La conformación del aparato gubernamental mexicano: 1920-1940

Mercedes Blanco
CIESAS

En este artículo se estudia la evolución del empleo público en la administración central mexicana. Se sostiene que, en el aparato gubernamental conformado después de la revolución de 1910, la evolución del empleo público se caracteriza por su constante expansión. Para confirmarlo, se sigue la trayectoria de los cambios y matices en la estructura de las secretarías de Estado y en la legislación que ha institucionalizado las transformaciones.

INTRODUCCIÓN

La injerencia del Estado en el desarrollo económico y político de los países latinoamericanos es un tema de investigación que ha sido objeto de estudio de las más diversas disciplinas desde hace décadas. Si bien existe una variedad de enfoques analíticos que han abordado una multiplicidad de facetas, éstos coinciden en señalar la presencia de un aparato burocrático-administrativo como elemento indispensable para la intervención estatal. Es decir, el análisis de la construcción y el funcionamiento de

un aparato burocrático-administrativo es necesario para la comprensión del fenómeno ya que a través de sus instituciones, dependencias e instancias se asegura que la injerencia del Estado se haga realmente efectiva.

A su vez, este universo contiene una gama de dimensiones y elementos que resultan de interés; uno de ellos es el tamaño de dicha estructura. Hablar del tamaño del aparato gubernamental implica abordar nuevamente otras dimensiones, como la del aumento de la organización y de las unidades administrativas, la proliferación de leyes y reglamentos y, de ma-

nera importante, de los volúmenes de empleados que se requieren para desempeñar todo tipo de labores dentro de dicha estructura.

A pesar de la importancia que puede tener la consideración del Estado en su papel de empleador, constituye hasta la fecha 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. Por ello, este solo indicador —el volumen del empleo público— fue tomado como eje de una investigación¹ cuyo objetivo central fue dar cuenta de la evolución y las tendencias del empleo público en México a lo largo de casi setenta años (1920-1988), una de cuyas partes se presenta en este artículo.

En el trabajo más amplio se dedica un capítulo al desarrollo conceptual y empírico de la propia categoría de empleo público así como a la delimitación del universo bajo estudio, en el caso de México, para las diferentes etapas históricas. En este momento sólo es posible mencionar que, para el establecimiento de las tendencias del empleo público a lo largo del tiempo —su dirección y su ritmo—, el análisis se situó en dos grandes vertientes: la económica, a través de la cual se ofrece la contextualización de la situación

del país en este terreno; y la 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. Es claro que esta distinción se hace con fines analíticos y, por supuesto, no se pretende —ni es deseable— sugerir 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 socioeconómicos y sociopolíticos, incluyendo el funcionamiento de los mercados de trabajo y el empleo.

La consideración de estas dos vertientes se derivó del planteamiento de que la dinámica que presente el empleo público en diferentes momentos históricos estará estrechamente vinculada a la orientación política y económica de cada régimen presidencial. Esto es así porque una de las especificidades del empleo público, visto como mercado de trabajo, es que mantiene una relación más directa que otros segmentos laborales con los procesos económicos y políticos promovidos desde el propio Estado.

Finalmente, es necesario hacer dos señalamientos más. Uno se refiere a la división por periodos históricos y el otro a las fuentes de información. En la investigación mencionada se utilizó la división temporal por periodos presidenciales (sexenales) para analizar

¹ El resultado de esta investigación constituye la tesis que para obtener el doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios de Población, presenté en el CEDU de El Colegio de México (1993), y cuyo título es: "Empleo público en la administración central mexicana. Evolución y tendencias: 1920-1988".

la dinámica del empleo público, pues se derivó en forma casi directa del planteamiento mencionado en torno a la influencia de cada régimen presidencial en la dinámica del empleo público. Sin embargo, dado que los periodos presidenciales sexenales comenzaron con el régimen del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), para los años anteriores obviamente no es posible utilizar tal división, sino sólo identificar los diferentes momentos con las figuras políticas preponderantes y, a veces, conjuntar algunos años bajo un mismo título, como es el caso del denominado "maximato" (1928-1934).

Por lo que toca a las fuentes de información, en los estudios sobre la temática del empleo público, aun los que se refieren a la situación actual, se menciona reiteradamente el problema de la escasez o de las limitaciones de las fuentes de información. Para el periodo que nos ocupa existe una fuente de datos que cuenta con la ventaja de abarcar un lapso de 25 años —de 1920 a 1945—; se trata de los Anuarios Estadísticos de los Estados Unidos Mexicanos, que incluyen un rubro que denominan "Personal de la federación", desglosado por año y por organismo gubernamental. Por un lado, esta fuente presenta limitaciones, como la de 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 —se trata de dos censos de

empleados federales llevados a cabo en 1932 y 1938— ambas fuentes resultan bastante coincidentes, por lo que se puede decir que la información de estos anuarios es bastante confiable.

Por lo que se refiere a los aspectos cualitativos, sobre todo los que tienen que ver con el desarrollo de las dependencias contenidas en la administración central, es decir 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, *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 (véanse referencias completas en la bibliografía). 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. Por último, 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 información cualitativa variada sobre el desarrollo de los contingentes de empleados públicos a lo largo de la historia de México.

LA ÉPOCA POSREVOLUCIONARIA Y EL MAXIMATO, 1920-1934

La revolución de 1910 dejó, tras de varios años de lucha armada, un panorama de destrucción y desorganiza-

ción generalizada que se reflejó en prácticamente todos los órdenes. Entre otras dimensiones impactantes puede mencionarse, por ejemplo, que 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.²

² Hansen, *Política*, 1974, p. 42.

Sin embargo, si bien muchos autores³ coinciden en señalar el deterioro que experimentó, en términos generales, la mayoría de los sectores económicos, también es preciso decir que esta situación no afectó por igual en todos los campos. Algunos enclaves, como el petrolero y en general el comercio exterior, estrechamente asociado con la exportación de petróleo, continuaron de hecho con su crecimiento.⁴

En realidad, fue durante las décadas de los años veinte y los treinta que el país llevó a cabo una labor de reconstrucción y resurgimiento económico que se consolidaría posteriormente. De esta manera,

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 agrominera exportadora y un incipiente desarrollo industrial. Ese panorama era parte de la herencia porfirista, cuyas inercias continuaron.⁵

Lo mismo ocurrió en el plano político, es decir prácticamente en medio de la lucha armada se inició un largo proceso de construcción del nuevo Estado que suele representarse con la promulgación de la Constitución de

1917, bajo el mandato de Venustiano Carranza. Es en el artículo 40 constitucional donde se expresa la forma de gobierno que habría 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 llevó a cabo sus acciones al ejercer tres funciones esenciales: ejecutiva, legislativa y judicial. Cada una de estas funciones o poderes, como se las denomina en el lenguaje legal, cuenta con una serie de organismos que son los que hacen posible la aplicación 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. Por ello "el poder ejecutivo materializa su acción a través de la administración pública, que es la intermediaria de las acciones del gobierno con la sociedad".⁶

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 como coordinaciones, comisiones, programas y oficinas especiales, que muchas veces se

³ Entre otros, *ibíd.*; Vernon, *Dilema*, 1974; Solís, *Realidad*, 1980; Cosío Villegas, *Historia*, 1981.

⁴ Ulloa, *Historia*, 1983; Aguilar Camín y Meyer, *Sombra*, 1989.

⁵ Ayala, *Estado*, 1988, p. 81.

⁶ Pichardo, *Introducción*, 1984, vol. I, p. 111.

convirtieron en instrumentos de acción directa por parte del presidente de la república. Aunque de una manera diferente, al irse creando los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal que conforman la administración paraestatal, quedaron también 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. 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 elites nacionales, que afirmaría el control nacional sobre el territorio y los recursos mexicanos y defendería los intereses de los grupos y las clases subordinados.⁷

Por lo que toca específicamente a la administración central, en 1917 se expidió una Ley Orgánica de la Administración Pública enmarcada en el contexto existente al terminar la lucha armada; allí quedaba muy poco de la estructura administrativa del aparato gubernamental que se había configurado durante el porfiriato. De esta manera, la reconstrucción nacional también requería de "una verdadera 'revolución administrativa'". Así, fue

⁷ Ayala, *Estado*, 1988, p. 79.

iniciado un trabajo a fondo de modernización del aparato estatal".⁸

Hacia finales de 1917 se publicó una Ley de Secretarías de Estado donde se asentaba la existencia de las siguientes, en este orden: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina,⁹ 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 (aunque sí aparece en las fuentes estadísticas que van 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, si bien 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, Aprovechamientos Genera-

⁸ Ayala y Blanco, "Nuevo", 1981, p. 35.

⁹ En el cuadro A.1 del anexo estadístico, Guerra y Marina aparecen bajo el rubro de "Personal en la Defensa" puesto que así lo consignan los *Anuarios Estadísticos* de los EUM.

les, Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos 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 se agregaba un departamento más, el de Estadística Nacional.

Aquí hay que hacer notar que la Secretaría de Educación Pública tiene también una historia inicial un tanto 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 del país en todos los niveles, 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 creó la Secretaría de Educación Pública, a la que se le transfirió 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 expidieron las leyes mencionadas como parte de ese proceso de reorganización administrativa, durante esta etapa posrevolucionaria continuó la lucha entre facciones políticas. Cuando éstas situaban a alguno de sus partidarios en los puestos de mando recién creados dentro de las dependencias gubernamentales, dichos funcionarios se rodeaban de personal que les era en cierta manera cercano o leal, por lo que durante dicho periodo la situa-

ción de los empleados públicos, en prácticamente todos los niveles, era bastante inestable.¹⁰ 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, hubo también 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 Constitución está dedicado a la legislación sobre el trabajo y los derechos de los trabajadores y, en su momento, representó una propuesta bastante avanzada pues abarcaba diversos rubros sobre la protección de los asalariados. Por ejemplo, se contemplaban temas como 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 trabajan en una empresa privada y los que lo hacen en el gobierno. La situación de los empleados públicos no quedaba claramente establecida respecto de las medidas protectionistas asentadas en el artículo 123. Esto se debe a que, por un lado, se consideró que esa clase de trabajadores quedaba incluida en el

¹⁰ Gordón, "Administración", 1976.

mencionado artículo, pues éste amparaba a todos los trabajadores aunque, por otro lado, también se les podía considerar como excluidos de esa 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 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 constituyeron los primeros sindicatos de trabajadores empleados por el Estado, como los maestros en el puerto de Veracruz y los trabajadores de limpia de la ciudad de México.

Hasta ese momento, puede decirse 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 veinte sin duda abonó el terreno para que un Estado que iba consolidando sus instituciones capitalistas

abriera en la década de los treinta, y aún mayormente en la década de los cuarenta, una etapa de franca expansión económica.¹¹

Al terminar su periodo Obregón, Plutarco Elías Calles cubrió un mandato presidencial de 1925 a 1928; a los años que le siguieron, 1928-1929 a 1934, suele denominárseles como "maximato" para así referirse al poder e influencia que Calles — "Jefe Máximo de la Revolución" — conservó a pesar de que oficialmente hubo tres presidentes de la república: Emilio Portes Gil (1928-1930), Pascual Ortiz 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 aun en conflicto, para lo cual Calles invitó a los caudillos locales a unir sus fuerzas en un solo partido nacional y, así, lograr finalmente una transmisión pacífica e institucional del poder.¹²

Por lo que toca a la administración pública, la tónica de estabilización e institucionalización promovida desde el Estado se expresa en la Ley de Secretarías de 1932 con el mantenimiento de las dependencias ya existentes

¹¹ Ayala y Blanco, "Nuevo", 1981, p. 37.

¹² Aguilar Camín y Meycr, *Sombra*, 1989.

desde 1923,¹³ desapareciendo la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo y creando la de Economía Nacional. En cuanto a los departamentos, éstos se mantienen en seis, cuando 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 Rodríguez, a principios de 1934, se hace un mayor número de modificaciones a los departamentos: desaparecen los de Aprovisionamientos 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 merece una breve mención especial por la gran importancia que adquirirá en décadas posteriores. El gobierno y la administración de la ciudad de México ha sido por sí sola objeto de una variedad de estudios. 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 expidió una Ley de Organización Política del Distrito Federal y de los Territorios, con la administración de la ciudad a cargo de un gobernador. A fines de 1928 se suprimió el régimen municipal y se expidió una Ley Orgá-

nica del Departamento del Distrito Federal, con lo cual se creó una dependencia del poder ejecutivo encargada de desempeñar todas las funciones que requerían el gobierno y la administración de la ciudad, con lo que desde entonces careció oficialmente de autonomía pues estaba supeditada directamente a la Presidencia de la República, que actuaba y, actúa, a través de un regente nombrado por el jefe del ejecutivo. Finalmente, en la Ley de Secretarías de Estado de 1934 apareció el Departamento del Distrito Federal, y de ahí en adelante figurará en todas las leyes de secretarías que irán 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 que al resto de las dependencias.

Durante el "maximato" pero, 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 creó una variedad de formas organizativas: 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

¹³ Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina (Defensa), Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas.

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 así como la creación de una dirección con el mismo nombre. Sin embargo, según algunos autores,¹⁴ esta iniciativa fracasó pues en realidad representó un esfuerzo aislado por satisfacer las necesidades de los burócratas.

En 1931, siendo presidente Ortiz Rubio, se aprobó y promulgó 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 habló entonces de la necesidad de que existieran 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 se expidió ese mismo año un reglamento para el personal de la Secretaría de Hacienda. Al año siguiente, 1932, bajo el mandato de Abelardo Rodríguez, surgió 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, más 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 mencionó en la introducción, uno de los principales indicadores que muestra el proceso de crecimiento del gobierno lo constituye el volumen de personas empleadas por cada una de sus dependencias. Se ha dicho 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. A manera de ejemplo, puede citarse que 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 poder invertir en otros aspectos, como la adquisición de ferrocarriles. Por ello 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.¹⁵

¹⁴ Sánchez Mireles, "Movimiento", 1963.

¹⁵ *Boletín de la Secretaría de Hacienda*, agosto de 1921.

Sin embargo, el empleo público mexicano 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:

En el curso de un siglo de cambio político desde la mitad del siglo XIX a la mitad del siglo XX, cada nación en particular expandió su empleo público a diferentes tasas y en diferentes momentos. Pero la dirección del cambio en todos los lados fue la misma: ascendente.¹⁶

Al examinar la información existente para el caso de México no sólo

destaca el constante crecimiento del empleo público, sino las transformaciones en su composición (véase cuadro A.1. del anexo estadístico). 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 del "maximato".¹⁷

¹⁷ Este proceso de desplazamiento del personal militar por el civil se presentó también en los países industrializados. Véase Rose, *Public*, 1987.

¹⁶ Rose, *Public*, 1987, p. 10.

Para poder realizar un análisis más detallado de este cambio global en la composición del empleo público en la administración central mexicana, y los que se sucederán en las décadas siguientes, se ha utilizado una clasificación conocida como enfoque "por programas". Se trata de dividir en grandes apartados la gran diversidad de actividades que lleva a cabo el Estado. 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 ejemplo, el pago de pensiones o de la deuda pública— o en empleo (como la educación y la salud, que a la vez requieren de grandes montos de gasto público). Además de su utilidad operativa, este enfoque remite también a la idea de que los programas son intentos concretos por traducir las intenciones políticas generales en acciones gubernamentales específicas.¹⁸ Si bien las subdivisiones funcionales que pueden manejarse están sujetas a una gama de posibilidades, se ha utilizado con fines operativos y de comparación en diversos estudios¹⁹ una clasificación que comprende tres grandes bloques:

a) Programas sociales, que incluyen principalmente a la educación y a la salud.

b) Programas económicos, que incluyen tanto las áreas en las que el

gobierno invierte para apoyar su desarrollo como la infraestructura básica (comunicaciones, equipamiento urbano, etc.) y la producción agropecuaria, así como las empresas públicas.

c) Actividades propiamente gubernamentales, que son las que todo gobierno tiene que llevar a cabo, como las administrativas y, también, las de seguridad.

Por lo que toca al tema que nos ocupa, la dinámica del empleo público y más específicamente el volumen de empleados públicos requerido por el aparato gubernamental a lo largo del tiempo, el enfoque por programas permite dar cuenta de una serie de sutilezas y modalidades ya que,

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 aun 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.²⁰

Tomando en cuenta lo anterior, en los primeros cinco años para los que se tiene información, 1920 a 1924 (véase cuadro A.2. del anexo), puede observarse que el programa social,

¹⁸ Rose, *Understanding*, 1984.

¹⁹ Rose, *Public*, 1987.

²⁰ *Ibid.*, pp. 13 y 14.

que contiene los servicios de educación y salud, se encuentra aún en formación y, por ello, no se constituye todavía 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 despunta ya 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 tanto, aglutinan a la mayoría de los empleados públicos (véanse cuadros A.4. y A.6. del anexo estadístico).

Otra manera de observar no sólo este hecho sino en general el proceso de formación del personal que trabaja en el aparato burocrático-administrativo, es a través de las tasas de crecimiento; éstas permiten apreciar la velocidad de la expansión del empleo generado por las dependencias gubernamentales. En el cuadro 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.

Como puede observarse, para 1920-1924 se presentaron tasas con magnitudes muy elevadas en algunas dependencias —como en Educación Pública y en Gobernación— que posteriormente (1925-1934) bajaron considerablemente con decrecimientos incluso. 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 elevado y muy rápido (véase cuadro A.2.). Una referencia más a los números absolutos, y a las fuentes de datos que los proporcionan, es que entre 1920 y 1934 el promedio de empleados de la administración central fue de 44 285; en 1932 se realizó un Censo de Empleados Federales y los diarios de la época²¹ 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 en la introducción, pueden considerarse como confiables

²¹ *Excélsior*, 1933.

Cuadro 1. Tasas anuales de crecimiento del personal de la federación por dependencias y por programas. 1920-1940

<i>Secretarías</i>	<i>Años %</i>			
	<i>1920-24</i>	<i>25-34</i>	<i>20-34</i>	<i>35-40</i>
Programa social				
Educación Pública	59.31	7.59	23.17	6.38
Depto. de Salubridad Pública	3.27	9.68	8.35	1.02
Asistencia Pública				2.11
Salubridad y Asistencia				
Totales del Programa Social	42.11	7.83	18.78	9.07
Programa económico				
Agricultura y Fomento	13.79	1.15	4.22	3.32
Depto. Agrario				4.84
Depto. Forestal, Caza y Pesca				11.64
Depto. de Asuntos Indígenas				62.97
Comunicaciones y Obras Públicas	5.33	-0.28	1.29	1.46
Economía Nacional	3.16	4.95	5.59	3.61
Depto. de Aprovisionam. Grales.	-16.92		-16.92	
Depto. de Establecim. Fabriles	-10.19	-7.55	-8.29	
Totales del Programa Económico	4.11	0.41	1.59	2.16
Actividades gubernamentales				
Presidencia de la República	6.77	2.22	2.92	0.74
Gobernación	52.76	-13.42	4.91	4.37
Relaciones Exteriores	3.75	0.77	1.15	1.43
Hacienda y Crédito Público	2.93	2.38	3.14	2.92
Depto. de Contraloría	7.54	15.30	2.18	
Depto. de Estadística Nacional	10.78	14.62	11.87	
Trabajo		36.23		6.57
Totales de las actividades gubernamentales	9.41	-0.52	2.51	3.05
Total	11.50	3.02	5.85	6.04

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

Cuadro 2. Secretarías de Estado con las mayores proporciones porcentuales de personal de la federación

<i>Secretarías</i>	<i>1920-1924</i>	<i>1925-1934</i>	<i>1920-1934</i>
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

pues se demuestra 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 de más largo plazo, incluidos no sólo los años del arranque inicial sino un periodo de quince años (1920-1934), se ha calculado la tasa de crecimiento para toda esta etapa (cuadro 1), con lo cual se puede tener una visión más equilibrada y, por ejemplo, apreciar el ritmo de expansión del programa social, sobre todo del 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 quince años aquí considerados tres son

las secretarías que contienen la mayor cantidad de "personal de la federación"; el cuadro 2 muestra las proporciones porcentuales promedio correspondientes a diferentes periodos.

Como puede observarse con estos datos, y con el desglose anual presentado en los cuadros A.2. y A.4. del anexo estadístico, la jerarquización de estas tres secretarías en cuanto a la proporción de empleados que contienen cambia 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 estructuración 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; por ello administrativamente los departamentos Universitario y de Bellas Artes se transformaron 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 A.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 destacó en los primeros años de la década de los veinte por tener el mayor porcentaje de empleados (casi 41% en 1920), cediendo a lo largo de los años su primer lugar como fuente de empleo público a la Secretaría de Educación. La Secretaría de Comunicaciones asumió la tarea prioritaria de restablecer y, sobre todo, de ampliar las vías de comunicación a lo largo de todo el territorio nacional, elemento indispensable para la integración económica y política del país. A partir de los años treinta, el gobierno invirtió en la construcción de caminos para vehículos de motor, que antes eran casi inexistentes. La recuperación de la red ferroviaria —clave durante el porfiriato y la etapa armada— se asignó administrativamente a otra entidad: Ferrocarriles Nacionales de México, que no forma parte de lo que se considera como administración central.²²

Por lo que respecta a la Secretaría de Hacienda, también en los primeros años de la década de los veinte se encontraba entre las dependencias con más personal y, sin embargo, no presentaba altas tasas de crecimiento,

lo mismo que Comunicaciones y Obras Públicas, en comparación con otras dependencias (véase cuadro 1). Esto se debe a que estas secretarías partían de contingentes en números absolutos varias veces superiores a los de la mayoría de las dependencias, con lo cual su crecimiento aparecía como mucho más uniforme y paulatino (cuadros A.2 y A.3 del anexo). 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 largo tiempo: su estabilidad en cuanto a la proporción porcentual de empleados que ocupa (aproximadamente 16 por ciento).

Por último, durante el lapso comprendido entre 1920 y 1934, las dependencias encargadas del área de salud tenían poco peso relativo respecto al conjunto de personas empleadas por el gobierno, con un promedio de 4.7% durante 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), esa secretaría incrementó de manera acelerada y en pocos años a su personal, y el departamento lo hizo lentamente. Esto se debe a que, en realidad, no existía un sistema de “salubridad y asistencia social”; si bien el derecho a la salud estaba asentado en la nueva Constitución (1917), las medidas necesarias para hacerlo efectivo no eran consideradas como prioritarias, o más bien viables, sobre todo por la inversión que implicaban.

²² Caso, “Comunicaciones”, 1963.

A pesar de esto, en términos del ritmo de crecimiento, el Departamento de Salubridad Pública contaba con la segunda tasa más alta en el periodo (8.35%) después de la Secretaría de Educación, lo cual contribuyó a que, entre 1920 y 1935, se fuera gestando también un sector dedicado a la salud y al bienestar social; pero será hasta los años cuarenta cuando 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; a pesar de que en este periodo México seguía siendo un país eminentemente rural,²³ la Secretaría de Agricultura y Fomento (con un promedio, en el periodo, de 5.68% de los empleados públicos) tenía más o menos la misma posición relativa que el Departamento de Salubridad Pública, aunque creció a una tasa de 4.22%, lo que representa la mitad de la de este último. Será hasta el régimen cardenista cuando el problema de la tenencia de la tierra y de la producción agrícola sea atacado de raíz.

Podemos concluir este apartado citando a Raymond Vernon, uno de los conocidos estudiosos del quehacer nacional, quien señala que la etapa posrevolucionaria fue

un periodo en el cual México comenzó a desarrollar las precondiciones esen-

²³ Para las décadas de los años veinte y treinta, alrededor de 70% de la fuerza de trabajo en México se encontraba ocupada en el sector primario. Véase Ayala, *Estado*, 1988, p. 131.

ciales 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 poderes; generó instituciones, y empezó a ejercitar sus músculos.²⁴

EL CARDENISMO, 1934-1940

Existe una numerosa bibliografía que aborda aspectos diversos de este periodo presidencial que en tan sólo seis años propuso, sentó las bases y aplicó una serie de medidas que produjeron 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 sustantivas 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.²⁵

Así, tanto en el campo de la economía como en el de la política destacan algunos puntos que permitieron en ocasiones consolidar y en otras girar en dirección del futuro desarrollo económico y la estabilidad política. La reforma agraria y la expropiación y/o nacionalización de áreas económicas estratégicas fueron acciones que de-

²⁴ Vernon, *Dilema*, 1974, p. 77.

²⁵ Ayala, *Estado*, 1988, p. 139.

terminaron claramente un cambio en el papel del Estado en el proceso económico: su forma de intervención se volvió más directa, amplia y diversificada; con ello se convirtió en el motor del crecimiento económico.

Por lo que respecta al campo de la política, tal vez se pueda sintetizar en una sola frase la estrategia general del presidente Cárdenas para manejar la delicada y complicada situación que enfrentó: "Hizo un empleo mínimo de la técnica de supresión y máximo de la de inclusión".²⁶ 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. En el caso de estos últimos, si bien ya existían organismos como la Concanaco y la Concamin,²⁷ durante el régimen cardenista se le dio otro cauce a las relaciones entre empresario y 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 en su expansión.

Por lo que toca a los empleados públicos es necesario hacer una precisión: en un comienzo, también se incorporaron a la CTM grupos de maestros y burócratas. En el capítulo II del Congreso Constituyente de la CTM, llevado a cabo en febrero de 1936, que-

dó asentada la participación de las "agrupaciones de trabajadores al servicio del Estado"²⁸ como una de las organizaciones constitutivas de la confederación; posteriormente pasarían a formar parte de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). De esta manera, 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 artículo, 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, desapareció el de Establecimientos Fabriles y se crearon el Forestal y de Caza y Pesca, el de Asuntos Indígenas y el de Educación Física.

²⁸ 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." Véase PRI/CTM, 1986, vol. I, p. 115.

²⁶ Vernon, *Dilema*, 1974, p. 91.

²⁷ Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio y Confederación de Cámaras Industriales.

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 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, se creó un Departamento de Marina Nacional; a su vez, desaparecieron 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 donde 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 A.5 del anexo)²⁹ y la velocidad de crecimen-

to del empleo público en el conjunto de las dependencias (cuadro 1 de tasas de crecimiento) 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 del civil ya que, al finalizar el sexenio cardenista, el primero representaba 37% del total del "personal de la federación" (véase cuadro A.1 del anexo).

También permanecen otras características generales en cuanto a la evolución y las tendencias presentadas por 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 afianzó su posición para convertirse claramente en el bloque que aglutinara las mayores proporciones absolutas y relativas de empleados públicos. Sin embargo, su tasa de crecimiento disminuyó a la mitad (9.07%) con respecto del periodo 1920-1934 (18.78%), lo cual denota un ritmo de expansión más uniforme y paulatino.

En cambio, el programa económico creció un poco más aceleradamente que en la etapa posrevolucionaria, pero esto se debía en parte a la creación de dos departamentos —Forestal, Caza y Pesca y el de Asuntos Indígenas— que aportaban nuevos grupos de

dos 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.

²⁹ 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 3%, por lo cual habría que agregar esta proporción a la cantidad anterior para obtener un total de 84 087 emplea-

empleados aunque en números absolutos y relativos fueran poco significativos (véanse cuadros A.5 y A.6 del anexo), sobre todo comparados con las tres secretarías que contenían a la mayor parte del “personal de la federación” en la etapa anterior (alrededor de 75% en conjunto) y que conservaron su rango jerárquico (véase cuadro 3).

Si bien la Secretaría de Educación Pública siguió 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%), el impulso otorgado a este rubro. Esto se debe a que, además del tipo de escolaridad promovido por la SEP, se dio un gran apoyo al entrenamiento técnico, orientado a los secto-

res agropecuario e 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 ocupó, puesto que en 1937 se creó la Secretaría de Asistencia Pública, que significaba 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 1 tampoco parecen reflejar esta situación porque están calculadas por separado, tanto

Cuadro 3. Secretarías de Estado con las mayores proporciones absolutas y relativas de personal de la federación

<i>Secretaría</i>	<i>Promedios 1935-1940</i>	
	<i>Absolutos</i>	<i>Relativos</i>
Educación	31 496	43.57
Comunicaciones	12 674	17.64
Hacienda	10 762	14.98
Total	54 932	76.19

para el Departamento de Salubridad Pública como para la recién creada Secretaría de Asistencia Pública, de acuerdo con 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 21.73%, lo cual sí da cuenta de la mayor atención prestada a los servicios de salud y el consiguiente aumento del personal dedicado a esta área. En términos relativos el conjunto de empleados asignados al sector salud representa casi 15% del “personal de la federación”, lo cual sitúa 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 28.11% de mujeres y 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 (57.56%), y a los hombres les corresponde 42.44%. En cambio, si se elimina del cálculo al personal magisterial, las proporciones existentes serían 17.55% para las mujeres y 82.45% para los hombres.

Se cuenta con este mismo tipo de información para el año de 1935; el dato proviene del único anuario que la registra, y para 1938 de otro censo de empleados federales. Sintetizando las cifras disponibles las proporciones porcentuales son las que aparecen en el cuadro 4.

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 se-

Cuadro 4. Distribución por sexo del personal de la federación

Años	<i>Magisterio</i>		<i>Empleados Públicos</i>	
	<i>H</i>	<i>M</i>	<i>H</i>	<i>M</i>
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

cretarías y departamentos. Esto lo muestra la información para 1935, 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 A.7 del anexo). Así, como los datos de la década de los treinta lo 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, si bien se mantiene la segregación ocupacional que la confina en las ocupaciones “tradicionalmente femeninas”: 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 disminuir su proporción porcentual respecto del total de la administración central, aunque en nú-

meros absolutos se mantuvo en una posición bastante estable; de ahí que la tasa de crecimiento sea similar a la de la etapa anterior (véanse cuadros A.5 y A.6 del anexo y cuadro 1). Esta situación resulta en principio 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 crearon 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 fueron expropiados a los inversionistas extranjeros que aún tenían injerencia en esta área, dado que habían sido en parte nacionalizados en la etapa anterior, y constituían una entidad que funcionaba administrativamente de manera autónoma al hacerla 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 bastante menor relativamente.

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 ejercida, 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 sólo 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 entre 58 000 y 59 000 afiliados; el de petroleros tenía alrededor de 25 000 trabajadores.³⁰ 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.

En este sector 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 será hasta el régimen del presidente Alemán cuando 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 por las modificaciones efectuadas en la Administración Central sino, sobre todo, por 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 aplicado durante el régimen cardenista. Sin embargo, al observar los números absolutos y relativos de las dependencias

³⁰ Lcal, *Agrupaciones*, 1985, pp. 124 y 125.

gubernamentales de la administración central encargadas directa o indirectamente de dichas transformaciones (véanse cuadros A.5 y A.6 del anexo), es decir, 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; no puede decirse esto mismo de la intención y el impacto ideológico y político que tuvieron. Por ello, 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.

Además, también hay que recordar que, 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 creó 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 con el 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 creó 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 no funcionaba aún plenamente como una sola entidad bien organizada, lo cual se reflejaba precisamente en la existencia de sindicatos diferentes, 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 constituyó formalmente la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), que ha permanecido hasta el momento actual, y que desde su inicio funcionó autónomamente sin quedar vinculada a la CTM, como hasta ese momento lo estaban los sindicatos de empleados públicos.

Por el lado de la vía legislativa, en 1938 se promulgó 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, pues el propio presidente Cárdenas reconoció que

el servidor público, hasta la fecha, ha carecido por completo del *mínimum* de derechos que el trabajador industrial ha logrado conquistar [...] La protección del empleado público debe ser fijada restringiendo la ilimitada libertad del Estado.³¹

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, al de 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; la mayoría eran los trabajadores "de base", 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

³¹ Durán, *Lázaro*, 1976, p. 197.

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 mencionaba, es el del 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; ello ocurrió hasta años después, en 1960, durante el sexenio de Adolfo 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 posibles conflictos surgidos de esa relación, ya 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 tanto, quedaban fuera de la consideración del Estatuto Jurídico.

Finalmente, puede decirse 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 esa manera, contribuir al logro de las metas económicas, sociales y políticas propuestas por el gobierno cardenista. Una afirmación del propio general Lázaro 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”.³²

CONSIDERACIONES FINALES

Dar cuenta de la evolución del empleo público en la administración central mexicana durante los primeros veinte años de la época posrevolucionaria (1920-1940) ha constituido el objetivo central de este trabajo. En la investigación, el volumen de empleados fungió como el eje en torno al cual giran 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, así como al recuento—cualitativo y cuantitativo— de programas y dependencias. El seguimiento del empleo público por programas y por dependencias responde al supuesto de que estas unidades de análisis pueden cambiar de direcciones y de ritmos, haciéndose en ocasiones opuestos a lo largo del tiempo y cuyo saldo

³² *Ibid.*, p. 244.

neto constituye la dinámica del empleo público. En efecto, a nivel agregado el empleo público se ha expandido constantemente durante décadas, pero la dirección y la magnitud de los programas ha ido variando; y ello es evidente en el caso de las dependencias.

A lo anterior habría que agregar que las dimensiones consideradas para dar cuenta de la evolución del empleo público se entretijeron 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 tra-

bajo, en la dirección y el ritmo de evolución del empleo público.

De esta manera, las etapas inmediatamente posteriores a la revolución armada de 1910 se caracterizaron por la necesidad de reconstruir y reorganizar al país. Así, al dar cuenta del desarrollo del empleo público en la administración central mexicana para un periodo de 20 años (1920-1940) se ha podido reseñar el surgimiento del aparato burocrático-administrativo, el cual conllevó el acelerado crecimiento inicial del contingente de empleados al servicio del Estado, así como de otras etapas. Éste es el caso del régimen del presidente Lázaro Cárdenas, donde 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.

Finalmente, reafirmamos que una de las especificidades esenciales de la evolución del conjunto del empleo público en la administración central mexicana, es su constante expansión desde la conformación, en el presente siglo, del aparato gubernamental surgido después de la revolución de 1910. Precisamente, lo que se hizo fue seguir la trayectoria de los cambios y matices que las diferentes etapas históricas han marcado tanto en la estructura orgánica de las secretarías de Estado como en el andamiaje legislativo que le ha dado institucionalidad a las transformaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la revolución mexicana*, Cal y Arena, México, 1989.
- Anuarios Estadísticos de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Attolini, J., "Administración pública en México", *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)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- Ayala y Blanco, "El nuevo Estado y la expansión de las manufacturas. México, 1877-1930", en Rolando Cordera, *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981 (Lecturas 39).
- Blanco Sánchez, M., "Empleo público en la administración central mexicana. Evolución y tendencias: 1920-1988", tesis de Doctorado, CEDDU/El Colegio de México, 1993.
- Caso, A., "Las comunicaciones", en *México. Cincuenta años de revolución*, 3 vols., Fondo de Cultura Económica, México, 1963.
- Castellanos Coutiño, H., "Comentarios a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de diciembre de 1958", *Revista de Administración Pública*, núm. 10, oct.-dic. 1958, INAP, México.
- Cosío Villegas, Daniel (coord.), *Historia general de México*, 2 vols., CEH/El Colegio de México, México, 1981.
- Durán, L. (comp.), *Lázaro Cárdenas. Ideario político*, Era, México, 1976.
- Excelsior*, periódicos de los años 1930, 1933 y 1939.
- Flores Caballero, Romco, *Administración y política en la historia de México*, Fondo de Cultura Económica/Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1988.
- Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), *Historia del movimiento sindical de los trabajadores del Estado*, México, 1983.
- Gordon Schaeffer, W., "La administración pública mexicana", *Aportaciones al conocimiento de la administración federal, Autores Extranjeros*, Dirección General de Estudios Administrativos, Sría. de la Presidencia, México, 1976.
- Hansen, R., *La política del desarrollo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1974.
- Izaguirre Rojo, C., "La nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado", *Revista de Administración Pública*, núm. 10, octubre-diciembre de 1958, Instituto Nacional de Administración Pública, México.

- Leal, J. F., *Agrupaciones y burocracias sindicales en México, 1906-1938*, Terra Nova, México, 1985.
- Partido Revolucionario Institucional/Confederación de Trabajadores de México (PRI/CTM), *50 años de lucha obrera, t. 1, 1936-1941, Historia Documental*, México, 1986.
- Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la administración pública de México. 1. Bases y estructura. 2. Funciones y Especialidades*, Instituto Nacional de Administración Pública/CONACYT, México, 1984.
- Rose, R., *Understanding big government. The programme approach*, Center for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Sage Publications, Inglaterra, 1984.
- , *Public Employment in Western nations*, Cambridge University Press, 1987.
- Sánchez Mireles, R., "El movimiento burocrático" en *México, 50 Años de Revolución*, 3 vols., Fondo de Cultura Económica, México, 1963.
- Secretaría de Hacienda, *Boletín*, agosto de 1921.
- Secretaría de la Presidencia, *Manual de organización del gobierno federal*, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1982.
- 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, Secretaría de la Presidencia, México, 1976.
- Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, Siglo XXI Editores, México, 1980.
- Ulloa, Berta, *Historia de la revolución mexicana, 1914-1917*, El Colegio de México, México, 1983.
- El Universal*, periódico del año 1932.
- Vernon, Raymond, *El dilema del desarrollo económico de México*, Editorial Diana, México, 1974.

APÉNDICE ESTADÍSTICO

Cuadro A. 1. Personal de la federación. 1920-1940

<i>Años</i>	<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	<i>(3)</i>	<i>(4)</i>	<i>(5)</i>	<i>(6)</i>
1920	124 023	22 360	1 499	147 882	83.87	15.12
1921	117 662	27 557	1 520	146 739	80.18	18.78
1922	109 138	35 524	1 654	146 316	74.59	24.28
1923	90 910	42 714	1 873	135 497	67.09	31.52
1924	83 831	38 539	2 108	124 478	67.35	30.96
1925	75 736	38 968	2 217	116 921	64.78	33.33
1926	70 282	41 995	2 471	114 748	61.25	36.60
1927	70 315	41 562	2 693	114 570	61.37	36.28
1928	79 124	45 671	1 812	126 607	62.50	36.07
1929	79 249	46 572	1 867	127 688	62.06	36.47
1930	66 263	47 831	1 916	116 010	57.12	41.23
1931	55 260	51 656	2 100	109 016	50.69	47.38
1932	54 432	51 372	1 925	107 729	50.53	47.69
1933	55 189	49 826	2 034	107 049	51.55	46.55
1934	52 012	52 491	1 949	106 452	48.86	49.31
1935	51 256	57 866	2 045	111 167	46.11	52.05
1936	51 710	64 675	2 132	118 517	43.63	54.57
1937	47 519	69 616	2 157	119 292	39.83	58.36
1938	50 980	81 063	2 111	134 154	38.00	60.43
1939	51 839	79 825	2 133	133 797	38.74	59.66
1940	49 877	82 262	2 211	134 350	37.12	61.23

(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 (militares, personal de los departamentos y las secretarías de Estado y de los poderes Legislativo y Judicial).

(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 Estados Unidos Mexicanos.

Cuadro A. 2. Personal de la federación por secretarías de Estado y por programas. 1920-1924.

Secretarías	1920		1921		1922		1923		1924	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Programa social										
Educación Pública	973	4.35	3 621	13.14	7 748	21.81	14 127	33.07	9 983	25.90
Depto. de Salubridad Pública	940	4.20	980	3.56	989	2.78	1 107	2.59	1 104	2.86
Totales del Programa Social	1 913	8.56	4 601	16.70	8 737	24.59	15 234	35.67	11 087	28.77
Programa económico										
Agricultura y Fomento	1 190	5.32	1 179	4.28	2 425	6.83	2 627	6.15	2 270	5.89
Comunicaciones y Obras Públicas	9 142	40.89	9 283	33.69	11 815	33.26	11 207	26.24	11 850	30.75
Economía Nacional	832	3.72	991	3.60	991	2.79	1 150	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	2 006	8.97	1 954	7.09	1 660	4.67	1 198	2.80	1 172	3.04
Totales del Programa Económico	13 357	59.74	13 502	49.00	16 986	47.82	16 268	38.09	16 338	42.39
Actividades gubernamentales										
Presidencia de la República	191	0.85	243	0.88	233	0.66	256	0.60	265	0.69
Gobernación	330	1.48	2 149	7.80	2 299	6.47	2 868	6.71	2 745	7.12
Relaciones Exteriores	524	2.34	560	2.03	590	1.66	607	1.42	630	1.63
Hacienda y Crédito Público	5 224	23.36	5 662	20.55	5 707	16.07	6 084	14.24	6 036	15.66
Depto. de Contraloría	821	3.67	840	3.05	972	2.74	1 165	2.73	1 181	3.06
Depto. de Estadística Nacional		0.00		0.00		0.00	232	0.54	257	0.67
Totales de las Actvs. Gubern.	7090	31.71	9 454	34.31	9 801	27.59	11 212	26.25	11 114	28.84
Total	22 360	100.00	27 557	100.00	35 524	100.00	42 714	100.00	38 539	100.00

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

Cuadro A. 3. Números absolutos. Personal de la federación por secretarías de Estado y por programas. 1925-1934

<i>Secretarías</i>	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934
Programa social										
Educación Pública	10 658	13 369	13 825	15 307	16 125	16 014	19 470	20 873	20 261	22 161
Depto. de Salubridad Pública	1 242	1 567	3 096	2 810	2 753	2 832	2 651	2 741	2 965	3 128
Totales del Programa Social	11 900	14 936	16 921	18 117	18 878	18 846	22 121	23 614	23 226	25 289
Programa económico										
Agricultura y Fomento	2 485	2 555	2 177	2 688	2 833	2 939	2 965	2 911	2 614	2 213
Depto. Agrario	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 200
Comunicaciones y Obras Públicas	11 395	11 132	11 660	12 244	12 332	12 615	12 577	11 961	11 642	11 082
Economía Nacional	1 160	1 297	1 316	1 365	1 499	1 538	1 513	1 412	1 761	1 881
Depto. de Establecim. Fabriles	1 202	842	925	1 447	892	850	843	662	564	548
Totales del Programa Económico	16 242	15 826	16 078	17 744	17 556	17 942	17 898	16 946	16 581	16 924
Actividades gubernamentales										
Presidencia de la República	236	238	241	241	238	235	342	326	294	294
Gobernación	3 191	776	748	748	620	657	669	638	640	677
Relaciones Exteriores	576	591	601	615	645	682	649	624	580	622
Hacienda y Crédito Público	6 567	6 133	5 767	7 014	7 309	7 904	8 052	7 425	8 229	8 309
Depto. de Contraloría	348	831	883	900	1 026	1 086	1 087	1 087	-	-
Depto. de Estadística Nacional	239	249	295	292	300	479	838	712	-	-
Depto. del Trabajo	-	-	-	-	-	-	-	-	276	376
Totales de las Actvs. Gubern.	10 826	11 233	8 563	9 810	10 138	11 043	11 637	10 812	10 019	10 278
Total	38 968	41 995	41 562	45 671	46 572	47 831	51 656	51 372	49 826	52 491

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

Cuadro A. 4. Porcentajes. Personal de la federación por secretarías de Estado y por programas. 1925-1934

Secretarías	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
Totales del Programa Social	30.54	35.57	40.71	39.67	40.54	39.40	42.82	45.97	46.61	48.18
Programa económico										
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	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
Totales del Programa Económico	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
Totales de las Actvs. Gubern.	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 A. 5. Números absolutos. Personal de la federación por secretarías de Estado y por programas. 1935-1940

<i>Secretarías</i>	1935	1936	1937	1938	1939	1940
Programa social						
Educación Pública	25 114	29 556	32 815	32 521	32 567	36 402
Depto. de Educación Física	-	-	335	408	435	-
Asistencia Pública	-	-	-	7 710	7 934	8 208
Depto. de Salubridad Pública	3 746	3 717	4 176	4 384	3 732	3 982
Totales del Programa Social	28 860	33 273	37 326	45 023	44 668	48 592
Programa económico						
Agricultura y Fomento	1 993	1 947	2 215	1 818	2 503	2 424
Depto. Agrario	1 525	2 070	2 280	2 208	2 227	2 025
Depto. Forestal, Caza y Pesca	655	1 004	-	1 074	1 136	-
Depto. de Asuntos Indígenas	-	-	93	570	783	656
Comunicaciones y Obras Públicas	11 609	11 703	12 733	14 744	12 594	12 661
Economía Nacional	1 711	1 953	1 980	1 983	2 058	2 117
Totales del Programa Económico	17 493	18 677	19 301	22 397	21 301	19 883
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	9 560	10 606	10 723	11 067	11 258	11 359
Depto. del Trabajo	439	480	506	628	628	643
Depto. de Prensa y Publicidad	-	-	-	276	292	-
Totales de las Actvs. Gubern.	11 513	12 725	12 989	13 643	13 856	13 787
Total	57 866	64 675	69 616	81 063	79 825	82 262

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

Cuadro A. 6. Porcentajes. Personal de la federación por secretarías de Estado y por programas. 1935-1940

Secretarías	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
Totales del Programa Social	49.87	51.45	53.62	55.54	55.96	59.07
Programa económico						
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
Totales del Programa Económico	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	-
Totales de las Actvs. Gubern.	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 A. 7. Personal de la federación por secretarías de Estado, por programas y por sexo

Proporciones porcentuales 1935

<i>Secretarías</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Programa social		
Educación Pública	46.82	53.18
Depto. de Salubridad Pública	69.26	30.74
Programa económico		
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

Nota: los porcentajes suman cien horizontalmente.

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