

Evolución y tendencias del empleo público en México: 1964-1988

Mercedes Blanco*

La necesidad de establecer la evolución y las tendencias de un fenómeno –tal como se ha hecho desde hace años con los temas ya clásicos de la demografía– constituye el aspecto central del presente trabajo. Por ello, el objetivo de este artículo es dar cuenta de la dinámica de aquella parte del empleo público generada por la administración central mexicana en los últimos 25 años.

Esta delimitación empírica tiene como sustento la propuesta de que los diferentes segmentos que conforman al gobierno mexicano representan mercados de trabajo con características muy diferentes, y por lo tanto, asumen dinámicas de funcionamiento propias, por lo que se estimó necesario analizar por separado al sector central, formado básicamente por las secretarías de Estado, del sector paraestatal.

Finalmente, teniendo como base la especificidad de que el estudio del empleo público asume al Estado en su papel de empleador, 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.

Introducción

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, existe unanimidad en cuanto a la indispensable presencia de ciertos requisitos que hacen posible la intervención estatal. Uno de estos puntos de partida lo constituyen la construcción y el funcionamiento de un aparato burocrático-administrativo, ya que a través de sus instituciones, dependencias e instancias asegura que la injerencia del Estado sea realmente efectiva.

También se ha escrito bastante sobre el Estado a partir de la perspectiva de la burocracia, y dentro de este vasto tema resalta

* Egresada del Doctorado en Ciencias Sociales con Especialidad en Estudios de Población del CEDDU de El Colegio de México. Actualmente investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)-México.

su tamaño como uno de los principales indicadores de la burocratización del gobierno. 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, con 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 investigación, el relativo al empleo público aún requiere abordar preguntas que pueden parecer elementales, de ahí que la descripción deba quizá ser el primer acercamiento.

El objetivo de este artículo es dar cuenta de la evolución y las tendencias del empleo público en el ámbito mexicano, a lo largo de los últimos cuatro periodos presidenciales completos, es decir, se abarcará desde el comienzo del régimen de Gustavo Díaz Ordaz (1964) hasta el final del periodo de Miguel de la Madrid (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, representa el aspecto central del trabajo.¹

Uno de los puntos de partida lo constituyó una inquietud básica: qué abarca o comprende el llamado empleo público; lo cual condujo al problema de la conceptualización y de la delimitación de universos, y en seguida, a considerar la magnitud del empleo público en México. Es decir, si bien en toda investigación es necesario delimitar empíricamente el universo bajo consideración, en este caso el hecho de que se trate de un conglomerado de aparentemente fácil identificación —como lo es el aparato burocrático-administrativo— no simplificó la tarea, ya que éste no constitu-

¹ El presente texto se elaboró a partir de algunos de los puntos principales que se desarrollaron en una investigación más amplia con la cual se buscó aportar elementos que contribuyeran a dar respuesta a varias de las preguntas clave en torno al papel del Estado como empleador y, sobre todo, a la dinámica del empleo público en México a lo largo de 70 años. El resultado de esta investigación constituye la tesis que presenté para obtener el Doctorado en Ciencias Sociales con Especialidad en Estudios de Población en el CEDDU de El Colegio de México (1993) con el título: "Empleo público en la administración central mexicana. Evolución y tendencias: 1920-1988".

ye una entidad monolítica ni homogénea. Así, con base en la propuesta de que las diferentes partes o sectores 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 a la administración central, formada 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 conforma la administración central mexicana. Esta elección no sólo respondió a su importancia cuantitativa y cualitativa sino a que 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—, como los años más recientes lo demuestran. 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 entonces como base la especificidad de que el estudio del empleo público asume al Estado en su papel de empleador, en la investigación se planteó que esta característica remite a una relación más directa respecto de 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.

En el artículo se hará referencia, de manera específica aunque somera, a la organización interna del aparato burocrático-administrativo y a la legislación surgida en y para la administración central mexicana, como una manera de establecer un puente entre la esfera de lo político y el mercado de trabajo del empleo público. En la investigación más amplia se consideraron para el análisis tanto elementos de carácter económico, sobre todo para proporcionar una contextualización de la situación del país en este terreno, como aquéllos de tipo político, también con la intención

de presentar las características generales de la organización del Estado, que han ido adquiriendo tonalidades diferentes a lo largo del tiempo. Esto se hizo con la finalidad de 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.

Delimitación empírica del objeto de estudio

Enfrentar el estudio del empleo público presentó de inicio varios problemas entre los cuales destacan dos: uno se refiere a la ausencia de marcos teóricos específicamente referidos al tema, lo que 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. Para los fines de este trabajo resulta suficiente destacar sólo aquellas vertientes de análisis en torno a la problemática que representa el crecimiento y el tamaño del gobierno.²

Para la década de los ochenta, se puede decir que existen dos grandes líneas. Una de ellas, encabezada por el investigador británico Richard Rose (1983, 1984, 1987), parte de un interés más bien teórico por explicar fenómenos tales como el de las magnitudes –en diversos 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, ya que las fuentes de información existentes son más bien escasas y deficientes, aún para los países desarrollados, como lo afirman algunos investigadores (Heller y Tait, 1983; Heller y Diamond, 1990).

Asociado al problema de la generación y disponibilidad de fuentes de información, se encuentra otro aspecto que se relacio-

² No es posible, por razones de espacio, presentar el desarrollo de las referencias teóricas y empíricas, provenientes de varias disciplinas, directamente vinculadas con el tema del empleo público. En la investigación mencionada en la nota uno, se señala que no es pertinente enfocar la investigación del empleo público desde una sola óptica, por lo que fue 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.

na con la manera como se concibe, conceptualiza y define el universo que abarca el sector público. Para iniciar su estudio, y posteriormente ir ahondando en el tema, han tenido que ser tratados dos aspectos fundamentales: su definición y delimitación y la medición de sus volúmenes. 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.

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 incluir 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 considerar sólo aquellas actividades de gobierno llevadas a cabo por organismos de nivel central, estatal, provincial y local, que produzcan bienes y servicios no mercantiles, con lo cual se excluye a las empresas que venden bienes y servicios en el mercado.

Existen también otros puntos de vista por lo que 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: 38).

Una definición de tal amplitud puede ser de utilidad para cierto tipo de estudios pues, como señala el FMI, a veces la definición apropiada o utilizada en los estudios sobre empleo público depende de, y varía según el objetivo que se persiga. Sin embargo, generalmente en las investigaciones se manejan las propuestas del FMI y la OCDE 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, expedida en 1976 (INAP, 1988):

- 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.³
- 2) Gobiernos estatales.
- 3) Gobiernos municipales.

Como se señaló desde un principio, ante la pertinencia de estudiar por partes al aparato burocrático-administrativo, esta clasificación se tomó como base para elegir empíricamente como objeto de estudio el fragmento que corresponde a la administración central mexicana, cuya importancia cuantitativa y cualitativa irá destacando en diferentes momentos a lo largo de los últimos 25 años, como se muestra en la segunda parte de este trabajo.

Por último, hay que hacer referencia a otro tipo de clasificación complementaria, o a veces utilizada conjuntamente con la anterior, que se emplea con frecuencia al realizar, por ejemplo, estudios sobre el gasto gubernamental. Se trata de la denominada clasificación funcional o presupuesto por programas, que se apoya 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, también varían según los organismos y (o) autores que los lleven a cabo.

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 ha utilizado una clasificación que consta de 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, etcétera) y la producción agropecuaria— como las empresas públicas.

³ En el presente trabajo no se incluye el sexenio iniciado en diciembre de 1988, durante el cual la banca nacionalizada en 1982 ha sido sometida a un proceso de reprivatización total.

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

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

Retomando 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 dentro de todo el sector público, es necesario, con el propósito de lograr un análisis más detallado y de mayor profundidad, utilizar el enfoque por programas —y de las dependencias al interior de éstos— para ver las diferencias y semejanzas que puede haber entre países y en el 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: 13-14).

Así, para dar cuenta de la evolución del empleo público en la administración central mexicana se ha utilizado esta clasificación por programas —y de las dependencias que contiene cada uno— para sistematizar la información proveniente de los anuarios estadísticos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), que ha sido la fuente de datos utilizada, 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, cambios y ritmos de crecimiento.⁴

⁴ En los estudios sobre empleo público, realizados tanto en los países altamente industrializados como en los de Latinoamérica, reiteradamente se menciona el problema que representa la escasez o las limitaciones de las fuentes de informa-

Del resquebrajamiento a la crisis

En los 25 años que abarca esta segunda parte del trabajo 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 la siguiente, con el agotamiento de un esquema de crecimiento y desarrollo basado en la industrialización, y continúa con la gestión estatal como eje de la economía. Esto se hace aún más evidente durante el llamado *boom* petrolero de fines de los setenta y principios de los ochenta. Finalmente, termina con los últimos años de la década de los ochenta, durante la 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.

Por ser el objetivo de este artículo dar cuenta de la evolución y las tendencias que presenta el empleo público en la administración central mexicana a lo largo de casi 25 años, se hará referencia a las reestructuraciones más importantes que experimentó el aparato bu-

ción. En el caso del empleo público mexicano la información que se ha generado y se encuentra disponible puede considerarse como escasa y de calidad y cobertura variables para diferentes momentos del tiempo (fuentes como los censos de población, las cuentas nacionales y los informes de gobierno).

En México no existe una institución encargada de compilar, concentrar y generar información específica sobre el empleo público, pero a falta de ello se puede recurrir a los datos existentes sobre los afiliados activos al sistema de seguridad social. Así, a través del ISSSTE se tiene acceso a cierto tipo de información referida a esta población, publicada sistemáticamente en sus anuarios estadísticos.

Esta fuente de datos resulta muy importante para el logro de los objetivos planteados ya que con los datos de los anuarios es posible obtener una visión panorámica a lo largo de 25 años (de 1965 a 1991), respecto al número de trabajadores que se han ido incorporando como asegurados, y por lo tanto, como "trabajadores al servicio del Estado", a las dependencias de la administración central, y de esta manera se pueden observar las diferencias entre las secretarías y los departamentos de Estado.

rocrático-administrativo.⁵ En la investigación más amplia, con la finalidad de proporcionar algunos elementos explicativos de las variaciones en los volúmenes de empleo público a lo largo del tiempo, se relacionaron las dimensiones política y económica –que representan el entramado en donde se ubica dicho proceso– con las magnitudes del empleo público en el sector central. Es decir, se realizaron conexiones entre la orientación de política económica de cada sexenio y el aumento o disminución de los números absolutos de empleo público, sin que esto implicara el establecimiento de explicaciones unicasales ni relaciones directas o mecánicas, pues es precisamente en la interacción de las dimensiones económicas y políticas donde, finalmente, se sitúan los procesos, incluyendo el funcionamiento de los mercados de trabajo.

Sexenio de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)

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

Por lo que toca al ámbito de la administración pública durante este mandato presidencial se siguió adoptando la vía de la reorganización de la administración pública federal, iniciada en el sexenio anterior por Adolfo López Mateos, la cual había introducido cambios muy importantes tanto por la reestructuración del sector central como a las condiciones jurídico-laborales de los empleados públicos.

Durante el régimen de López Mateos se llevaron a cabo modificaciones sustanciales en la administración pública para lo cual, a fines de 1958 entró en vigor una nueva ley de secretarías de Estado. Por lo que respecta a las dependencias de la administración central, las existentes durante este sexenio fueron las siguientes: Presidencia, Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social.

Se dividieron en dos la de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas, y la de Economía fue llamada de Industria y

⁵ La información sobre las reestructuraciones de las secretarías de Estado a lo largo de los años se obtuvo de diferentes fuentes oficiales y bibliográficas; consultar la bibliografía general al final del artículo.

Comercio; se creó la de Patrimonio Nacional. 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.

Durante el régimen de Díaz Ordaz se mantuvo esta misma división por secretarías de Estado, e incluso las dependencias que generaron las mayores magnitudes de empleo público durante el sexenio anterior permanecieron en esa posición. Es decir, las cinco secretarías con mayor número de empleados públicos conservaron 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 (véase el cuadro 1).⁶

Si bien la posición relativa de las dependencias en cuanto al número de empleados se conserva igual que en el sexenio anterior, el orden jerárquico cambia al remitirlas a la velocidad con la cual crecieron durante el sexenio de Díaz Ordaz (véase el cuadro 3 más adelante). Así, las tasas anuales de crecimiento muestran que la Secretaría de Obras Públicas presentó la magnitud más alta con respecto al resto de las dependencias (20.29%, en comparación con 8.26% para el conjunto de la administración central); le siguió la Secretaría de Educación Pública con 11.34%. Sólo una secretaría presentó una tasa negativa, la de la Presidencia, con -3.48%, la cual precisamente en el siguiente sexenio experimentará un crecimiento bastante alto, de 26.81 por ciento.

Se puede decir entonces, que en medio de un panorama político-económico de estabilidad en algunas áreas y modificaciones y resquebrajamiento en otras, el sexenio de Díaz Ordaz representó, en el ámbito de la administración pública, una continuidad en los cambios efectuados en el periodo presidencial de López Mateos. De esta manera, la organización interna de la administración central, así como la legislación laboral se mantuvieron invariables, y por lo que respecta a la evolución y las tendencias del empleo público se conservó el patrón de constante expansión, como desde la época posrevolucionaria.

⁶ Los presidentes de la República asumen el cargo el primero de diciembre del último año del sexenio precedente; sin embargo, en este artículo los cuadros estadísticos se refieren a los seis años completos que abarcó cada régimen ya que las fuentes de información consignan los datos por años calendario. Es por ello que los dos meses de diciembre que forman parte del primero y el último año de cada sexenio no están considerados en el periodo oficial que correspondería, lo que no altera, de ningún modo, las tendencias señaladas.

CUADRO 1
Número de trabajadores afiliados al ISSSTE y su proporción porcentual por secretarías de Estado y por programas, 1965-1970

Secretarías	1965		1966		1967		1968		1969		1970	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Programa social												
Educación Pública	93 346	40.45	109 883	42.14	139 365	43.95	149 223	44.36	153 338	46.50	177 796	47.56
Salub. y Asistencia	19 528	8.46	20 852	8.00	23 338	7.36	24 682	7.34	23 421	6.88	23 906	6.44
<i>Totales Prog. Social</i>	112 874	48.92	130 735	50.13	162 703	51.31	173 905	51.70	181 759	53.38	201 702	54.30
Programa económico												
Agríc. y Ganadería	7 973	3.46	9 374	3.59	9 856	3.11	10 159	3.02	8 758	2.57	9 251	2.49
Recs. Hidráulicos	6 352	2.75	6 866	2.83	8 676	2.74	9 571	2.85	10 292	3.02	11 303	3.04
Depto. A. Agr. y C.	2 928	1.27	3 184	1.22	3 402	1.07	3 563	1.06	3 393	1.00	3 572	0.96
Comunic. y Transp.	27 450	11.90	29 156	11.18	31 463	9.92	31 943	9.50	30 166	8.86	31 992	9.61
Obras Públicas	5 804	2.52	8 679	3.29	14 102	4.45	15 288	4.54	16 046	4.71	17 582	4.73
Industria y Comercio	6 359	2.32	5 135	1.07	5 627	1.77	5 794	1.72	5 811	1.71	6 064	1.03
Patrimonio Nacional	2 327	1.01	2 511	0.96	2 737	0.86	2 823	0.84	2 893	0.85	2 974	0.80
Depto. de Turismo	993	0.43	1 091	0.42	1 220	0.38	949	0.28	1 058	0.31	1 066	0.29
<i>Totales Prog. Econom.</i>	59 188	25.05	65 896	25.27	77 083	24.31	80 090	23.81	78 417	23.03	83 803	22.56
Actividades gubernamentales												
Presidencia	1 882	0.32	1 445	0.55	1 554	0.49	1 159	0.34	1 349	0.40	1 522	0.41
Gobernación	3 660	1.59	3 675	1.41	4 142	1.31	4 373	1.30	4 561	1.34	4 762	1.28
Trabajo y Prev. Social	1 490	0.65	1 875	0.72	2 088	0.66	2 150	0.64	2 109	0.62	2 060	0.55
Relaciones Exts.	1 176	0.51	1 202	0.46	1 319	0.42	1 402	0.42	1 458	0.43	1 357	0.37
Hda. y C. Público	20 391	8.84	21 850	8.38	25 886	8.16	28 462	8.46	27 521	8.08	29 734	7.73
<i>Totales Actvs. Gub.</i>	28 599	12.39	30 047	11.52	34 939	11.03	37 546	11.16	36 998	10.86	38 435	10.35
Depto. del DF	30 090	13.04	34 094	13.07	42 339	13.36	44 860	13.34	43 352	12.73	47 549	12.80
Total	230 749	100.00	260 772	100.00	317 114	100.00	336 401	100.00	340 526	100.00	371 489	100.00

Fuente: Anuarios estadísticos del ISSSTE, de 1965 a 1970.

Sexenio de Luis Echeverría Álvarez 1970-1976

Después de años de crecimiento económico sostenido y de estabilidad política, el movimiento estudiantil de 1968 constituye un hito que cuestiona diversos órdenes, de modo que la década de los setenta se inicia con síntomas que apuntarán a profundas transformaciones. El esquema de “desarrollo estabilizador” resultaba ya inoperante y precisamente por ello se pretendió reorientar el proceso económico bajo el enfoque que en ese momento se denominó “desarrollo compartido”. Esta nueva estrategia implicó básicamente dos líneas de acción por parte del Estado; una, su acelerada expansión, que en buena medida se concentró en el sector paraestatal, y otra, la del endeudamiento externo para solventar dicho crecimiento.

Durante este sexenio se dieron pasos importantes en la reorganización de la administración pública federal. La reforma no incluía, en principio, 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, aunque en los últimos dos años del sexenio sí se realizaron algunos cambios.⁷ Sin embargo,

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 iniciales acciones de programación, fue notoria la ausencia de un plan [...] general que limitó las transformaciones globales (Ayala, 1988: 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 sus dependencias, muestra más bien una continuidad general con respecto al sexenio anterior aunque también hay cambios dentro del propio periodo de 1970-1976. 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 de 50% en ambos casos, lo mismo que el programa econó-

⁷ Se transformaron 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.

CUADRO 2
Número de trabajadores afiliados al ISSSTE y su proporción porcentual por secretarías de Estado y por programas, 1971-1976

Secretarías	1971		1972		1973		1974		1975		1976	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Programa social												
Educación Pública	175 087	49.40	190 326	50.21	215 583	50.39	323 228	52.14	367 875	45.12	384 965	44.23
Salubridad y Asistencia	22 064	6.22	23 116	6.10	26 008	6.08	34 500	5.57	64 664	7.93	69 216	7.95
<i>Totales Prog. Social</i>	197 141	55.62	213 442	56.31	241 591	56.47	357 728	57.70	432 539	53.05	454 181	52.18
Programa económico												
Agric. y Ganadería	8 531	2.41	8 974	2.37	10 145	2.37	22 417	3.62	41 715	5.12	49 960	5.74
Recs. Hidráulicos	10 535	2.97	11 796	3.11	13 394	3.12	25 036	4.04	36 060	10.60	78 175	8.98
Depto. A. Agr. y C.	3 134	0.88	3 304	0.87	3 724	0.87	12 000	1.94	11 617	1.42	12 941	1.49
Sría. de la Ref. Agr.												
Comunic. y Transp.	29 394	6.29	30 247	7.98	34 208	8.00	43 582	7.03	45 313	5.56	56 906	6.54
Obras Públicas	16 099	4.54	16 336	4.31	18 522	4.33	25 563	3.14	36 514	4.20		
Industria y Comercio	5 374	1.52	5 815	1.53	6 512	1.52	7 145	1.15	7 235	0.89	9 995	1.15
Patrimonio Nacional	2 683	0.75	3 095	0.82	3 433	0.82	2 484	0.40	2 469	0.30	3 782	0.43
Departamento de Turismo	986	0.28	890	0.23	1 003	0.23	1 570	0.25				
Secretaría de Turismo									1 789	0.22	1 844	0.21
<i>Totales Prog. Econom.</i>	76 723	21.65	80 459	21.23	90 989	21.26	134 717	21.73	223 761	27.46	250 117	28.74
Actividades gubernamentales												
Presidencia	1 251	0.35	1 178	0.31	1 312	0.31	3 170	0.51	3 981	0.49	5 201	0.60
Gobernación	4 228	1.19	4 601	1.21	5 156	1.21	5 341	0.86	6 630	0.80	5 664	0.64
Trabajo y Prev. Social	1 858	0.52	1 695	0.45	1 896	0.44	2 909	0.47	3 394	0.42	3 772	0.43
Relaciones Exteriores	1 915	0.54	2 161	0.57	2 436	0.57	1 984	0.32	1 964	0.24	2 261	0.26
Hacienda y C. Público	26 299	7.42	26 610	7.02	29 956	7.00	35 936	6.80	41 624	5.11	34 305	3.94
<i>Totales Actvs. Gub.</i>	35 551	10.03	36 245	0.56	40 756	0.53	49 390	7.97	57 513	7.05	51 113	5.87
Departamento del DF	45 006	12.70	48 906	12.90	54 503	12.74	78 099	12.00	101 479	12.45	114 981	13.21
Total	354 421	100.00	379 052	100.00	427 819	100.00	619 934	100.00	815 292	100.00	870 392	100.00

Fuente: Anuarios estadísticos del ISSSTE, de 1971 a 1976.

mico con alrededor de 24%, y el resto dividido entre las actividades gubernamentales y el Departamento del Distrito Federal. De esta manera se mantiene la distribución ya tradicional (véase el cuadro 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. Al comparar las tasas anuales de crecimiento para los cuatro sexenios aquí considerados, destacan con claridad las más altas magnitudes de crecimiento del empleo público durante el mandato de Echeverría, como puede observarse en el cuadro 3.

Hay que señalar que alrededor de la mitad del periodo presidencial, durante los años 1973, 1974 y 1975 (cuadro 2), se experimentaron los cambios más significativos en cuanto a la incorporación de mayores contingentes de trabajadores. Así, dentro del programa social, entre 1974 y 1975, la Secretaría de Salubridad y Asistencia incrementó su personal de tal manera que presentó una tasa de crecimiento inusitadamente alta en este sexenio (21%), comparada con las que experimentará en los siguientes sexenios (no mayores a 3.0%), y también con la de la otra secretaría de este programa —la de Educación (14.03%)— que tradicionalmente presenta altas tasas de crecimiento; también es superior respecto a la tasa de crecimiento de toda la administración central para este sexenio que es de 16.15 por ciento.

Dentro del programa económico sucedió lo mismo con las secretarías de Agricultura y Ganadería, y Recursos Hidráulicos que a mitad del sexenio crecieron tan aceleradamente que mostraron las tasas más altas de todas las dependencias, no sólo del conjunto de este periodo presidencial sino de los 25 años aquí considerados (34.26% y 39.66% respectivamente), lo cual no volvería a repetirse después. Cuando el Departamento de Asuntos Agrarios se convirtió en Secretaría de la Reforma Agraria, entre 1973 y 1974, se suscitó el mismo fenómeno. Las otras dependencias del programa económico, entre ellas la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas, también mostraron tasas de crecimiento altas, aun cuando en relación con el conjunto disminuyeron su participación, sobre todo en los dos últimos años del sexenio, ante el impacto del crecimiento acelerado de las dependencias anteriormente mencionadas.

El conjunto de las secretarías dedicadas a las actividades gubernamentales disminuyó su participación respecto al sexenio anterior, ya que pasó de un promedio de 11.22% con Díaz Ordaz a 8.34% con Echeverría. Sin embargo, la Secretaría de la Presidencia presentó una evolución diferente, ya que precisamente en-

CUADRO 3
Tasas anuales de crecimiento del empleo en las dependencias de la
administración central, por programas y por sexenios, 1965-1988

<i>Dependencias</i>	<i>Periodos sexenales</i>			
	<i>GDO</i>	<i>LEA</i>	<i>JLP</i>	<i>MMH</i>
Programa social				
Educación Pública	11.34	14.03	6.80	5.24
Salubridad y Asistencia	3.43	21.00	2.77	1.93
<i>Totales del Programa Social</i>	10.16	14.92	6.20	4.87
Programa económico				
Agricultura y Ganadería	2.51	34.26		
Recursos Hidráulicos	10.08	39.66		
Agricultura y Recursos Hidráulicos			0.38	-3.59
Departamento de Asuntos Agrarios 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 Humanos y Obras 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		
Patrimonio Nal. y Fomento Industrial			-2.11	
Energía, Minas e Industria Paraestatal				-2.69
Departamento de Turismo	1.19	10.96		
Secretaría de Turismo			3.59	2.19
<i>Totales del Programa Económico</i>	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 General de la Federación				-1.48
<i>Totales de Actvs. Gubernamentales</i>	5.05	6.24	2.16	-0.81
Departamento del Distrito Federal	7.92	16.92	-0.62	3.72
Total administración 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.

tre 1973 y 1974 se produjo un aumento de más del doble en su personal lo que explica su alta tasa de crecimiento (26.81%). El Departamento del Distrito Federal mantuvo una proporción por-

centual de alrededor de 13% respecto al conjunto en ambos sexenios pero, al igual que sucediera con varias de las dependencias ya mencionadas, fue durante este sexenio que alcanzó la tasa más alta respecto a los otros periodos presidenciales.

Estos cambios, indicados por las magnitudes relativas y la velocidad del crecimiento, también resulta interesante remitirlos a los números absolutos que involucran, puesto que esto 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 presentados en un cierto periodo. Por otro, 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, con lo cual esta técnica aporta elementos al análisis que no proporcionan las magnitudes relativas y las tasas de crecimiento.⁸

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;

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”.

Por ejemplo, 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:

$$29\,087 + 3\,020 + 15\,055 = 47\,162$$

$$c. \text{ estructural} + c. \text{ sectorial} + c. \text{ diferencial} = \text{crecimiento}$$

Es decir, si bien la mayor parte del crecimiento se debió a la dinámica conjunta del universo representado por el total de afi-

⁸ Al final del artículo 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.

liados 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 aún más claro de la cualidad de “fuerza motriz” lo representa la Secretaría de Recursos Hidráulicos, ya que el crecimiento de 67 640 trabajadores durante el sexenio se debió en buena medida (52 303) al componente diferencial con signo positivo.

Así, como puede observarse en el cuadro 4, la técnica de “cambio y participación” 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 Departamento del Distrito Federal (cada una con signo positivo en el componente diferencial).

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, también revela situaciones en las que, a pesar de que una dependencia experimente incrementos absolutos considerables –como es 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 (cuadro 3).

Estos cambios en magnitudes absolutas y relativas en las dependencias de la administración central reflejan parte de los efectos provocados por las transformaciones introducidas 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, 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 acelera-

CUADRO 4
Análisis de cambio y participación

<i>Secretarías</i>	1965-1970		1971-1976		1977-1982		1983-1988	
	<i>Motrices</i>	<i>C. Neg.</i>	<i>Motrices</i>	<i>C. Neg.</i>	<i>Motrices</i>	<i>C. Neg.</i>	<i>Motrices</i>	<i>C. Neg.</i>
Programa social								
Educación Pública	27 516			-45 016	88 515		136 698	
Salub. y Asist. Pública		-7 533	15 055			-8 020		-3 743
<i>Totales Prog. Social</i>	19 983			-29 961	80 495		132 954	
Programa económico								
Agricultura y Ganadería		-3 585	29 009					
Recursos Hidráulicos	1 077		52 303					
Agric. y Recs. Hidráulicos						-37 076		-46 326
Depto. de A. Agrarios y C.		-1 142						
Reforma Agraria			5 244		1 989			-2 274
Secretaría de Pesca					4 594			-1 831
Comun. y Transportes		-12 200		-15 280		-8 939		-58 280
Obras Públicas	8 238			-3 022				
Asent. H. y Obras Públicas					2 809			
Desar. Urbano y Ecología								-11 627
Industria y Comercio		-2 564		-3 203				
Comercio					1 560			
Patrimonio Nacional		-772		-2 770				
Pat. Nal. y Fomento Industrial						-1 808		
Comercio y Fom. Industrial								-3 335
Energía, Minas, Ind. Paraest.								-1 175
Departamento de Turismo		-533						
Secretaría de Turismo				-582		-89		-57
<i>Totales Prog. Económico</i>	-11 482	61 700				-36 961		-124 904
Actividades gubernamentales								
Presidencia		-1 508	2 129		1 318			-428
Gobernación		-1 130		-4 799	3 760			-2 693
Trabajo y Previsión Social		-339		-791	737		71	
Relaciones Exteriores		-536		-2 452	291			-239
Hacienda y Crédito Público		-4 094		-30 280		-14 165		-6 622
Programación y Presupuesto						-2 153		-7 255
Contraloría General de la Fed.								-503
<i>Totales Actividades Gub.</i>	-7 607			-36 194		-10 212		-17 668
Departamento del D F		-894	4 455			-33 322	9 618	

Fuente: Cálculos propios con datos de los *Anuarios estadísticos* del ISSSTE, 1965-1988.

do, dejando claro la injerencia y expansión del Estado, que de esta manera se convirtió en el eje central de la economía nacional.⁹

En consecuencia, a pesar de las transformaciones registradas en diversos ámbitos del quehacer nacional, que abarcaron desde lo legislativo hasta lo estructural, dichos cambios se caracterizaron por un fuerte 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 la que el deterioro de la balanza de pagos llevó a la intervención del Fondo Monetario Internacional para supervisar un acuerdo estabilizador para acceder a nuevos préstamos.

Sexenio de José López Portillo 1976-1982

A pesar del difícil futuro que parecía derivarse de la situación final del sexenio de Echeverría, al presidente López Portillo le tocó administrar un periodo de auge petrolero (1978-1981) sin precedentes, con lo que se lograron ritmos de crecimiento muy elevados. Sin embargo, si por un lado los ingresos derivados de la venta de petróleo se incrementaron significativamente, por otro, la contratación de crédito externo también se elevó.

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. Recién iniciado su mandato, López Portillo expidió la referida Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*Diario Oficial*, 29 de diciembre de 1976) en la cual estableció las bases para una reorganización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

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 Agricul-

⁹ Datos como los siguientes ilustran el acelerado crecimiento que experimentó el sector paraestatal durante el sexenio del presidente Echeverría: en 1970 existían 84 organismos (de diferentes tipos: empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, entidades descentralizadas y fideicomisos) y para 1976 ya eran 845 (Villarreal, 1978: 217).

tura y Ganadería y Recursos Hidráulicos en una sola secretaría. Con la idea de lograr un mejor manejo de los recursos energéticos —entre éstos la explotación petrolera, que se concibió como eje clave del desarrollo económico e industrial del 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 dedicada sólo 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 representó la tónica y el sentido del cambio de la reforma administrativa, como se asentaba en la “exposición de motivos” que justificaba su creación a través de la Ley Orgánica de 1976, donde la razón principal que se argumentaba era la necesidad de integrar en una sola dependencia la responsabilidad de las funciones de planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su control.

En esta Ley Orgánica también se incluyó explícitamente al sector paraestatal. Es importante señalar esto, puesto que durante años la legislación mexicana había considerado por separado las leyes de secretarías y las leyes para el control de las entidades paraestatales, de manera que ahora se comprendía a los sectores central y 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.

¿Cómo influyó la tónica económica y política del régimen de López Portillo en la dinámica del empleo público en la administración central? En el ritmo de crecimiento es donde se presenta otra vez la gran diferencia entre los sexenios de Echeverría y López Portillo pues, como ya se vio, el primero registró el ritmo más acelerado de los 25 años aquí considerados, por lo que el sexenio de López Portillo presentó un descenso bastante pronunciado, ya

que la tasa de crecimiento de la administración central para el periodo 1977-1982 fue de 4.15, contra 16.15% registrado durante el gobierno de Echeverría (cuadro 3).

Al observar más detenidamente cada una de las dependencias de la administración central, es claro que la Secretaría de Educación Pública sigue siendo la entidad con más personal en números absolutos y relativos, ya que en el curso de este sexenio registra 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 inhibe a la SEP su carácter de dependencia motriz (signo positivo del componente diferencial), cualidad que sólo perdió en el sexenio de Echeverría (cuadro 4).

A diferencia del sexenio anterior, cuando, 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 nueve dependencias presentaron dicha cualidad. Es por ello que puede considerarse que la fuerza motriz que dinamiza al proceso de crecimiento del empleo en la administración central se diversificó durante esta etapa.

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—¹⁰ presenta una proporción promedio de trabajadores, respecto al total de la administración central, de 13.07% en el periodo (cuadro 5). Es decir, la gran expansión que estas tres dependencias experimentaron durante el 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, en contraste de aquellas tasas de más de 35% del sexenio anterior (cuadro 3).

En tercer lugar se encuentra el Departamento 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

¹⁰ 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).

CUADRO 5
 Número de trabajadores afiliados al ISSSTE y su proporción porcentual por secretarías de Estado y por programas, 1977-1982

Secretarías	1977		1978		1979		1980		1981		1982	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Programa social												
Educación Pública	427 181	44.70	668 822	56.29	624 687	55.11	630 321	55.27	626 169	52.24	633 787	51.95
Salubridad y Asistencia	81 868	8.65	87 224	7.34	62 654	7.29	81 500	7.15	84 910	7.10	96 224	7.89
Totales Prog. Social	508 849	53.24	756 046	63.63	707 341	62.40	711 821	62.42	710 079	59.33	730 011	59.84
Programa económico												
Agríc. y Recursos Hid.	146 294	15.31	120 000	10.10	102 210	0.02	106 456	0.33	160 696	12.59	149 660	12.27
Reforma Agraria	10 328	1.08	11 004	0.93	18 000	1.59	18 036	1.58	12 263	1.02	15 172	1.24
Departamento de Pesca	1 176	0.12	4 520	0.38	4 585	0.40	5 010	0.44				
Secretaría de Pesca									6 841	0.53	6 095	0.50
Comunic. y Transp.	54 400	5.69	54 500	4.59	59 700	5.27	60 456	5.30	60 426	5.05	60 499	4.96
Asen. Hum. Obras Pub.	43 163	4.52	44 195	3.72	51 423	4.54	44 910	3.94	52 140	4.36	57 904	4.75
Comercio	5 098	0.53	5 727	0.48	6 795	0.60	7 188	0.63	8 061	0.67	8 067	0.66
Patrimonio Nal. y F. Ind.	4 659	0.48	4 000	0.34	3 789	0.33	3 925	0.34	4 163	0.35	4 011	0.33
Turismo	2 204	0.23	2 651	0.22	2 790	0.25	3 211	0.28	2 767	0.23	2 724	0.22
Totales Prog. Econom.	267 222	27.96	246 597	20.75	249 292	21.99	249 192	21.85	296 857	24.81	304 132	24.93
Actividades gubernamentales												
Presidencia	1 371	0.14	4 700	0.40	2 374	0.21	2 631	0.23	3 043	0.25	3 068	0.25
Gobernación	6 250	0.65	10 606	0.91	8 848	0.78	8 455	0.74	12 919	1.08	11 798	0.96
Trabajo y Prev. Social	3 765	0.39	4 000	0.34	4 474	0.39	4 655	0.41	5 076	0.42	5 543	0.45
Relaciones Exts.	2 441	0.26	2 470	0.21	2 816	0.25	3 310	0.29	3 504	0.29	3 407	0.28
Hacienda y C. Público	45 997	4.81	46 640	3.93	45 465	4.01	48 093	4.22	51 454	4.30	44 547	3.65
Program. y Presupuesto	13 344	1.40	11 019	0.93	12 268	1.08	13 308	1.17	14 606	1.22	14 880	1.22
Totales Activs. Gub.	73 168	7.66	79 635	0.70	76 245	6.73	80 452	7.05	90 602	7.57	83 163	6.62
Depto. del DF	106 464	11.14	105 913	8.91	100 659	8.88	98 977	8.68	99 219	8.29	102 578	8.41
Total	955 703	100.00	1 188 191	100.00	1 133 537	100.00	1 140 442	100.00	1 196 757	100.00	1 219 699	100.00

Fuente: Anuarios estadísticos del ISSSTE, de 1977 a 1982.

(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 de 0.62 por ciento.

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 de 2.77%, con lo que pierde su carácter de entidad motriz, presentando ahora un signo negativo en el componente diferencial del análisis de “cambio y participación”. Sin embargo, sigue ocupando 7.55% de personal respecto al total de la administración central (cuadro 5).

En resumen, si bien durante este sexenio la administración central parece haber inhibido su crecimiento, tomando como base los volúmenes de empleados y la velocidad de su expansión, lo que sucedió es que coincidieron varios factores que produjeron este resultado relativo. Primero, respecto de las altas tasas de crecimiento del sexenio de Echeverría cualquier comparación parece presentar una fuerte desventaja para otros periodos. 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 durante el lapso 1979-1981, destacando ramas como la de la construcción, y por otro, aumentó el tamaño relativo del sector público en general y especialmente el del paraestatal.¹¹

Sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado 1982-1988

A diferencia de los regímenes anteriores, Miguel de la Madrid inició su periodo presidencial en medio de una situación financiera que él mismo calificó como “de emergencia” en su discurso de toma de posesión. Así, ante la profunda crisis económica con la que comenzó este sexenio, una buena parte de la atención se centró en

¹¹ Al finalizar el sexenio de López Portillo se decretó la nacionalización de la banca (1 de septiembre de 1982). A partir de ese momento las relaciones laborales de los trabajadores de este tipo de instituciones quedaron 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.

resolver precisamente los problemas económicos en el nivel estructural, basándose para ello en medidas de corto (por ejemplo, el Programa Inmediato de Reordenación Económica) y largo plazos.

Entre las medidas a largo plazo, los lineamientos centrales iban por el lado del fortalecimiento de la rectoría del Estado y la restructuración del sector paraestatal a través de la disminución de su tamaño, y sobre todo, la transformación de su papel como uno de los ejes del desarrollo económico nacional. 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 De la Madrid consideró que había que poner en marcha profundas transformaciones estructurales, entre las que destacaba 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.¹²

Por lo que toca más específicamente al sector central, también se realizaron 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 de la administración central para el mejor cumplimiento de los objetivos trazados. Así, quedó establecido que la Secretaría de Programación y Presupuesto sería la responsable de la planeación nacional, y se le adicionarían 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 transformó en una dependencia nueva denominada de Energía, Minas e Industria Paraestatal; a la Secretaría de Comercio se le “agregó” el Fomento Industrial y a la de Asentamientos Humanos se le convirtió en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Se creó 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 cambió de nombre simplemente al de Secretaría de Salud. Sin embargo, esto conllevó

¹² El sector paraestatal quedó reducido en el curso de este sexenio a menos de 40% del tamaño que había adquirido a lo largo de 50 años (Tamayo, 1989: 59). Sin embargo, durante esta primera etapa de restructuración, 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.

vó una restructuración 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 restructurada y se hacen desaparecer una serie de comisiones surgidas en el sexenio anterior —entre las que destaca Coplamar— a la vez que se crean direcciones como la del Secretariado Técnico de Gabinetes, la de Comunicación Social y otras.

Un punto que hay que destacar es que junto con esta restructuración de la administración central se manejó también la necesidad de reducir el gasto público a través del recorte de personal. Sin embargo, si bien esto fue ampliamente publicitado en los medios de comunicación, en realidad el redimensionamiento del Estado se centró en el sector paraestatal. Como se ha mencionado, esta estrategia no sólo apuntaba a la reducción de las magnitudes de los recursos 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 De la Madrid no sólo no disminuyó sino que incluso aumentó ligeramente, como puede observarse en las magnitudes absolutas (cuadro 6) y en las tasas de crecimiento (cuadro 3) correspondientes a este periodo.

Lo que en realidad sucedió fue que el ritmo de crecimiento en el sector central disminuyó, comparado con los sexenios anteriores, ya que alcanzó una tasa de 2.52% durante el periodo 1983-1988. Este fenómeno fue diferencial por secretarías y departamentos ya que casi la mitad de las dependencias (10 de 18) registró 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 DDF¹³ aparecen como las entidades motrices a las cuales se debe la mayor par-

¹³ También la Secretaría del Trabajo presenta un signo positivo en su componente diferencial pero su magnitud absoluta es muy pequeña.

CUADRO 6
Número de trabajadores afiliados al ISSSTE y su proporción porcentual por secretarías de Estado y por programas, 1983-1988

Secretarías	1983		1984		1985		1986		1987		1988	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Programa social												
Educación Pública	691 506	53.69	755 442	53.98	791 755	55.60	883 606	58.68	924 405	60.98	939 381	63.06
Salub. y Asistencia	94 998	7.40	93 890	6.71	98 472	6.92	101 516	6.74	111 230	7.34	106 528	7.15
<i>Totales Prog. Social</i>	786 504	61.20	849 332	60.69	890 227	62.58	985 122	65.43	1 035 635	66.31	1 045 909	70.21
Programa económico												
Agric. y Recs. Hid.	129 552	10.10	136 115	9.73	132 656	9.33	122 201	8.12	115 148	7.60	104 055	6.99
Reforma Agraria	14 211	1.11	14 828	1.06	16 120	1.13	15 346	1.02	15 901	1.05	14 222	0.95
Pesca	5 854	0.46	6 422	0.46	6 008	0.42	5 312	0.35	5 338	0.35	4 964	0.33
Comunic. y Transp.	104 833	8.17	120 518	8.61	116 165	8.17	117 892	7.83	67 674	4.46	63 408	4.26
Des. Urbano Ecológ.	25 696	2.00	25 062	1.79	20 960	1.47	20 160	1.34	18 812	1.24	18 200	1.22
Com. y Fom. Indust.	11 493	0.90	13 496	0.96	11 783	0.83	11 580	0.77	11 339	0.75	10 006	0.67
E. Minas Ind. Paraest.	3 770	0.29	4 370	0.31	4 027	0.28	3 956	0.26	3 939	0.26	3 201	0.21
Turismo	2 572	0.20	3 107	0.22	3 184	0.22	3 105	0.21	3 109	0.21	2 929	0.20
<i>Totales Prog. Econom.</i>	297 981	23.22	323 918	23.15	310 903	21.86	299 552	19.89	241 260	15.91	220 985	14.84
Actividades gubernamentales												
Presidencia	2 240	0.17	2 162	0.15	2 214	0.16	2 168	0.14	2 192	0.14	2 172	0.15
Gobernación	11 811	0.92	13 837	0.99	11 076	0.78	10 777	0.72	10 901	0.72	11 017	0.74
Trabajo y Prev. S.	5 011	0.39	5 960	0.43	6 109	0.43	6 388	0.42	5 416	0.42	5 888	0.40
Relaciones Exts.	3 201	0.25	3 530	0.25	3 493	0.25	3 495	0.23	3 559	0.23	3 477	0.23
Hda. y C. Público	45 020	3.51	49 570	3.54	47 578	3.34	47 048	3.12	51 684	3.41	45 636	3.06
Program. y Presup.	15 385	1.20	15 055	1.08	13 601	0.96	14 078	0.93	13 431	0.80	10 604	0.71
Contraloría de Fed.	2 040	0.16	2 865	0.20	1 946	0.14	2 078	0.14	2 096	0.14	1 865	0.13
<i>Totales Activs. Gub.</i>	84 708	6.60	92 979	6.64	86 017	6.05	86 032	5.71	90 279	5.96	80 659	5.41
Depto del DF	114 099	8.89	133 237	9.52	135 402	9.52	134 983	8.96	148 845	9.82	142 061	9.54
Total	1 263 292	100.00	1 399 466	100.00	1 422 549	100.00	1 505 689	100.00	1 516 019	100.00	1 489 614	100.00

Fuente: Anuarios estadísticos del ISSSTE, de 1983 a 1988.

te del crecimiento de la administración central durante el sexenio de De la Madrid que, como conjunto –se reitera– no experimentó un decrecimiento en números absolutos.

Dentro del programa social, la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Salud crecen en términos absolutos, aunque sólo la primera conserve la cualidad de entidad motriz –según el análisis de “cambio y participación”– por su magnitud absoluta y su tasa de crecimiento (véanse los cuadros 3 y 4).

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 entre 1986 y 1987, pero esto se debe a que el Servicio Postal Mexicano y Telégrafos Nacionales son desincorporados administrativamente de dicha dependencia (cuadro 6).

Prácticamente las siete secretarías dedicadas a las actividades gubernamentales permanecen estables, es decir, con las mismas magnitudes absolutas y relativas a lo largo de todo el sexenio. En cambio, el Departamento del Distrito Federal aumenta su personal en casi 30 000 trabajadores.

De esta manera, la gran mayoría de los empleados públicos en la administración central logró evadir el recorte de personal, entre otras cosas gracias a las particulares características de este mercado de trabajo, tales como la garantía de la inamovilidad en el empleo. Sin embargo, el precio que tuvieron que pagar fue la agudización de aquellos efectos que abarcaron a toda la sociedad, por ejemplo inflación, alza generalizada de precios, ajuste de tarifas de los bienes y servicios proporcionados por el Estado, disminución en la calidad de los servicios, recorte de subsidios que beneficiaban directamente al consumidor (como los productos comercializados por Conasupo), etcétera. 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; en el caso de los empleados públicos su poder adquisitivo sufrió más que en el resto de los sectores (Lustig, 1987; Martínez, 1989).

Para terminar, cabe hacer el señalamiento de que si bien, como se ha enfatizado, como conjunto la administración central no disminuyó el número de empleados a su servicio durante el sexenio de De la Madrid, sí se registró un decrecimiento en números absolutos en el último año de ese periodo; entre 1987 y 1988 se registraron 26 405 trabajadores menos afiliados al ISSSTE (cuadro 6). Este decrecimiento, en el último año de un régimen presidencial, a

diferencia de los que se presentaron en algunos sexenios anteriores, puede apuntar hacia un posible cambio de la tendencia histórica de constante expansión del empleo público en la administración central mexicana. Esto es así sobre todo si se relaciona dicho decrecimiento con la información disponible para los años que van de 1988 a 1991¹⁴ que muestra claramente una reducción del número absoluto de trabajadores que laboran en la administración central entre 1988 y 1990 (138 378 afiliados menos) aunque para 1991 presenta un leve incremento (de 30 110 personas).

De cualquier manera, aun si se tomara en cuenta la situación de los primeros años del régimen del presidente Salinas de Gortari no sería pertinente hacer afirmaciones tajantes respecto a un cambio profundo, y sobre todo duradero y a largo plazo, de la tendencia que ha presentado el empleo público en la administración central en las últimas décadas. Con todo, a reserva de la necesaria elaboración de estudios posteriores al respecto, se podría decir que ante el cambio de orientación política y económica del régimen 1988-1994, el empleo público en la administración central mexicana puede empezar a experimentar transformaciones estructurales y no sólo coyunturales, como ha sucedido ya con el sector paraestatal.¹⁵

Consideraciones finales

El análisis del crecimiento del aparato burocrático-administrativo que constituye a la administración central mexicana ha supuesto la consideración de una variedad de elementos, como se

¹⁴ Información proveniente también de los *Anuarios estadísticos* del ISSSTE que no se incluye desglosada por secretarías en los cuadros de este artículo.

¹⁵ Lo anterior tiene relación con un tema más amplio, que se aborda en la investigación mencionada en la nota uno, que se refiere 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, se plantea si es posible sustentar empíricamente la hipótesis de que el empleo público asume un comportamiento anticíclico, en relación con la dinámica general del empleo o de algunos sectores, en ciertos momentos y bajo determinadas circunstancias, como ha sucedido en otros países de Latinoamérica (Marshall, 1990).

En la investigación se aportan elementos que sustentan una primera respuesta afirmativa en el sentido de que el empleo público en la administración central mexicana sí ha presentado comportamientos que pueden calificarse de anticíclicos como es el del descenso en la velocidad de las tasas de crecimiento de este tipo de empleo ante el auge petrolero de los setenta, y a la inversa, del mantenimiento de cierto ritmo de crecimiento ante la caída generalizada de los indicadores económicos en la crisis iniciada en 1982.

ha hecho en la investigación más amplia, pero en este artículo se ha tomado como hilo conductor el volumen de empleados para dar cuenta de la evolución y las tendencias que presenta el empleo público en las dependencias que lo conforman. Sin embargo, también se le ha concedido gran importancia a los aspectos legislativos más directamente vinculados con la estructura orgánica de la administración central al relacionarlos con el recuento de las magnitudes del empleo público por programas y por dependencias, ya que esta conjunción representa la movilización selectiva de recursos y del ejercicio de políticas públicas, lo cual finalmente remite a la orientación política y económica de un gobierno.

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 reside en que se hace un registro de datos 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; eso, finalmente, ha permitido el establecimiento de tendencias a lo largo del tiempo.

Desde el inicio se señaló que para poder dar cuenta de la dimensión y el funcionamiento del empleo público es necesario tener siempre presente la distinción de los dos grandes sectores que conforman al gobierno mexicano, o sea, la administración central y la paraestatal. Esto responde al planteamiento de que, si bien como conjunto se rige por lineamientos generales comunes, tales como su vinculación con el Estado, cada sector presenta a su vez características y dinámicas propias. Más allá, al quedar asentado que el propio empleo público comprende segmentos que es necesario analizar por separado, no sólo se está haciendo referencia a estos dos grandes sectores sino incluso a la existencia de bloques diferentes en el interior de la administración central. 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, 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, en el nivel agregado el empleo público mexicano se ha expandido constantemente en los últimos 25 años, pero el ritmo, la magnitud y a veces hasta la dirección de los programas ha ido variando, y ello es aún más claro cuando se hace referencia a cada una de las dependencias.

En consecuencia, al entrar directamente a analizar el caso de México, a lo largo de los cuatro periodos presidenciales considerados, resulta claro, en primer lugar, que una de las características esenciales de la evolución general del conjunto del empleo en la administración central es su constante expansión. Aquí se puede agregar que este fenómeno se presenta no sólo a lo largo de las últimas décadas sino, de hecho, desde la conformación en el presente siglo del aparato gubernamental surgido después de la Revolución de 1910; de ello se da cuenta en la investigación más amplia.

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. Queda claramente establecido que el régimen del presidente Echeverría se caracterizó por un expansionismo estatal que se tradujo, en términos del empleo público, en su muy acelerado crecimiento.

En cambio, el sexenio de López Portillo presentó un descenso en el ritmo de crecimiento del empleo público bastante pronunciado, si se compara con el periodo anterior, y por supuesto, en este sentido el sexenio de De la Madrid presenta disminuciones aún mayores. Sin embargo, por ello se ha enfatizado que, a pesar de la crisis económica y de la reducción en los ritmos de crecimiento del empleo generado por la administración central, como conjunto, ésta no disminuyó el número de empleados a su servicio durante este último sexenio.

A pesar de lo anterior, el análisis de la reducción del número absoluto de trabajadores que laboran en la administración central entre el final del mandato de De la Madrid y el inicio del de Salinas de Gortari, permite suponer cambios en la tendencia histórica de evolución del empleo público. 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 necesariamente han implicado un redimensionamiento del aparato burocrático-administrativo hacia la disminución.

Anexo metodológico **“Cambio y participación” (*Shift and share*)**

Esta técnica ha sido utilizada principalmente 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 internas 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 de magnitudes absolutas a 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 Lasuen (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: 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 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 Pública en el sexenio 1964-1970):

a) Componente Estructural.

$$CE = SEP\ 65 \left[\left(\frac{\text{Total Afil. I. 70}}{\text{Total Afil. I. 65}} - 1 \right) \right]$$

b) Componente Sectorial.

$$CS = SEP\ 65 \left[\left(\frac{\text{TotSrías 70}}{\text{TotSrías 65}} - \left(\frac{\text{TotAfl 70}}{\text{TotAfl65}} \right) \right) \right]$$

c) Componente Diferencial.

$$CD = SEP\ 65 \left[\left(\frac{SEP\ 70}{SEP\ 65} - \left(\frac{\text{TostSrías 70}}{\text{TotSrías 65}} \right) \right) \right]$$

Bibliografía

- Attolini, J. (1976), “Administración pública en México”, en *Aportaciones al conocimiento de la administración federal*, México, Dirección General de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia.
- Ayala Espino, J. (1988), *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Basáñez, M. (1990), *El pulso de los sexenios*, México, Siglo XXI Editores.
- Castellanos Coutiño, H. (1958), "Comentarios a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de Diciembre de 1958", *Revista de Administración Pública*, núm. 10, octubre-diciembre, México, INAP.
- Echeverría, R. (1985), *Empleo público en América Latina*, Oficina Internacional del Trabajo, PREALC.
- Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (1983), *Historia del movimiento sindical de los trabajadores del Estado*, México, FSTSE.
- Garza, G. (1985), *El proceso de industrialización en la ciudad de México, 1821-1970*, México, El Colegio de México.
- y J. Sobrino (1989), *Industrialización periférica en el sistema de ciudades de Sinaloa*, México, El Colegio de México.
- Guerrero, O. (1988), "75 Años de Revolución: La administración pública", en *México. Setenta y cinco años de revolución*, tomo III, Política 2, México, FCE/INEHRM.
- Heller, P. y A. Tait (1983), *Government Employment and Pay: Some International Comparisons*, Washington, International Monetary Fund.
- y J. Diamond (1990), *International Comparisons of Government Expenditure Revisited: The Developing Countries, 1975-1986*, Washington, International Monetary Fund.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), *Anuarios Estadísticos de 1965 a 1988*.
- Instituto Nacional de Administración Pública/Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1988), *Tamaño y composición de la administración pública mexicana*, México.
- Lasuen, J.R. (1971), "Venezuela: An Industrial Shift-Share Analysis, 1941-1961", *Regional and Urban Economics*, vol. 1, núm. 2.
- Lustig, N. (1987), "Crisis económica y niveles de vida en México: 1982-1985", *Estudios Económicos*, vol. 2, núm. 2, México, julio-diciembre.
- Marshall, A. (comp.) (1990), *El empleo público frente a la crisis. Estudios sobre América Latina*, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT.
- Martínez, I. (1989), "Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México", en C. Tello (coord.), *México: informe sobre la crisis (1982-1986)*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM.
- Pardo, M. del C. (1991), *La modernización administrativa en México*, México, INAP/El Colegio de México.
- Rose, R. (1983), "Disaggregating the Concept of Government", en Ch. L. Taylor (ed.), *Why Governments Grow, Measuring Public Sector Size*, Sage Publications.
- (1984), *Understanding Big Government*, Great Britain, The Programme Approach, Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Sage Publications.
- (1987), *Public Employment In Western Nations*, Cambridge University Press.

- Salazar Sánchez, H. (1983), "Críticas y correcciones a la técnica de análisis de cambio y participación", *Demografía y Economía*, vol. XVII, núm. 1 (53), México, pp. 21-37.
- Secretaría de la Presidencia (1982), *Manual de organización del gobierno federal*, México, Coordinación General de Estudios Administrativos.
- Tamayo, J. (1989), "La racionalización del sector de empresas públicas", en *Revista de Administración Pública*, núm. 73, enero-abril, México, INAP.
- Tello, C. y J.L. Negrín (1989), "Finanzas públicas", en C. Tello (coord.), *México: informe sobre la crisis (1982-1986)*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM.
- Villarreal, R. (1978), "Las empresas públicas como instrumentos de política económica en México", en *El Trimestre Económico*, núm. 178, México, abril-junio.