-3022
Industria y Comercio	5374	9995	4621	7088	736	-3203
Patrimonio Nacional	2668	3782	1114	3519	365	-2770
Departamento de Turismo	988					
Secretaría de Turismo		1844	856	1303	135	-582
<u>Totales del Programa Económico</u>	76723	250117	173394	101187	10508	61700
ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES						
Presidencia	1251	5201	3950	1650	171	2129
Gobernación	4228	5584	1356	5576	579	-4799
Trabajo y Previsión Social	1858	3772	1914	2450	254	-791
Relaciones Exteriores	1915	2251	336	2526	262	-2452
Hacienda y Crédito Público	26299	34305	8006	34685	3602	-30280
<u>Totales de las Actvs. Gub.</u>	35551	51113	15562	46887	4869	-36194
Depto. del Distrito Federal	45006	114981	69975	59357	6164	4455
TOTAL	354421	870392	515971	467431	48540	0

Fuente: cálculos propios con datos de los Anuarios Estadísticos del ISSSTE de 1971 a 1976.

CUADRO V. 7.

ANALISIS DE CAMBIO Y PARTICIPACION

SEXENIO 1977 - 1982. López Portillo.

SECRETARIAS	1977	1982	Diferen.	C. Est.	C. Sect.	C. Dif.
PROGRAMA SOCIAL						
Educación Pública	427181	633787	206606	130686	-12596	88515
Salubridad y Asistencia Pública	81668	96224	14556	24984	-2408	-8020
<u>Totales del Programa Social</u>	<u>508849</u>	<u>730011</u>	<u>221162</u>	<u>155671</u>	<u>-15004</u>	<u>80495</u>
PROGRAMA ECONOMICO						
Agric. y Recursos Hidráulicos	146294	149660	3366	44755	-4314	-37076
Reforma Agraria	10328	15172	4844	3160	-305	1989
Departamento de Pesca	1176					
Secretaría de Pesca		6095	4919	360	-35	4594
Comunicaciones y Transportes	54400	60499	6099	16642	-1604	-8939
Asentamientos Humanos y Ob. Pub.	43163	57904	14741	13205	-1273	2809
Comercio	5098	8067	2969	1560	-150	1560
Pat. Mal. y Fomento Industrial	4559	4011	-548	1395	-134	-1808
Turismo	2204	2724	520	674	-65	-89
<u>Totales del Programa Económico</u>	<u>267222</u>	<u>304132</u>	<u>36910</u>	<u>81750</u>	<u>-7879</u>	<u>-36961</u>
ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES						
Presidencia	1371	3068	1697	419	-40	1318
Gobernación	6250	11738	5488	1912	-184	3760
Trabajo y Previsión Social	3765	5543	1778	1152	-111	737
Relaciones Exteriores	2441	3407	966	747	-72	291
Hacienda y Crédito Público	45997	44547	-1450	14072	-1356	-14165
Programación y Presupuesto	13344	14880	1536	4082	-393	-2153
<u>Totales de las Actvs. Sub.</u>	<u>73168</u>	<u>83183</u>	<u>10015</u>	<u>22384</u>	<u>-2157</u>	<u>-10212</u>
Depto. del Distrito Federal	106464	102573	-3891	32570	-3139	-33322
TOTAL	955703	1219899	264196	292376	-28180	0

Fuente: cálculos propios con datos de los Anuarios Estadísticos del ISSSTE de 1977 a 1982.

CUADRO V. 8.

ANALISIS DE CAMBIO Y PARTICIPACION

SEXENIO 1983 - 1988. M. de la Madrid.

SECRETARIAS	1983	1988	Diferen.	C. Est.	C. Sect.	C. Dif.
PROGRAMA SOCIAL						
Educación Pública	691506	939381	247875	187664	-76486	136698
Salubridad y Asistencia Pública	94998	106528	11530	25781	-10508	-3743
<u>Totales del Programa Social</u>	786504	1045909	259405	213444	-86994	132954
PROGRAMA ECONOMICO						
Agric. y Recursos Hidráulicos	129552	104055	-25497	35158	-14330	-46326
Reforma Agraria	14211	14222	11	3857	-1572	-2274
Pesca	5854	4964	-890	1589	-648	-1831
Comunicaciones y Transportes	104833	63408	-41425	28450	-11595	-58280
Desarrollo Urbano y Ecología	25696	18200	-7496	6973	-2842	-11627
Comercio y Fomento Industrial	11493	10006	-1487	3119	-1271	-3335
Energía, Minas e Ind. Paraestatal	3770	3201	-569	1023	-417	-1175
Turismo	2572	2929	357	698	-284	-57
<u>Totales del Programa Económico</u>	297981	220985	-76996	80867	-32959	-124904
ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES						
Presidencia	2240	2172	-68	608	-248	-428
Gobernación	11811	11017	-794	3205	-1306	-2693
Trabajo y Previsión Social	5011	5888	877	1360	-554	71
Relaciones Exteriores	3201	3477	276	869	-354	-239
Hacienda y Crédito Público	45020	45636	616	12218	-4980	-6622
Programación y Presupuesto	15385	10604	-4781	4175	-1702	-7255
Contraloría General de la Fed.	2040	1865	-175	554	-226	-503
<u>Totales de las Actvs. Gub.</u>	84708	80659	-4049	22988	-9369	-17668
Depto. del Distrito Federal	114099	142061	27962	30965	-12620	9618
TOTAL	1283292	1489614	206322	348265	-141943	0

Fuente: cálculos propios con datos de los Anuarios Estadísticos del ISSSTE de 1983 a 1988.

CUADRO V. 9.
 VARIACIONES PORCENTUALES POR AÑO, DEL TOTAL DE AFILIADOS AL ISSSTE
 Y DE LA ADMINISTRACION CENTRAL. 1965 - 1991.

AÑOS	TOTAL AFILIADOS ISSSTE		ADMINISTRACION CENTRAL	
	Abs.	Var %	Abs.	Var %
1965	261425		230749	
1966	300718	15.03	260772	13.01
1967	367981	22.37	317114	21.61
1968	390946	6.24	336401	6.08
1969	420467	7.55	340526	1.23
1970	430482	2.38	371489	9.09
1971	468710	8.88	354421	-4.59
1972	531091	13.31	379052	6.95
1973	616397	16.06	427819	12.87
1974	856116	38.89	619934	44.91
1975	1012650	18.28	815292	31.51
1976	1086872	7.33	870392	6.76
1977	1212756	11.58	955703	9.80
1978	1438103	18.58	1188191	24.33
1979	1407618	-2.12	1133537	-4.60
1980	1435278	1.97	1140442	0.61
1981	1531823	6.73	1196757	4.94
1982	1583771	3.39	1219899	1.93
1983	1650522	4.21	1283292	5.20
1984	1828179	10.76	1399466	9.05
1985	1857422	1.60	1422549	1.65
1986	2004033	7.89	1505689	5.84
1987	2095323	4.56	1516019	0.69
1988	2098447	0.15	1489614	-1.74
1989	2097216	-0.06	1451853	-2.53
1990	2012184	-4.05	1351236	-6.93
1991	2018456	0.31	1381346	2.23

Fuente: Anuarios Estadísticos del ISSSTE de 1965 a 1991.

CUADRO V. 10.
 NUMERO DE TRABAJADORES AFILIADOS AL ISSSTE Y SU VARIACION PORCENTUAL ANUAL
 POR SECRETARIAS DE ESTADO Y POR PROGRAMAS. 1988 - 1991.

SECRETARIAS	1988	1989		1990		1991	
	Abs.	Abs.	Var %	Abs.	Var %	Abs.	Var %
PROGRAMA SOCIAL							
Educación Pública	939381	960110	2.21	885557	-7.77	906723	2.39
Salubridad y Asistencia	106528	103793	-2.57	104575	0.75	116395	11.30
<u>Totales del Programa Social</u>	1045909	1063903	1.72	990132	-6.93	1023118	3.33
PROGRAMA ECONOMICO							
Agric. y Recs. Hidráulicos	104055	68734	-33.94	50330	-26.78	46860	-6.89
Reforma Agraria	14222	14080	-1.00	14099	0.13	13211	-6.30
Pesca	4964	4859	-2.12	4866	0.14	4901	0.72
Comunicaciones y Transp.	63408	55017	-13.23	48194	-12.40	46581	-3.35
Des. Urbano y Ecología	18200	13860	-23.85	12273	-11.45	12634	2.94
Comercio y Pom. Industrial	10006	7539	-24.66	6871	-8.86	6436	-6.33
Energía, Minas, I. Paraest.	3201	2370	-25.96	2179	-8.06	1965	-9.82
Turismo	2929	2724	-7.00	2678	-1.69	2670	-0.30
<u>Totales del Prog. Económico</u>	220985	169183	-23.44	141490	-16.37	135258	-4.40
ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES							
Presidencia	2172	2188	0.74	2628	20.11	2164	-17.66
Gobernación	11017	12403	12.58	12080	-2.60	10262	-15.05
Trabajo y Prev. Social	5888	5648	-4.08	5701	0.94	5602	-1.74
Relaciones Exteriores	3477	3405	-2.07	3237	-4.93	3296	1.82
Hacienda y C. Público	45636	41756	-8.50	39777	-4.74	38100	-4.22
Progr. y Presupuesto	10604	9608	-9.39	9618	0.10	9129	-5.08
Contraloría Gral. Fed.	1865	1783	-4.40	1800	0.95	1864	3.56
<u>Totales Actividades Gub.</u>	80659	76791	-4.80	74841	-2.54	70417	-5.91
Departamento del D. F.	142061	141976	-0.06	144773	1.97	152553	5.37
TOTAL	1489614	1451853	-2.53	1351236	-6.93	1381346	2.23
Total Afiliados ISSSTE	2098447	2097216	-0.06	2012184	-4.05	2018456	0.31

Puente: Anuarios Estadísticos del ISSSTE de 1988 a 1991.

ANEXO METODOLOGICO

"CAMBIO Y PARTICIPACION" (SHIFT AND SHARE)

Esta técnica ha sido principalmente utilizada en los análisis regionales y de manejo de la dimensión espacial porque permite seguir un proceso de crecimiento identificando no sólo la tendencia general de su desarrollo sino, sobre todo, las regiones/sectores/áreas/elementos "responsables" en mayor medida de dicho proceso.

Si bien esta técnica ha sido utilizada preferentemente en el campo del urbanismo y del análisis regional, en realidad es aplicable a cualquier otro ámbito donde se busque discriminar entre los elementos de un conjunto aquellos que funcionan como ejes o "fuerzas motrices" del dinamismo de un proceso de crecimiento, como es el caso de las dependencias al interior de la propia Administración Central y con respecto al universo que la contiene de manera más inmediata, dado que es la fuente en donde se inscribe, representado por el total de afiliados al ISSSTE.

Otra ventaja de esta técnica es que proporciona la posibilidad de poder descomponer los incrementos en magnitudes absolutas en varios componentes. La desagregación en un mayor o menor número de éstos varía según el problema que se esté analizando y también depende de las propuestas de los autores. Entre otros investigadores que han utilizado la técnica de

"cambio y participación" están Lausen (1971), Salazar (1983), Garza (1985) y Garza y Sobrino (1989).

Al contar con el incremento real absoluto de la unidad elegida --en este caso cada secretaría y departamento de Estado-- entre dos puntos en el tiempo --en este caso el año inicial y final de cada sexenio-- la técnica permite desagregar ese incremento en varios componentes. Siguiendo a Garza (1985) y Garza y Sobrino (1989) se han manejado los siguientes componentes:

a) El llamado "componente estructural" o de "participación nacional" ya que "...mide el cambio que se da como resultado del crecimiento de la economía en su conjunto y del sector...". (Garza y Sobrino, 1989; pág. 89). En el caso de este trabajo se trata del cambio producido por el crecimiento del total de afiliados al ISSSTE en su conjunto, del cual forman parte (como sector) las dependencias de la Administración Central.

b) Derivado de lo anterior, se maneja un "componente sectorial", que en este caso se refiere al cambio como consecuencia del dinamismo del conjunto de las dependencias de la Administración Central con respecto al "componente estructural", o sea, el total de afiliados al ISSSTE.

c) Por último, el llamado "componente diferencial" resulta esencial ya que es el que señala aquellas unidades que funcionan como "motrices" de todo el proceso, en este caso se trata de las dependencias a las cuales se debe el mayor peso en el crecimiento del empleo en la Administración Central.

Al momento de analizar el "componente diferencial" lo que se muestra como más importante es el signo --positivo o negativo-- que lo caracteriza, así, los "componentes diferenciales" con signo positivo estarán indicando la calidad de "motrices".

En la aplicación de esta técnica para los fines de la presente investigación se utilizaron las siguientes fórmulas (tomando como ejemplo a la Secretaría de Educación en el sexenio 1965-1970):

a) Componente Estructural.

$$CE = SEP\ 65 \left[\left(\frac{\text{Total Afil. I. 70}}{\text{Total Afil. I. 65}} \right) - 1 \right]$$

b) Componente Sectorial.

$$CS = SEP\ 65 \left[\left(\frac{\text{TotSrias 70}}{\text{TotSrias 65}} \right) - \left(\frac{\text{TotAfI 70}}{\text{TotAfI65}} \right) \right]$$

c) Componente Diferencial.

$$CD = SEP\ 65 \left[\left(\frac{SEP\ 70}{SEP\ 65} \right) - \left(\frac{\text{TotSrias 70}}{\text{TotSrias 65}} \right) \right]$$

CAPITULO VI

CONSIDERACIONES FINALES

APARTADO A) SINTESIS Y CONCLUSIONES.

El dar cuenta de la evolución del empleo público en la Administración Central Mexicana durante el presente siglo supuso, desde el inicio, el enfrentamiento de problemas teórico-metodológicos y empíricos poco abordados no sólo en el campo de los estudios de población sino en las ciencias sociales en general. Por ello surgió la necesidad de acudir a la revisión de diferentes áreas temáticas y perspectivas conceptuales para, de esta manera, poder nutrir la investigación con los elementos teóricos y empíricos que permitieran cubrir el objetivo central de conocer las tendencias que presenta el empleo público en México a lo largo del tiempo.

El solo hecho de remitirse al tema del empleo, en este caso el generado por el aparato gubernamental, condujo también desde el principio a la problemática de la operación de los mercados de trabajo, destacando la necesidad de explorar su heterogeneidad, lo cual implica la existencia de dinámicas propias para los diferentes segmentos que conforman ese todo multidimensional que constituye la economía de un país. De ahí la elección metodológica de estudiar por separado uno de los varios segmentos o submercados que conforman el empleo público en México, distinguiendo entre el universo que representa la Administración

Central y el Sector Paraestatal.

Una vez acotado el objeto de estudio, fueron retomadas algunas de las propuestas teórico-metodológicas y de manejo empírico y técnico de los analistas británicos, sobre todo el desarrollado por Richard Rose y por los organismos internacionales preocupados por el tema, que tienen todos como punto de arranque la preocupación por la expansión y el tamaño de los gobiernos, cuyos antecedentes se remontan en la ciencia económica al siglo pasado.

El análisis del crecimiento y las magnitudes del gobierno implica la consideración de una variedad de elementos que Rose conjuntó en cinco dimensiones (¹) las cuales, por supuesto, están interrelacionadas aun cuando con fines analíticos pueden privilegiarse unas sobre otras. En la investigación el volumen de empleados fungió como el eje en torno al cual giran los otros elementos. Sin embargo, en el análisis se le concedió la misma importancia a los aspectos legislativos más directamente vinculados con la estructura orgánica de la Administración Central que al recuento por programas y por dependencias. Sin duda estas últimas representan la movilización selectiva de recursos y del ejercicio de políticas públicas, por lo que finalmente remiten a la orientación política y económica de un gobierno.

¹) Las cinco dimensiones son: el ámbito legislativo, el aspecto financiero, la existencia de organizaciones, la conformación de programas y el volumen de empleados públicos.

La medición de las variables consideradas, en este caso más específicamente la cuantificación de los volúmenes del empleo público, presentó problemas que, como en los otros temas que estudia la sociodemografía, surgen en primera instancia de la escasez o las limitaciones de las fuentes de datos. Para dar seguimiento al proceso de expansión del empleo público en la Administración Central Mexicana para las últimas décadas se utilizó una fuente relativamente poco explotada en la investigación como son los Anuarios Estadísticos del ISSSTE.

En su momento se señaló que una de las ventajas de esta fuente, y también de la existente para las primeras etapas --los Anuarios Estadísticos de los EUM--, reside en que el registro de datos es para periodos amplios, lo cual es indispensable para dar seguimiento a un proceso y poder apreciar los cambios en las magnitudes absolutas y relativas de las variables así como para detectar la dirección y el ritmo con el cual se mueven; ello, finalmente, permite el establecimiento de tendencias a lo largo del tiempo.

Las dimensiones consideradas para dar cuenta de la evolución del empleo público se entretajeron con una caracterización socioeconómica y política general del país para cada etapa histórica, con la finalidad de conformar un contexto que diera sustento a la propuesta de que la orientación política y económica de los regímenes presidenciales incide, más directamente que en otros mercados de trabajo, en la dirección y el ritmo de evolución del empleo público.

En parte, esta estrategia fue retomada de los escasos estudios existentes sobre el tema en México y América Latina en los cuales se ha adoptado una visión analítica más integral ya que la mayoría toma en consideración tanto la operación de los mercados de trabajo desde una vertiente económica como el aspecto político. La dimensión económica en estos trabajos es vista mas como historia y política económica que como la aplicación de técnicas propias de la econometría, y la inclusión del ámbito de lo político proviene de la ineludible y fundamental presencia que el Estado ha tenido en los procesos socio-económicos y socio-políticos de todos los países latinoamericanos.

En la segunda parte del trabajo se hizo una primera aproximación al comportamiento general del empleo público en México enmarcando al objeto de estudio en un contexto estructural más amplio que permitió una confrontación con otros universos tales como los sectores económicos, con especial atención en el terciario. Varios puntos resaltaron de esta comparación. Quizás el más importante es que el empleo público como conjunto ha presentado una tendencia a la constante expansión a lo largo del tiempo y, sobre todo, su ritmo de crecimiento ha sido bastante superior al de otros sectores, inclusive al de los servicios que, por su parte, ha crecido más rápido que el agropecuario y el industrial, notoriamente del final de la década de los setenta en adelante. De esta manera, la propia expansión del empleo público ha contribuido al crecimiento del terciario, puesto que la Administración Central forma parte de este sector; igualmente, el

estudio de este particular tipo de submercado de trabajo también contribuye a un análisis más desglosado del sector servicios, lo cual se ha planteado como necesario para poder entender un universo tan heterogéneo.

Al quedar asentado que el propio empleo público comprende segmentos que es necesario analizar por separado, no sólo se está haciendo referencia a los dos grandes sectores de la Administración Central y la Paraestatal, sino incluso a la existencia de bloques diferentes al interior de la primera. Es por ello que en la investigación se le ha dado tanta importancia al seguimiento del empleo público por programas y por dependencias, respondiendo al supuesto de que estas unidades de análisis pueden cambiar en direcciones y a ritmos diferentes, y a veces hasta opuestos, a lo largo del tiempo.

Si bien por las propias características de cada programa hay algunos que en principio pueden ser más intensivos en inversión de capital o en generación de empleo o en expedición de leyes, es aquí donde surgen más claramente las diferencias en cuanto a ritmos y periodos de crecimiento. En efecto, a nivel agregado el empleo público se ha expandido en prácticamente todos los países pero la dirección y la magnitud de los programas ha ido variando, y ello es claro en el caso de las dependencias.

Así, en términos generales, en todos los países, tanto en los desarrollados como en los de América Latina, el llamado Programa Social, que comprende principalmente educación y salud, es el que ocupa más personal y el que ha crecido más en los

últimos 40 o 50 años. El área correspondiente a las actividades propiamente gubernamentales presenta una situación mas bien estable a lo largo del tiempo y, como contraparte, los programas económicos, sobre todo si se incluye a las empresas gubernamentales o paraestatales, se caracterizan por una diversidad de situaciones entre países y entre etapas históricas.

Al entrar ya directamente a analizar el caso de México, la presentación en el capítulo IV del desarrollo del empleo público en la Administración Central Mexicana para un periodo de casi 50 años (1920-1964) ha tenido como finalidad tanto reseñar el surgimiento del aparato burocrático-administrativo, el cual conllevó el acelerado crecimiento inicial del contingente de empleados al servicio del Estado, como señalar las estrechas relaciones existentes entre la orientación económica y política de cada periodo presidencial con la evolución y las tendencias de este mercado de trabajo.

En resumen, las etapas inmediatamente posteriores a la revolución armada de 1910 se caracterizaron por la necesidad de reconstruir y reorganizar al país. Se puede considerar que fue durante el régimen del presidente Cárdenas que las principales instituciones que conforman al Estado empezaron a afianzarse para lograr la estabilidad política y económica que, en términos generales, caracterizaría a los siguientes mandatos presidenciales.

Una vez afianzada esta plataforma, en las décadas del cuarenta, cincuenta y sesenta se logró implementar un modelo de desarrollo basado en la transformación industrial del país que fue acompañado por una creciente urbanización. En este proceso la presencia del Estado fue permanente y cada vez mayor lo que significó un crecimiento constante del empleo público.

A lo largo de los casi 25 años que abarcan los últimos cuatro mandatos presidenciales considerados en el capítulo V (1965-1988), se vio cómo el eje del crecimiento económico nacional fue cambiando. El análisis de algunos de los indicadores de las relaciones Estado/economía y Estado/sociedad hizo más claro que la orientación económica y política de los regímenes presidenciales se transformó, de manera mas o menos importante, en el curso de unos cuantos años.

Resulta claro que una de las características esenciales de la evolución del conjunto del empleo en la Administración Central es la constante expansión a lo largo no sólo de los últimos cuatro sexenios estudiados sino, de hecho, desde la conformación en el presente siglo del aparato gubernamental surgido después de la Revolución de 1910. Precisamente lo que se hizo en los capítulos IV y V fue seguir la trayectoria de los cambios, especificidades y matices que las diferentes etapas históricas han marcado tanto en la estructura orgánica de la Administración Central como en el andamiaje legislativo que le ha dado institucionalidad a las transformaciones. También se estudiaron los cambios a partir de las magnitudes absolutas y relativas del

empleo generado por esta parte del sector público.

Después de hacer el recuento de cómo sexenio tras sexenio el empleo público en la Administración Central hace permanentes ciertas características, como por ejemplo la preeminencia --en términos de generación de empleo-- del Programa Social, se utilizó la técnica de "cambio y participación" para relativizar las tendencias resultantes de la misma información. Es decir, a través de las proporciones porcentuales, las tasas anuales de crecimiento y el propio análisis de "cambio y participación" queda de manifiesto el peso absoluto y relativo que cada dependencia de la Administración Central tiene respecto al conjunto y a lo largo del tiempo, y la dirección y ritmo de los cambios.

El análisis de "cambio y participación" permite, además, identificar entre los elementos de un conjunto --en este caso las secretarías y los departamentos de Estado-- aquellos que funcionan como entidades motrices con lo cual contribuyen de manera significativa al proceso de crecimiento del propio conjunto.

Destaca en este sentido el caso de la Secretaría de Educación Pública, que durante años se ha constituido en la dependencia que aglutina los mayores contingentes de trabajadores. Es interesante hacer notar que esta secretaría, que durante el régimen del presidente Echeverría presenta la tasa de crecimiento más alta de los cuatro sexenios, sin embargo, no resulta una unidad motriz en este periodo porque respecto a los

sexenios anteriores continúa con su misma tendencia de expansión y en comparación con algunas de las otras dependencias su velocidad de crecimiento en ese sexenio se relativiza.

Poniendo atención en las dos últimas décadas analizadas en el capítulo V, los datos reflejan algunos puntos esenciales que, en síntesis, son los siguientes: a la mitad del sexenio del presidente Echeverría, entre 1973 y 1975, se dan los mayores crecimientos tanto en el total de afiliados al ISSSTE como en la Administración Central, lo cual se traduce también a la división por género. En cambio, en el siguiente sexenio, y precisamente cuando el país estaba viviendo el "boom" petrolero, en 1979 se presenta el único decrecimiento en números absolutos del total de afiliados al ISSSTE de los cuatro últimos mandatos presidenciales considerados. Finalmente, al iniciar la crisis económica en 1982, y permanecer tal situación durante todo el sexenio de M. de la Madrid, es importante observar que no se presentan decrecimientos en el número total de afiliados al ISSSTE. Por el contrario, como conjunto aumenta su volumen en esos seis años; sucede lo mismo en la Administración Central, a excepción del último año donde se experimenta un cierto decrecimiento.

De esta manera, en diferentes puntos del trabajo se hizo referencia al fenómeno de cómo el empleo público puede asumir un comportamiento anticíclico respecto a otros mercados de trabajo en ciertos momentos. Este es el caso del descenso en su velocidad de crecimiento ante el auge petrolero y, a la inversa, del mantenimiento de un cierto ritmo de crecimiento ante la baja

generalizada de los indicadores económicos con la crisis iniciada en 1982.

Si bien se ha reiterado que como conjunto la Administración Central no disminuyó el número de empleados a su servicio durante el sexenio de M. de la Madrid, es importante precisar que se dio un decrecimiento en números absolutos en el último año de ese periodo. Al final del capítulo V se señaló que este decrecimiento, a diferencia de los experimentados en los sexenios de Echeverría y López Portillo, podría tal vez apuntar en otro sentido al que tuvo en esos doce años, cuando el comportamiento anticíclico del empleo público no denotaba un cambio de la tendencia general de constante expansión del empleo público.

En efecto, el análisis de la reducción del número absoluto de trabajadores que laboran en la Administración Central entre el final del mandato de M. de la Madrid y el inicio del de Salinas de Gortari permite suponer cambios en la tendencia histórica. Sin embargo, esta afirmación debe ser evaluada cuidadosamente porque después del decrecimiento inicial en este último sexenio hubo un leve incremento. Además, y esto es básico, es preciso considerar que aún no se cuenta con información respecto a los posibles cambios en las magnitudes del empleo público provocados por la reorganización de la Administración Central hacia la mitad del sexenio del presidente Salinas de Gortari que significó la desaparición y la transformación de algunas secretarías de Estado. De ahí que estas observaciones deban verificarse posteriormente porque las reorganizaciones realizadas en periodos

anteriores no han implicado necesariamente un redimensionamiento del aparato burocrático-administrativo hacia la baja.

Este tipo de interrogantes, que se enmarcan en el amplio tema del Estado y su funcionamiento en las sociedades del ya cercano siglo XXI, son las que surgen ante los cambios que América Latina está experimentando actualmente. Por ello, para terminar, vale la pena recordar una cita de la compiladora de los estudios más recientes sobre el tema del empleo público en varios países latinoamericanos porque resulta ilustrativa en relación a la amplitud del problema:

"La complejidad de las fuentes históricas de crecimiento del empleo estatal (sociales, económicas y políticas), ligadas a la evolución del estado en cada país y a cuán temprano se afianzó un estado nacional, al origen de sus recursos y al carácter redistributivo o regresivo de sus políticas históricamente dominantes, dio como resultante configuraciones estatales que en la actualidad imponen en cada país fuertes limitaciones a la posibilidad de reestructurar el gasto estatal a través de la manipulación del empleo. Estas restricciones han determinado que en gran parte de los países estudiados exista una apreciable distancia entre intenciones y discurso gubernamentales, de naturaleza privatista y neoliberal, y las políticas realmente implementadas." (Marshall, 1990; pág. 2).

APARTADO B) LINEAS DE INVESTIGACION.

A lo largo de todo el trabajo se ha mencionado en varias ocasiones que el tema del empleo público ha sido relativamente poco estudiado, sobre todo, por supuesto, en comparación con otras áreas; también se ha señalado la escasez y limitación de las fuentes de información, lo cual no es privativo de este campo. Es por ello que existe una variedad de aspectos aún por investigar, ligados directamente con el empleo público, que pueden dividirse en varios ámbitos, entre los que destacan los que a continuación se señalan.

En una perspectiva macroestructural, uno de los primeros puntos a considerar, si bien fuera del alcance directo de los investigadores, se refiere a la necesidad de mejorar y ampliar las fuentes de datos existentes así como también la generación de nuevas fuentes de información, o de datos alusivos específicamente al empleo público dentro de las ya existentes, por parte de las agencias nacionales encargadas de ello y aún de cada una de las dependencias gubernamentales.

Una vez reunido un cúmulo de información a nivel de grandes agregados, se tendría la materia prima para elaborar estudios amplios que utilizaran técnicas propias de la econometría, similares a los reseñados en el capítulo dos, ya que parece no existir tal aproximación en el caso de México. Con ello se contribuiría a la detección de los determinantes del crecimiento del empleo público y del tamaño del gobierno, lo cual seguramente

aportaría valiosos elementos para el análisis del sector público.

Al hacer referencia a la magnitud que poco a poco ha ido adquiriendo el empleo público hay que recordar y reiterar que en esta investigación sólo se ha tomado en cuenta la parte correspondiente a las secretarías y los departamentos de Estado, por lo que si se agrega el empleo generado por las múltiples comisiones, instituciones y organismos que sin depender administrativamente del Sector Central están directamente vinculadas con la administración pública, es claro que los volúmenes de empleo público se elevarían.

Lo mismo sucede si además se toma en cuenta al Sector Paraestatal que en el curso de los años, desde el cardenismo hasta principios de la década de los ochenta, se fue expandiendo y diversificando convirtiéndose, así, en uno de los motores fundamentales del crecimiento de la economía mexicana. Para un análisis de este sector, desde mediados de los ochenta y en el sexenio en curso (1989-1994), habrá que tomar en consideración los cambios en la orientación de política económica que han surgido, una de cuyas consecuencias ha sido precisamente la reestructuración del Sector Paraestatal que ha experimentado un proceso de privatización.

Es por ello que el ámbito de los organismos paraestatales, la otra parte fundamental del sector público, sólo se ha tocado someramente ya que no constituye el objeto de estudio del presente trabajo y, además, porque por su importancia y magnitud requiere un estudio aparte que rescate su dinámica propia y sus

características específicas. Sin embargo, teniendo presentes las diferencias entre este sector y la Administración Central también sería deseable hacer una evaluación de todo el empleo generado directamente por el Estado para obtener una ponderación del peso que ha tenido en el pasado y que tiene en el presente en la economía nacional y en el funcionamiento de los mercados de trabajo.

En este sentido, otra de las distinciones importantes a estudiar, a la cual no se hizo alusión en el trabajo, se refiere al análisis regional, estatal y municipal del empleo público. Siguiendo con desagregaciones, y para llevar a cabo análisis más profundos, sería indispensable considerar en el estudio de este mercado de trabajo los tipos de contratación, que dan distintas relaciones laborales, como por ejemplo las categorías de personal "de base", "de confianza", eventual, etc. que conforman conglomerados diferentes.

Otros puntos importantes a desarrollar, a los cuales sólo se ha hecho mención, residen en la elaboración de un perfil sociodemográfico del empleo público, para lo cual existe muy poca información. También es un campo de investigación fundamental la estructura ocupacional al interior de la administración pública, que considere aspectos como la segregación y la discriminación laboral, en los cuales el tema de la mujer en el empleo público amerita un estudio especialmente dedicado a ello. Finalmente, está el tema de las remuneraciones y el deterioro salarial que han sufrido los empleados públicos en la última década.

Entrando ahora a una perspectiva que privilegie el análisis microsocia! también existe una diversidad de temas por investigar que, en principio, se podrían contener tentativamente en el tema de "la informalidad de la formalidad". Con esto se estaría haciendo referencia a todo el "submundo" existente al interior del aparato gubernamental, en cada dependencia y oficina, donde se teje la trama cotidiana del trabajo concreto que realizan los empleados públicos. Ahí cabría una variedad de aspectos que irían desde las formas de contratación y las condiciones de trabajo, hasta preguntas en torno a la fuerte participación de las mujeres en el empleo público y las ventajas y desventajas que encuentran en este tipo de mercado de trabajo. Esto, a su vez, remitiría al amplio campo de la sociodemografía y los estudios sobre familia-unidad doméstica.

Para terminar, si se pudiera retomar toda la investigación anterior, quedaría por elaborar y profundizar en aspectos mas bien teóricos como el problema de las relaciones causales que den cuenta de fenómenos como los estudiados en el presente trabajo. Para ello, sería necesario conjuntar equipos interdisciplinarios orientados a manejar simultáneamente diversas dimensiones analíticas y técnicas de investigación.

Un ejemplo de ello lo constituye la propia consideración de las dimensiones económica y política, hasta llegar a temas tales como el de la existencia de una cierta racionalidad que da sentido al aparato gubernamental, tal como lo planteó Weber. Prácticamente todos los regímenes presidenciales considerados,

pero sobre todo los últimos tres, en diversos momentos han explicitado la necesidad de dar racionalidad y coherencia a las acciones del sector público (LEA), la prioridad que debe tener el ejercicio de la planeación para obtener resultados eficientes (JLP) y el logro de un uso racional de los recursos (sobre todo si son escasos) para optimizar las estructuras existentes y modernizar al país (MMH).

Es decir, los diversos objetivos que aún las orientaciones económicas y políticas opuestas podrían sustentar se justifican por igual en aras de la racionalidad y la eficiencia. De ahí que un tema como este, que contiene muchas facetas y que ha sido abordado mas bien en el campo de la Administración Pública, sería deseable conectarlo con los otros ámbitos disciplinarios enfocados más a la investigación empírica con el fin de ir conformando el verdadero rompecabezas que constituye la burocracia mexicana. Tarea ciertamente compleja pero necesaria y útil ya que por mas que los lineamientos de política económica cambien de un régimen a otro, el aparato gubernamental permanecerá aunque, eso sí, irá cambiando y expresando dichas transformaciones en un juego dialéctico que es precisamente lo que hay que estudiar y explicar.

BIBLIOGRAFIA

-Aguilar Camín, H. y L. Meyer. A La Sombra De La Revolución Mexicana. Ed. Cal y Arena. México, 1989.

-Aguilar Villanueva, L. "En Torno Al Concepto De Racionalidad De Max Weber." En: Olivé, L. (comp.). Racionalidad. Ensayos sobre la racionalidad en ética y política, ciencia y tecnología. Siglo XXI, eds./Unam. México, 1988.

-Amsden, A.; editor. The Economics Of Women And Work. Penguin Books. Great Britain, 1980.

-Andreski, S. Max Weber's Insights and Errors. Routledge and Kegan, 1984.

-Anker, R. y Hein, C. Medición de las Actividades Económicas de la Mujer. Oficina Internacional del Trabajo, 1987.

----- Desigualdades Entre Hombres y Mujeres en los Mercados de Trabajo Urbanos del Tercer Mundo. OIT, 1987.

-Anuarios Estadísticos de los Estados Unidos Mexicanos.

-Arguello, M. y A. Lavell. "Estado y Empleo Público en Costa Rica, 1950-1986." En: Marshall, A., comp. El Empleo Público Frente A La Crisis. Estudios Sobre América Latina. Instituto Internacional de Estudios Laborales. OIT. Ginebra, 1990.

-Attolini, J. "Administración Pública En México". En: Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal. Autores Mexicanos. Dirección General de Estudios Administrativos. Secretaría de la Presidencia. México, 1976.

-Ayala Espino, J. Estado y Desarrollo. La Formación de la Economía Mixta Mexicana (1920-1982). FCE. México, 1988.

-Ayala y Blanco. "El Nuevo Estado y la Expansión de las Manufacturas. México, 1877-1930." En: Cordera, R. (selección). Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana. Lecturas 39. FCE. México, 1981.

-Barenstein, J. El Análisis de la Burocracia Estatal desde la Perspectiva Weberiana. Los Administradores en el Sector Público Mexicano. CIDE. México, 1981.

-Basáñez, M. El Pulso De Los Sexenios. Siglo XXI. México, 1990.

- Bataillon, C. La Ciudad y el Campo en el México Central. Siglo XXI, eds. México, 1972.
- Bataillon y Rivière D'Arc. La Ciudad de México. Sepsetentas, No. 99. México, 1973.
- Benitez Zenteno, R. "La Investigación Demográfica en México". En: Investigación Demográfica en México - 1980. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México, 1982.
- Bowles, S. y R. Edwards. Introducción a la Economía: Competencia, Autoritarismo y Cambio en las Economías Capitalistas. Alianza Editorial. Madrid, 1990.
- Britan y Cohen. Hierarchy & Society. Anthropological Perspectives On Bureaucracy. ISHI. Philadelphia, 1980.
- Brown, R. "Burocracia: la utilidad de un concepto." En: Kamenka y Krygier, comps. La Burocracia. Trayectoria de un Concepto. FCE. Breviarios. No. 302. México, 1981.
- Browning, H. y J. Singelmann. The Emergence of a Service Society: Demographic and Sociological Aspects of the Sectoral Transformation of the Labour Force in U.S.A. Springfield, Virginia. National Technical Information Service, 1975.
- Cabrera Acevedo, G. "El Programa Nacional Indicativo de Investigación Demográfica y las Políticas de Población". En: Investigación Demográfica en México - 1980. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México, 1982.
- Camp, R. "The Political Technocrat In Mexico And The Survival Of The Political System". Latin American Research Review. Vol. XX. No. 1. 1985.
- Carrillo Castro, A. La Reforma Administrativa en México. Base Metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso. (1821-1971). Ed. Porrúa. México, 1980.
- Carnoy, M. Can educational policy equalize income distribution in Latin America. International Labor Office. Genova, 1976.
- Carnoy, M., H. Levin y K. King. "Segmented Labour Markets. Econometric Studies of Labour Market Segmentation in Developing Countries." "Segmented Labour Markets: A Review of the Theoretical and Empirical Literature and Its Implications for Educational Planning." En: Education, Work and Employment II. UNESCO, Paris, 1980.

- Carnoy, M. y H. Levin. *Schooling And Work in the Democratic State*. Stanford University Press. California, 1985.
- Cartaya Febres, V. "Venezuela: empleo y condiciones de trabajo en el sector público." En: Marshall, A., comp. *El Empleo Público Frente A La Crisis*. Estudios Sobre América Latina. Instituto Internacional de Estudios Laborales. OIT. Ginebra, 1990.
- Casassus, C. "Del Modelo Neoclásico a las Teorías de la Segmentación del Mercado de Trabajo." *Sociología del Trabajo*. 3/4, 1980.
- Caso, A. "Las Comunicaciones." En: México. *Cincuenta Años de Revolución*. FCE. México, 1963.
- Castellanos Coutiño, H. "Comentarios a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de Diciembre de 1958." En: *Revista de Administración Pública*. No. 10. Octubre-diciembre, 1958. INAP, México.
- Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal. Administración Central. 1975. Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal.
- Centro de Estudios Económicos y Demográficos. *Dinámica de la Población de México*. El Colegio de México. México, 1981.
- Clark, C. *The Conditions Of Economic Progress*. Macmillan. London, 1940.
- Comité Técnico Consultivo de Recursos Humanos. *Recomendaciones para la Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal*. México, 1978.
- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). *Informe de Investigación. Serie: Población. Reproducción de la Población y Desarrollo - 4. Familia, Reproducción de la Población y Dinámica de la Sociedad Capitalista*. Brasil, 1983.
- Cordera, R. (selección). *Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana*. Lectura 39. FCE. México, 1981.
- Cordera y Orive. "México: Industrialización Subordinada." En: Cordera, R. (selección). *Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana*. Lectura 39. FCE. México, 1981.
- Cortés, F. "De Marginal A Informal: El Desarrollo De La Discusión En América Latina." En: Cortés y Cuéllar, coords. *Crisis y Reproducción Social. Los Comerciantes Del Sector Informal*. Flacso/M.A. Porrúa (Librero-Editor). México, 1990.

-Cortés y Cuéllar, coords. Crisis y Reproducción Social. Los Comerciantes Del Sector Informal. Flacso/M.A. Porrúa (Librero-Editor). México, 1990.

-Cotidiano, El. Revista de la Universidad Autónoma Metropolitana. No. 3. Diciembre 1984-Enero 1985. Año 2. No. 7. Agosto-Septiembre 1985. No. 15. Enero-Febrero 1986.

-Crozier, M. El Fenómeno Burocrático. Amorrortu, eds. Buenos Aires, 1969.

-Cuadernos de Renovación Nacional. Reestructuración del Sector Paraestatal. FCE. México, 1988.

-Cuadra, H. "El Modelo Normativo de la Rectoría Económica del Estado, 1917-1987." En: México, 75 Años de Revolución. FCE, 1988.

-Cutolo dos Santos, S. y Ramos, C.A. "Empleo y Remuneración en el Sector Público Brasileño." En: Marshall, A., comp. El Empleo Público Frente A La Crisis. Estudios Sobre América Latina. Instituto Internacional de Estudios Laborales. OIT. Ginebra, 1990.

-Doeringer, P. y M. Piore. Internal Labor Markets and Manpower Analysis. Heath Lexington Books, 1971.

-Doeringer, P. y M. Piore. "El Paro y El "Mercado Dual de Trabajo."" Reproducido de: "Unemployment and the Dual Labor Market." The Public Interest. No. 38, 1975. En: Toharia, L., comp. El Mercado de Trabajo: Teorías y Aplicaciones. Alianza Editorial. Madrid, 1983.

-Dogart, A. "El impacto del recorte sobre el empleo." En: Revista El Cotidiano. Año 2, No. 7. Agosto-Septiembre 1985.

-Duarte, J. C., et. al. Alguns Problemas Teórico-Metodológicos dos Estudos de Populacao na América Latina. Textos NEPO 3. Nucleo de Estudos de Populacao. Universidade Estadual de Campinas. Brasil, 1985.

-Duhalt Krauss, M. Una Selva Semántica Y Jurídica. La Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1977.

-Durán, L. (Comp.). Lázaro Cárdenas. Ideario Político. Serie Popular ERA. México, 1976.

-Echeverría, R. Empleo Público En América Latina. Oficina Internacional del Trabajo. PREALC. 1985.

- Edwards, Reich y Gordon, eds. Labour Market Segmentation. Heath and Co. Lexington, Mass., 1975.
- Eisenstadt, S.N. "Bureaucracy and Bureaucratization". En: Current Sociology. Vol. VII. No. 2. 1958.
- "Burocracia y Desarrollo Político". Cap. 6. En: Ensayos Sobre El Cambio Social Y La Modernización. Editorial Tecnos. Madrid, España, 1970.
- Estudios Sociológicos. Vol. I. Número 3. Septiembre-diciembre, 1983. Publicación cuatrimestral del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.
- Etzioni, A. A Comparative Analysis of Complex Organizations. Free Press. New York, 1961.
- Excelsior. Periódicos de los años 1930, 1933 y 1939.
- Flores Caballero, R. Administración y Política en la Historia de México. FCE/INAP. México, 1988.
- Fortuna, J.C. "El Empleo Público en el Uruguay, 1963-1985." En: Marshall, A., comp. El Empleo Público Frente A La Crisis. Estudios Sobre América Latina. Instituto Internacional de Estudios Laborales. OIT. Ginebra, 1990.
- Freyre Rubio, J. Las Organizaciones Sindicales, Obreras y Burocráticas Contemporáneas en México. UAM-Azcapotzalco. 1983.
- Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). Documentos Básicos. México, 1983.
- (FSTSE). Historia del Movimiento Sindical de los Trabajadores del Estado. México, 1983.
- García Alba, P. y Serra Puche, J. "Fluctuaciones Económicas en México y Estados Unidos". En: Demografía y Economía. Vol. xviii; No. 58. El Colegio de México. México, 1984.
- García, Brígida. "La Participación de la Población en la Actividad Económica". En: Demografía y Economía, Vol.IX:1,1975.
- Desarrollo Económico y Absorción de Fuerza de Trabajo en México. El Colegio de México, 1988.
- García de Fanelli, A. M. Mujeres Y Empleo Público: El Caso De Las Empresas Estatales. Documento CEDES/1. Buenos Aires, 1988.

----- "Empleo Femenino en el Sector Público Argentino". CEDES/CONICET. Ponencia presentada en el panel sobre "Women at Work in Latin America", Congreso de la LASA, 1989.

----- El Empleo Femenino en el Sector Público Nacional. CEDES. Buenos Aires, 1990.

-Garza, G. El Proceso de Industrialización en la Ciudad de México. 1821-1970. El Colegio de México, 1985.

-Garza, G. y J. Sobrino. Industrialización Periférica en el Sistema de Ciudades de Sinaloa. El Colegio de México, 1989.

-Ginneken, W. "Reajustes de personal en el sector público: consideraciones generales referidas a los países en desarrollo." En: Revista Internacional del Trabajo. Vol. 109. No. 3. 1990.

-González Salazar, G. "La Participación de la Mujer en la Actividad Laboral de México." En: La Mujer y el Trabajo en México. Antología. Secretaría del Trabajo. México, 1986.

-Gordon, D., Edward, R. y Reich, M. "A theory of labor market segmentation." En: Carnoy, M., ed. Schooling In A Corporate Society. New York, 1977.

----- Segmented Work, Divided Workers. The Historical Transformation Of Labor In The United States. Cambridge University Press, 1982.

-Gordon Schaeffer, W. "La Administración Pública Mexicana". En: Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal. Autores Extranjeros. Dirección General de Estudios Administrativos. Sría. de la Presidencia. México, 1976.

-Gouldner, A. "Metaphysical pathos and the theory of bureaucracy." En: Etzioni, comp. Complex Organizations; A Sociological Reader. New York, 1964.

-González Casanova, P. y H. Aguilar Camín (coords.). México Ante La Crisis. Siglo XXI, eds. México, 1985.

-Guerrero, O. "75 Años de Revolución: La Administración Pública." En: México. Setenta y Cinco Años de Revolución. III. Política 2. FCE/INEHRM. México, 1988.

-Hansen, R. La Política del Desarrollo Mexicano. Siglo XXI, eds. México, 1974.

-Haveman, R. El Sector Público. Amorrortu Eds. Buenos Aires, 1972.

- Heller, P. y A. Tait. Government Employment and Pay : Some International Comparisons. International Monetary Fund. Washington, D. C., 1983.
- Heller, P. y J. Diamond. International Comparisons of Government Expenditure Revisited: The Developing Countries, 1975-86. International Monetary Fund. Washington, D. C., 1990.
- Huntington, S.P. El Orden Político En Las Sociedades En Cambio. Ed. Paidós. Buenos Aires, 1972.
- Infante, R. y E. Klein. "Mercado Latinoamericano Del Trabajo En 1950-1990." En: Revista de la CEPAL. No. 45. Diciembre, 1991.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE). Anuarios Estadísticos de 1965 a 1988.
- ISSSTE. Estadísticas de Población Derechohabiente. Dic., 1991.
- Instituto Nacional de Administración Pública/Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Tamaño Y Composición De La Administración Pública Mexicana. México, 1988.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Sistema de Cuentas Nacionales de México. 1985-1988. Tomo I. Resumen General. México, 1990.
- Izaguirre Rojo, C. "La Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado". En: Revista de Administración Pública. No. 10. Octubre-diciembre de 1958. INAP. México.
- Jatoba, J. Latin America's Labour Market Research. A State Of The Art. International Institute for Labour Studies. 1988.
- Joekes, S. La Mujer y la Economía Mundial. Siglo XXI, eds. México, 1987.
- Jusidman, C. "Evolución del Empleo y los Mercados de Trabajo en México." Ponencia presentada en la reunión de la SOMEDE, México, 1986.
- Kamenka, E. y M. Krygier. La Burocracia. Trayectoria de un Concepto. FCE. Breviarios. No. 302. México, 1981.
- Katzman, R. "Notas Sobre Las Transformaciones Sectoriales Del Empleo En América Latina." En: Memorias del Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo. Unam/El Colegio de México. 1984.

- Kaufman, B. The Economics of Labor Markets and Labor Relations. Georgia State Univ. Dryden Press. 1989.
- Krygier, M. "Weber, Lenin y la Realidad del Socialismo." En: Kamenka, E. y M. Krygier. La Burocracia. Trayectoria de un Concepto. FCE. Breviarios. No.: 302. México, 1981.
- Lasuen, J.R. "Venezuela: An Industrial Shift-Share Analysis, 1941-1961." En: Regional and Urban Economics. Vol. 1. No. 2. 1971.
- Leal, J. F. Agrupaciones y Burocracias Sindicales en México, 1906-1938. Ed. Terra Nova. México, 1985.
- Lerner, S. y Quesnel, A. "Una Familia Como Categoría Analítica en los Estudios de Población. Propuesta de un Esquema de Análisis". En: Investigación Demográfica en México - 1980. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México, 1982.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1977.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En: Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Editorial Porrúa. México, 1986.
- Levin, H. "Workplace Democracy and Educational Planning." En: Carnoy, Levin y King, eds. Education, Work and Employment II. UNESCO, Paris, 1980.
- Llamas Huitrón, I. Educación y Mercado de Trabajo en México. UAM/Iztapalapa. México, 1989.
- Lobato, E. "La Burocracia Mexicana". En: Revista de Economía. Vol. XIV. No. 10. México, octubre de 1951.
- Lustig, N. "Crisis Económica y Niveles de Vida en México: 1982-1985." En: Revista de Estudios Económicos. Vol.2. No.2. México, julio-diciembre, 1987.
- Lustig, N. y Rendón, T. "Condición de Actividad y Posición Ocupacional de la Mujer, y Características Socioeconómicas de la Familia en México." En : La Mujer y el Desarrollo II. SepDiana. México, 1982.
- Llorens, C. "Cronología del FIDES." En: Revista El Cotidiano. Año 2, No. 7. México, agosto-septiembre, 1985.
- Márquez Blas, R. "Teorías Clásicas de la Burocracia Capitalista: Hegel, Marx, Weber y Michels." En: Revista de Administración Pública. No. 76. Enero-abril, 1990. INAP. México.

- Márquez, V. y R. Godau. "Burocracia y políticas públicas: una perspectiva desde América Latina". En: Revista de Estudios Sociológicos. Vol. 1. No. 2. México, 1983.
- Marshall, A., comp. El Empleo Público Frente A La Crisis. Estudios Sobre América Latina. Instituto Internacional de Estudios Laborales. OIT. Ginebra, 1990.
- Marshall, A. "Introducción: El empleo público ante la crisis fiscal." En: Marshall, A., comp. El Empleo Público Frente A La Crisis. Estudios Sobre América Latina. Instituto Internacional de Estudios Laborales. OIT. Ginebra, 1990.
- Martínez, I. "Algunos Efectos de la Crisis en la Distribución del Ingreso en México." En: Tello, C. (coord.). México: Informe Sobre La Crisis (1982-1986). Centro de Investigaciones Interdisciplinarias En Humanidades. UNAM. México, 1989.
- Mendieta y Núñez, L. "La Administración Pública". En: México, 50 Años de Revolución. FCE. México, 1963.
- Mertens, W. "Investigación Sobre Población en América Latina: Presentación y Evaluación de Perspectivas Recientes". En: Reflexiones Teórico-metodológicas Sobre Investigaciones En Población. El Colegio de México/CLACSO. México, 1982.
- Mora y Araujo, M. "Teoría y Datos. Comentarios Sobre El Enfoque Histórico-estructural". En: Reflexiones Teórico-metodológicas Sobre Investigaciones En Población. El Colegio de México/CLACSO. México, 1982.
- Merton, R. K. "Bureaucratic Structure and Personality". En: Etzioni (comp.). Complex Organizations. A Sociological Reader. New York, 1964.
- Meyer, M. (in association with W. Stevenson and S. Webster). Limits To Bureaucratic Growth. Walter de Gruyter. Berlin. New York. 1985.
- Muñoz, H. y O. de Oliveira. "Algunas Controversias Sobre La Fuerza De Trabajo En América Latina." En: Katzman y Reyna, comps. Fuerza De Trabajo Y Movimientos Laborales En América Latina. El Colegio De México, 1979.
- Muñoz, H. "Algunas Contribuciones Empíricas y Reflexiones Sobre El Estudio del Sector Terciario." Revista Ciencia, No. 36, 1985.
- Musgrave, R. y A. Peacock, comps. Classics in the Theory of Public Finance. McMillan and Co. London, 1958.

-Nacif, B. Cambios En El Tamaño Del Gobierno Mexicano (1970-1987). Tesis de Licenciatura en Administración Pública. Centro de Estudios Internacionales/El Colegio de México. 1990.

-Oliveira, F. "O Terciario E A Divisao Social Do Trabalho." En: Estudos CEBRAP. No. 24. Petropolis, Brasil, 1978.

-Oliveira O. de. "Empleo Femenino en México en Tiempos de Recesión Económica: Tendencias Recientes." En: Cooper, et.al., comps. Fuerza De Trabajo Femenina Urbana En México. Vol. Primero. Unam/M.A. Porrúa (librero-editor). México, 1989.

-Oliveira O. de y B. García. "Encuestas. ¿Hasta Dónde?". En: Problemas Metodológicos en la Investigación Sociodemográfica. PISPAL/El Colegio de México. México, 1986.

----- "Fuerza de Trabajo Femenina y Transformación Social en México: 1950-1987." Ponencia presentada en el Seminario: Relaciones Sociales en América Latina. CLACSO. Brasil, Agosto de 1988.

----- "Trabajo, Fecundidad y Condición Femenina en México." Documento en versión preliminar. El Colegio de México. Mayo de 1990.

-Orlansky, D. "Empleo público y condiciones de trabajo. Argentina 1960-86." En: Marshall, comp. El Empleo Público Frente A La Crisis. Estudios Sobre América Latina. Instituto Internacional de Estudios Laborales. OIT. Ginebra, 1990.

-Ozaki, M. "Las relaciones de trabajo en la administración pública." En: Revista Internacional del Trabajo. Vol. 106. No. 3. 1987.

-Pardo, M. del C. La Modernización Administrativa En México. INAP/El Colegio de México. 1991.

-Partido Revolucionario Institucional/Confederación de Trabajadores de México (PRI/CTM). 50 Años De Lucha Obrera. Tomo I. 1936-1941. Historia Documental. México, 1986.

-Pedrero, M. "Evolución de la Participación Económica Femenina en los Ochenta." En: Revista Mexicana de Sociología. IIS/UNAM. México, enero-marzo de 1990.

-Pedrero, M. y Rendón, T. "El Trabajo de la Mujer en México en los Setentas." Tomo 1: El Empleo y la Mujer. SPP, 1982.

-Peters, G. y M. Heisler. "Thinking About Public Sector Growth: Conceptual, Operational, Theoretical, and Policy Considerations." En: Taylor, Ch. L., ed. Why Governments Grow. Measuring Public Sector Size. Sage Publications. 1983.

-Pichardo Pagaza, I. 10 Años de Planificación y Administración Pública en México (Ensayos). INAP, 1974.

----- Introducción a la Administración Pública de México. 1. Bases y Estructura. 2. Funciones y Especialidades. INAP/CONACYT. México, 1984.

-Piore, M. "Notes for a theory of labor market stratification." En: Edwards, Reich y Gordon. Labor Market Segmentation. Heath and Co. Lexington, Mass., 1975.

-Piore y Berger. Dualism and Discontinuity in Industrial Societies. Cambridge University Press. 1980.

-PREALC/OIT. Enfoque Alternativos Sobre El Mercado Del Trabajo: un exámen de los modelos neoclásico, keynesiano, neomarxista y de segmentación. Prealc/272. (Preparado por Andrés Solimano). Santiago de Chile, 1985.

-Rabotnikof, N. "Racionalidad y Decisión Política en Max Weber." En: Olivé, L. (comp.). Racionalidad. Ensayos sobre la racionalidad en ética y política, ciencia y tecnología. Siglo XXI, eds.; Unam. México, 1988.

-Rendón, T. "El Empleo En México: Tendencias Recientes." En: Investigación Económica. No. 161. México, julio-septiembre de 1982.

-Rendón, T. y Salas, C. "Evolución del Empleo en México : 1895-1980." En: Estudios Demográficos y Urbanos. Vol. 2. No. 2. Mayo-Agosto de 1987.

----- "El Empleo y los Salarios Durante la Crisis." En: Lechuga, J. y F. Chávez (coords.). Estancamiento Económico y Crisis Social en México. 1983-1988. Tomo I. Economía. UAM-Azcapotzalco. México, 1989.

-Riz De, L. "El problema de la condición femenina en América Latina: la participación de la mujer en los mercados de trabajo." En: La Mujer y el Trabajo en México. Antología. Secretaría del Trabajo. México, 1986.

-Rodríguez, A. "Diagnosis Administrativa del Gobierno Federal". En: Revista de Administración Pública. No. 16. Enero-marzo de 1964. INAP. México.

- Rose, R. "Disaggregating the Concept of Government."
En: Taylor, Ch. L., ed. Why Governments Grow. Measuring
Public Sector Size. Sage Publications. 1983.
- Understanding Big Government. The Programme Approach.
Centre for the Study of Public Policy. University of
Strathclyde. Sage Publications. Great Britain, 1984.
- Public Employment In Western Nations. Cambridge
University Press, 1987.
- Ruíz Dueñas, J. Empresa Pública. Elementos para el examen
comparado. FCE. México, 1988.
- Salazar Sánchez, H. "Críticas y Correcciones a la Técnica de
Análisis de Cambio y Participación." En: Revista de Demografía
y Economía. Vol. xvii:1 (53). México, 1983.
- Sánchez Mireles, R. "El Movimiento Burocrático". En: México,
50 Años de Revolución. FCE. México, 1963.
- Saunders, P. y F. Klau. "El Papel Del Sector Público. Causas y
Consecuencias de la Ampliación del Sector Público." (1985).
En: OCDE. El Papel Del Sector Público y los Gastos Sociales.
1960-1990. Colección Informes. No. 24. Ministerio de Trabajo
y Seguridad Social. Madrid, 1987.
- Secretaría de Hacienda. Boletín, agosto de 1921.
- Secretaría de la Presidencia. Reestructuración del Sistema
General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder
Ejecutivo Federal. Coordinación General de Estudios
Administrativos. Colección: Administración y Desarrollo de
Personal. Num. 1. México, 1979.
- Condiciones Generales De Trabajo
Y Reglamentos De Escalafón De Las Dependencias De La
Administración Pública Federal. Coordinación General De
Estudios Administrativos. México, 1981.
- Manual de Organización del
Gobierno Federal. Coordinación General De Estudios
Administrativos. México, 1982.
- Shelp, K. R. Beyond Industrialization, Ascendancy of the
Global Service Economy. Praeger. USA, 1981.
- Sierra, C. "Antecedentes de la Ley de Secretarías y
Departamentos de Estado de 23-XII-1958". En: Aportaciones al
Conocimiento de la Administración Federal, Autores Mexicanos.
Dirección General de Estudios Administrativos. Sría. de la
Presidencia. México, 1976.

-Singer, P. "Forca de trabalho e emprego no Brasil: 1920-1969."
En: Cuadernos Cebrap. No. 3. 1971.

----- "A Economia Dos Servicos." En: Estudos CEBRAP.
No. 24. Petropolis, Brasil, 1978.

-Sirvent, C. La Burocracia. Anuies. México, 1977.

-Smith, P. Los Laberintos Del Poder. El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971. El Colegio de México, 1982.

-Solis, L. (selección). La Economía Mexicana. (Parte II, El Sector Industrial). FCE. México, 1973.

----- La Realidad Económica Mexicana: Retrovisión y Perspectivas. Siglo XXI, eds. México, 1980.

----- "Comportamiento de la Economía Mexicana a Partir de 1910: fases y características." En: México, 75 Años de Revolución. Desarrollo Económico II. FCE/INEHRM. México, 1988.

-Stanback, T., et. al. Servicios. La Nueva Economía. 1984.

-Tamayo, J. "Las Entidades Paraestatales En México." En: México, 75 Años de Revolución. Desarrollo Económico II. FCE/INEHRM. México, 1988.

----- "La Racionalización del Sector de Empresas Públicas." En: Revista de Administración Pública. No. 73. Enero-abril, 1989. INAP. México.

-Tello, C. (coord.). México: Informe Sobre La Crisis (1982-1986). Centro de Investigaciones Interdisciplinarias En Humanidades. UNAM. México, 1989.

-Tello, C. y J.L. Negrín. "Finanzas Públicas". En: Tello, C. (coord.). México: Informe Sobre La Crisis (1982-1986). Centro de Investigaciones Interdisciplinarias En Humanidades. UNAM. México, 1989.

-Toharia, L., comp. "Introducción". En: El Mercado De Trabajo: Teorías y Aplicaciones. Alianza Editorial. Madrid, 1983.

-Universal, El. Periódico del año 1932.

-Velásquez, M. "Evolución del empleo público en Chile: 1974-1985." En: Marshall, comp. El Empleo Público Frente A La Crisis. Estudios Sobre América Latina. Instituto Internacional de Estudios Laborales. OIT. Ginebra, 1990.

-Vernon, R. El Dilema del Desarrollo Económico de México. Editorial Diana. México, 1974.

-Vietorisz, T. y Harrison. "Labour Market Segmentation: Positive Feedback and Divergent Development." En: American Economic Association. Vol. 63. No. 6. Mayo de 1973.

-Villarreal, R. "Las Empresas Públicas Como Instrumentos De Política Económica En México." En: El Trimestre Económico. No. 178. México, abril-junio de 1978.

-Weber, M. Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica. Sexta reimpresión. México, 1983.

-Wiseman, J. y Peacock. The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom. Princeton University Press, 1961.

-Wolff, R. y S. Resnick. Economics: Marxian versus Neoclassical. Johns Hopkins University Press. 1987.

-Zapata, F. Relaciones Laborales y Negociación Colectiva en el Sector Público Mexicano. Centro de Estudios Sociológicos. Documentos de Trabajo. El Colegio de México, 1987.

----- "La Evolución del Empleo Público en México".
En: Revista El Cotidiano. México, 1988.

----- "El Empleo En El Estado En México."
En: Marshall, comp. El Empleo Público Frente A La Crisis. Estudios Sobre América Latina. Instituto Internacional de Estudios Laborales. OIT. Ginebra, 1990.