

CAPÍTULO I

PROFESIONALIZACIÓN Y EMPLEO PÚBLICO EN MÉXICO

1. En una "Selva Semántica y Jurídica"	1
A. El Catálogo de Empleos de la Federación	3
B. Clasificación de los Trabajadores Públicos	5
2. Evolución del Empleo Público de 1930 a 1993	10

CAPÍTULO I

PROFESIONALIZACIÓN Y EMPLEO PÚBLICO EN MÉXICO

Ninguna carrera en Administración Pública puede estar divorciada de la estructura ocupacional del país y mucho menos del empleo público que es provisto por las dependencias gubernamentales. Por lo tanto, aquí haremos un estudio comparado entre el empleo público y la profesión en Administración Pública en México, en dos etapas: primero se hará un análisis sucinto de la evolución y situación actual del empleo público, después una relación entre este último y aquella profesión. El propósito consiste en analizar el grado de disociación entre el empleo público y la profesión en Administración Pública, con referencia precisa a la inserción, extensión y utilidad posible de esta carrera dentro de él. Haremos básicamente un examen del empleo público generado por el Gobierno federal, sólo invocando a los gobiernos estatal y municipal según el caso.

1. En una "Selva Semántica y Jurídica"

La hipótesis de partida es que existe una disociación tácita entre el empleo público y la carrera en Administración Pública, que ha impedido sacar provecho de lo que sería una colaboración fructuosa. Esta disociación obedece a diversos factores, tales como ausencia de la carrera administrativa, un reclutamiento por vías patrimoniales, la debilidad de voluntad política para favorecer una racionalización del ingreso al empleo y otros similares. Uno de los factores que obstruyen prominentemente es la confusa organización de la administración de personal del Gobierno federal, plagada de indefiniciones y de abundancia legislativa, muchas veces superpuesta y contradictoria. En suma: a la ausencia de la carrera administrativa hay que añadir la desestructuración de la administración

de personal del Gobierno federal, cuya adecuada organización podría paliar tal inexistencia.¹

Esta confusión, que eleva obstáculos ante la buena marcha de la administración de personal, es un gran óbice para el reclutamiento de profesionales en Administración Pública por las siguientes causas:

1. Impresiones semánticas: a) confusión de categorías de empleo, tales como las de "supernumerario" y "de confianza", y b) la indefinición de nociones tales como "plaza", "puesto" y "cargo", frecuentemente confundidas;
2. Complicaciones jurídicas: a) dependencias de la administración pública central que son regidas por disposiciones diversas y particulares, como la Secretaría de Gobernación, donde sus trabajadores se regulan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en tanto que la Secretaría de Relaciones Exteriores lo hace por un reglamento exclusivo; b) entidades del llamado sector "paraestatal" que, igual que las anteriores, funcionan bajo disposiciones laborales diversas, tales como Petróleos Mexicanos bajo la Ley Federal del Trabajo y el Banco de México con un reglamento propio.

Esto ha sido denominado por el especialista precitado, como la "selva semántica y jurídica" que dificulta la configuración de una administración de personal general y uniforme, tanto en el nivel macroadministrativo, como en el plano microadministrativo, que se refiere al interior laboral de la Administración Pública. Así, en la misma dependencia pueden estar vigentes tres disposiciones laborales diversas, de conformidad con las categorías de los trabajadores públicos. Dentro de estos compartimientos-estancos que subsisten como rémoras en una

¹ Miguel Duhalt Kraus. **Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado**. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1977. No pretendemos ahondar demasiado en los temas de este apartado, lo cual hace suficientemente esta notable obra, sino únicamente discernir sobre las deficiencias de la administración de personal como un óbice de la profesionalización del servidor público.

administración de personal que aún no se moderniza, la disposición legal más genérica es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

A. El Catálogo de Empleos de la Federación

Dentro de esta "selva semántica y jurídica", se elevaba como uno de los grandes problemas el Catálogo de Empleos de la Federación -actualizado anualmente-, cuya versión de 1976 fue descalificada por los especialistas por su rigidez como estructura ocupacional e incongruente con la organización interna de las dependencias de la Administración Pública. El Catálogo evidenciaba deficiencias tales como la confusión entre unidad de trabajo y trabajador, cuando un documento tal, como lo exigen los canones de la administración de personal -y sus cultivadores-, debe ser la base de esta misma administración para ofrecer su objeto fundamental: clasificaciones unívocas y claras para el desempeño en la selección, contratación, capacitación y desarrollo de los trabajadores del Estado.

Una de las deficiencias notorias del Catálogo de Empleos de la Federación consiste en la ausencia de definiciones básicas, tales como "puesto" y "plaza", que frecuentemente se confunden y sobreponen. La deficiencia es inherente al Catálogo mismo porque está formulado como una parte del Presupuesto de Egresos de la Federación, cuyas finalidades se orientan por asuntos presupuestales, no por los inherentes a la administración de personal. Tal como se elaboró, su proyección es la de agrupar funciones afines para hacerlas conciliables con las políticas de remuneración; es decir, sirve para la evaluación de puestos. Si el objeto del Catálogo es clasificar empleos, según reza su título, la manera en que lo hace es parcial y confusa.

Un Catálogo debe fungir como agrupación piramidal de empleos que, de la base a la cima, forme capas sucesivas en degradación de aquéllos en favor de la abstracción. La capa fundamental es la "categoría", a la que siguen ascendentemente la "clase", el "subgrupo" y el "grupo". He aquí, como ejemplo, el Catálogo de Empleos de 1976, fiel representante de la "selva semántica":

CUADRO 1

CATÁLOGO DE EMPLEOS DE LA FEDERACIÓN 1976

Grupos	
1. Administrativo	
2. Profesional	
3. Judicial	
4. Especialista	
5. Obrero	
6. Personal de educación pública	
7. Diversas enseñanzas	
8. Servicio exterior	
9. Personal del servicio exterior	
10. Servicio auxiliar	
11-19. Personal militar, de marina y obreros de diversas índole.	
TOTAL	45 grupos

Fuente: Duhalt Kraus, obra citada.

Así pues, un Catálogo debe ser una guía segura para emparentar al empleo público y la carrera en Administración Pública, pero el de 1976 no lo fue, aunque algunos grupos enuncien algún modo de integración, como el "Administrativo" y el "Profesional". Una descripción adecuada de ambos grupos sería un estimulante para el diseño de un plan de estudios en esta profesión, porque explayaría claramente una demanda de empleo clasificada y unívoca, y las universidades podrían formular las asignaturas, prácticas, talleres, métodos de enseñanza y bibliografías adecuadamente.

Por ejemplo, veamos al Grupo Administrativo, que según el Catálogo citado se refiere a los servidores públicos que planean, dirigen y ejecutan los programas de trabajo del Estado, para desarrollar su función de poder público.² Este Grupo

² Este problema ya había sido detectado por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, que advirtió que dicho Catálogo había recibido modificaciones positivas, pero que aún inducía a la confusión en lo relativo a la identificación del contenido y responsabilidades del trabajo en distintos puestos. **Bases para el programa de reforma administrativa del Gobierno Federal: 1972-1976.** México, Secretaría de la Presidencia. 1976.

aparenta ser el campo laboral obvio para el profesional en Administración Pública, en abstracto, pero no lo es, porque no clasifica empleos sino a trabajadores, lo que muestra un defecto más de los que hemos anunciado.

B. Clasificación de los Trabajadores Públicos

Una de sus clasificaciones más confusas es, sin embargo, la que existe entre trabajadores de confianza y trabajadores de base. Los primeros se caracterizan porque: 1) su nombramiento o ejercicio emana de la aprobación presidencial; 2) por la naturaleza de sus funciones, y 3) por el órgano de adscripción. Los segundos, en contraste, simplemente son aquellos que no reúnen las características de los de confianza. Otra de las tipologías de aquella Ley se refiere a trabajadores inamovibles y amovibles. Los primeros corresponden a los de base, pero los segundos, que tienden a identificarse con los de confianza, también corresponden a una subcategoría de los trabajadores de base: son los que permanecen seis meses antes de adquirir esta categoría con la ocupación de una plaza definitiva.

La doble clasificación, en la que se resumen pragmáticamente las grandes líneas de la administración de personal federal, han tendido a dividir a dos tipos de trabajadores: a) de base e inamovibles, que son aquellos que tienen permanencia, seguridad, desarrollo y estabilidad de empleo, y b) los de confianza y amovibles, quienes carecen de ello.

Los trabajadores de base siguen una especie de *cursos honorem*, son usufructuarios de un "servicio civil de carrera" *sui generis*, pero extraordinariamente modesto en jerarquía y estrecho en posibilidades de desarrollo profesional. De este modo, la inamovilidad de empleo se compensa con sueldos bajos, ascensos breves y horizontes laborales cercanos. En contraste, los de confianza, cuya amovilidad es riesgo perpetuo, tienen como gratificación la flexibilidad de ascensos y promociones merced a sus relaciones políticas y, sobre todo, a la amplitud de discreción del Titular del Ejecutivo para nombrar a sus colaboradores, desde Jefe de Departamento hasta Secretario de Estado.

La distinción entre base y confianza ha servido también, dentro de prácticas establecidas, más que a marcos legales, para distinguir entre servidores públicos con autoridad y sin autoridad. Tal como se destaca en una **Memoria** gubernamental preparada en 1967, en paralelo a la tendencia formativa de una carrera administrativa para los empleados de base, se formó un grupo de trabajadores de confianza que nutre el cuadro de supervisores, directores y ejecutivos de la Administración Pública.³ La **Memoria** fue, pues, una declaratoria sintética de las líneas concretas seguidas por la administración de personal que ha servido de base a otra distinción, no menos consuetudinaria y convencional, que separa a empleados y funcionarios, pero que en la legislación están identificados. La doctrina administrativa mexicana señala para los segundos los siguientes rasgos: a) función determinada por ley; b) poderes inherentes a la función ejecutada; c) voluntad de acción que trasciende como voluntad superior de Estado, dentro de los límites de sus facultades; d) participación en la formación de la voluntad política; e) representatividad ante el pueblo. En contraste, los empleados: a) cumplen tareas asignadas por su jefe inmediato o por los manuales internos; b) no tienen poderes inherentes a su función; c) no participan en la formación de la voluntad política, d) no tienen representatividad ante el pueblo.⁴

Tal como se puede observar, la formalización de estas distinciones podrían contribuir a uniformar y regularizar a la administración de personal, y sentar bases de una demanda racional, medida y ordenada de los profesionales universitarios en Administración Pública. Pero, en tanto no se distinga entre empleados, funcionarios, servidores públicos, trabajadores del Gobierno, administradores públicos, y otras fórmulas similares, poco mejorará una Administración Pública carente de profesionalización precisada bajo un Catálogo claro y unívoco.

Destaca sin duda el requerimiento deseable de la carrera administrativa, que suprima a la empleomanía fundada en clientelas nutridas por la improvisación y el amateurismo, y sustentadas por prácticas administrativas ancestralmente ajenas

³ Comisión de Administración Pública. **Informe sobre la reforma de la Administración Pública mexicana**. México, Presidencia de la República. 1977. p.47.

⁴ Duhalt Kraus, obra citada, pp. 82-83.

a la profesionalización. La Comisión antes mencionada, aludía una tendencia hacia la ampliación del servicio civil que, sin embargo, no prosperó. Fue ésta una oportunidad dorada que se perdió, porque su **Informe** consistió en un ejercicio de autocrítica sin paralelo, juicioso, imparcial y cierto, que no se aprovechó cabalmente. Uno de sus logros fue un vigoroso esfuerzo de reforma administrativa que se extendió hasta 1982 y propició la transformación progresiva de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública.

Posiblemente, las respuestas a estos alcances tan cortos haya que buscarlas en un Estado de bienestar en crecimiento, que absorbía sin discriminación a todas las profesiones, antiguas y modernas, sin necesidad de transformar su obsoleto concepto de Catálogo de Empleos.

Aquí sólo hemos efectuado un ejercicio comparativo entre el perfil del empleo público y la carrera que, por su naturaleza y objeto, le está formalmente más próxima: la profesión en Administración Pública. Qué decir de otras más alejadas al perfil laboral público referido, sumido en la confusión. El Catálogo de Empleos de 1976 o cualquier otro actualizado y aun mejorado al máximo, tampoco será un vehículo adecuado de reclutamiento de personal, porque en el fondo el Catálogo no es la causa de la confusión, sino su manifestación gráfica. Sin soslayar cualquier mejoría con respecto a la administración de personal, no deja de verse, sin embargo, que el problema consiste en el *modus vivendi* de un sistema de empleo público muy rezagado, que no corresponde a los progresos del presente.

Ninguna carrera universitaria que ponga sus anhelos laborales en el servicio público podrá progresar ni consolidarse, sin una transformación de las reglas presentes que rigen a la administración de personal del sector público.

La actualización anual no ha sido garantía del mejoramiento del Catálogo de Empleos y es así porque su función básica es presupuestal, no de organización de la administración de personal; pero aquella función parece que tampoco la estaba efectuando satisfactoriamente. La alternativa fue su conversión en el Catálogo de Puestos General y Catálogo de Puestos Institucionales a partir de 1982, para viabilizar escalafones intercomunicados y posibilitar la formación del servicio civil de carrera. Esta labor ha consistido en la homologación y compactación de 200 mil puestos en catálogos clasificados en grupos, ramas y

puestos, con base en un modelo escalafonario. Es un progreso clasificatorio que ha mejorado la definición de los puestos por medio de la descripción de sus funciones, responsabilidades, requisitos de ocupación y valuación por puntos.⁵ Aunque las finalidades siguen siendo presupuestales, no debemos soslayar una mejoría en la administración de personal, que es patente.

Para tener una idea más precisa de esta innovación, revisamos el Catálogo Institucional de Puestos del Departamento del Distrito Federal, vigente en 1990, un instrumento de trabajo que utiliza esta dependencia y que consiste en un documento cuyo formato configura cuadros que contienen cuatro encabezados: Denominación, Código de Puesto, Nivel Salarial y Tabulador. La denominación se refiere a "Abogado", "Proyectista", "Psicólogo" y "Microfilmador", además de: "Administrador", "Administrador de Mercados Públicos", entre otros administradores.⁶ No sabemos cuándo, esta vía gradual y pausada pueda ofrecer la posibilidad de una carrera administrativa, tan necesaria en México, pero es satisfactorio que exista el proyecto y una dependencia dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dedicada al Servicio Civil.⁷

El prospecto administrativo de esta dependencia será posible si se le añade un ingrediente político fundamental, que consiste en la viabilidad de un régimen multipartidista que tenga como contraparte una carrera administrativa profesional del servicio público. Hay que agregar que el proyecto de aquella dependencia permanece en el antiguo patrón conocido como "sistema de empleo", por estar fundado en la noción de "puesto de trabajo", esto es: una unidad aislada e individual para cuya ocupación la persona designada debe estar dotada con una formación previa en la función que entraña el puesto, pues no es otra la noción de

⁵ Salvador Yáñez y Valentín Yáñez. **Las remuneraciones a los servidores públicos en México.** México, UNAM. 1986. pp. 62-74.

⁶ Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal. **Catálogo institucional de puestos del Departamento del Distrito Federal.** México, agosto de 1990.

⁷ Guillermo Haro Bélchez. "Reflexiones sobre la carrera profesional del servidor público". **Memoria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.** Año II, número 8. Abril-Junio 1990. pp. 67-91.

los catálogos mencionados. Se trata del desempeño de un cargo en concreto, aislado, no de una carrera, pero este método de organización de la administración de personal ha sido exitoso en países desarrollados que cuentan con un mercado laboral donde es susceptible el intercambio de profesionales entre los sectores público y privado. México no cuenta con condiciones laborales de este género y sin embargo el sistema de empleo ha sido el patrón administrativo que ha regido al personal de confianza, aunque su aplicación no ha sido plena.

El proyecto de servicio civil mencionado se fundamenta en el establecimiento de arterias comunicantes entre los sistemas escalafonarios, para suscitar el tránsito entre los diversos puestos contemplados en los Catálogos. En este caso, como advertimos, el patrón de puestos continúa situado dentro del sistema de empleo. Para ascender a la categoría de la carrera administrativa, estrictamente hablando, se requiere de tres elementos no visibles en aquel proyecto: estatuto, carrera y cuerpos de funcionarios, como lo hace constar Guillermo Haro Bélchez. Así, aunque el personal de base esté situado dentro de la estrategia de una carrera administrativa precaria e incipiente, su fundamento es el sistema de empleo, que es propio de aquellos otros trabajadores conocidos como de confianza.

México, no obstante, tampoco sigue las líneas básicas del sistema de empleo para la administración del personal de confianza, cuyas características más señaladas son el requerimiento de la experiencia previa y la aprobación de un examen de ingreso. En su lugar se ha desarrollado un amplio criterio de discrecionalidad para el ingreso de aspirantes bajo el régimen de confianza que, partiendo de las prerrogativas presidenciales de nombramiento y remoción libre, esta facultad se ha reproducido en una prerrogativa igual en cada titular de dependencia, desde los secretarios de Estado hasta los directores generales, para nombrar a sus propios colaboradores. Así, esta facultad presidencial indelegable se ha convertido, en los hechos, en una potestad compartida.⁸

⁸ La falta de experiencia previa y examen de ingreso se ha traducido en uno de los ingredientes que más han contribuido al amateurismo en el servicio público. Al respecto, Guillermo Haro Bélchez comenta que "no obstante, no es bajo el número de personas que ingresan sorpresivamente en altos cargos de la Administración sin haber estado jamás en contacto con ella". *Ibid*, p.79.

En suma: la administración de personal en México refleja un horizonte laboral intrascendente para los servidores públicos de base, cuyo proyecto de desarrollo futuro se basa esencialmente en el sistema de empleo el cual, aplicado al personal de confianza, se ha hecho defectuoso y parcial. Se antoja una reestructuración de fondo que haga viable una carrera administrativa profesional con elevadas miras, junto con un sistema de empleo para funcionarios de confianza que exija la experiencia y los conocimientos indispensables que reclama la compleja gestión pública de la administración del Estado, y que hoy en día la administración de personal vigente está muy lejos de satisfacer.

En las páginas siguientes observaremos el efecto causado por la defectuosa organización del servicio público, examinando la evolución del empleo público y su relación con la profesionalización.

2. Evolución del Empleo Público de 1930 a 1993

La confusión semántica antes examinada impide identificar unívocamente al trabajador de la Administración Pública, al que indistintamente se le conoce como empleado, administrador público, funcionario y servidor público. Ultimamente se le agrega bajo la denominación conjunta de "recursos humanos" del Gobierno. Dentro de un proyecto de modernización de la Administración Pública será indispensable arribar a denominaciones unívocas, pues ello posibilitará una oferta más precisa de las instituciones que forman administradores públicos. Estas variaciones semánticas son perceptibles en los diversos censos de servidores públicos que se han efectuado en el México moderno; a saber: 1930 y 1975. Descontamos, por situarse fuera de tema, el primer censo de funcionarios públicos de que se tiene noticia, levantado por el virrey de la Nueva España, segundo conde de Revillagigedo, que fue realizado en el invierno de 1789-90, y el cual nos habla del desarrollo alcanzado por la administración virreinal, organizada con base en una carrera administrativa.⁹

⁹ Localizamos a este notable documento en el Archivo General de la Nación, sin título, y consta de un conjunto de informes dirigidos a Revillagigedo por los titulares de los diferentes órganos de la administración virreinal. Le denominamos convencionalmente como **Censo de funcionarios públicos del Virreinato**. México, Archivo General de la Nación. Ramo de historia, volumen 159. 1789-1790.

Precisamente ligado a la inminencia del servicio civil de carrera, que consistió en un Acuerdo presidencial de efímera vida, en 1930 se levantó el primer censo moderno de servidores públicos. En él ya se manifiesta la diferencia entre funcionario y empleado, según su título, y da una idea muy aproximada de la profesionalización alcanzada en la Administración Pública mexicana hasta entonces.¹⁰

CUADRO 2

CENSO DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS 1930

Población	Servidores Públicos			Población	
	Total	Hombres	Mujeres	% Servidores	Sostenida x Empleados
16,552,722	159,253	130,912	28,341	1 %	5 %

FUENTE: Rodolfo Flores Talavera. "México y su población". **Censo de funcionarios y empleados públicos de noviembre 30 de 1930.**

El Censo evidenció los progresos materiales e intelectuales alcanzados por el país, que se comenzaban a visualizar en la gradual profesionalización de la Administración Pública, la cual había alcanzado ya un fuerte incremento en el número de servidores: 159,253, dentro de una población total de 16.5 millones. El 6.3% eran profesionistas (4.6% hombres y 1.7% mujeres), con la anotación relevante de que, de estos profesionistas, 14,397 consistían en educadores. Desde entonces a la fecha, el servicio público ha tenido en estos servidores a la mayoría de sus trabajadores. La importancia del empleo público ya era evidente, pues el 1% de la población laboraba para el Gobierno y el 5% de los mexicanos eran sostenidos con los sueldos devengados por los servidores públicos. Ahora observemos su distribución:

¹⁰ Dirección General de Estadística. **Censo de funcionarios y empleados públicos de noviembre 30 de 1930.** México, Secretaría de la Economía Nacional. 1934. El universo censal excluyó a militares, obreros y empleados de carácter accidental o transitorio.

CUADRO 3

FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS POR ESFERA DE GOBIERNO 1930

Gobiernos	Servidores	Gobiernos (**)	Servidores
Federal	48,730	Poderes Ejecutivos	90,573
Estatales	50,295	Poderes Legislativos	1,009
Municipales	55,955	Poderes Judiciales	7,155
Instituciones autónomas (*)	4,273		
TOTAL.....	159,253	TOTAL.....	98,737

(*) Hoy se denominan organismos descentralizados.

(**) Suma a los poderes federales y poderes estatales. Excluye a servidores municipales y de las instituciones autónomas.

FUENTE: anterior.

Uno de los signos destacables de la evolución del empleo público, además de los anotados, es el equilibrio entre las distintas esferas del Gobierno mexicano organizado bajo el régimen federal. Aun, a sabiendas que no se consideró a los miembros de las fuerzas armadas que dependen del Gobierno federal, es de suyo significativo que del total de servidores públicos la mayoría fueran trabajadores municipales: 55,955, y que enseguida se contaba a los servidores estatales: 50,295. Para la población referida y el total de servidores del país, unos cuantos miles de servidores es de suyo significativo. Por su parte, el Gobierno federal sumaba 48,730 trabajadores. Dicho de otro modo, en 1930 existía un desarrollo en equilibrio de los diversos gobiernos que integraban al régimen federal mexicano.

Hay, asimismo, evidencias del desenvolvimiento en ciernes de un juvenil sector de entidades descentralizadas, de las cuales el **Censo** sólo consigna a tres, pero cuyo número total de trabajadores apenas suma 6,865. Este era un progreso, aunque en el **Censo** se dejó de considerar a otras instituciones autónomas (o similares) que los gobiernos de la Revolución habían creado: Comisión Reguladora del Henequén (1918), Instituto Geológico y Compañía Naviera Mexicana (1923), Comisión Nacional Bancaria (1924), Junta Nacional de Caminos (1925), Banco de

México (1925), Banco del Trabajo (1930) y Comisión Nacional de Moneda (1930).¹¹ No sería difícil que problemas de conceptualización de estos organismos como parte de la Administración Pública, pudieran haber inhibido cualquier proyecto de inclusión al **Censo**, con la virtual excepción de los bancarios. En todo caso, a pesar de esta omisión, otras fuentes nos muestran la expansión primordial de esta fuente de empleo público que llegaría a ser tan importante.

El Gobierno federal no fue menos generoso como fuente de trabajo, preferentemente el ofrecido a los profesionales egresados de las instituciones de enseñanza, según lo hace constar los datos siguientes:

CUADRO 4

SERVIDORES PÚBLICOS DENTRO DEL GOBIERNO FEDERAL 1930

Gobierno Federal	Servidores Públicos	Con Profesión
Cámara de Diputados	457	50
Cámara de Senadores	135	14
Presidencia de la República	212	3
Talleres Gráficos de la Nación	316	3
Suprema Corte de Justicia de la Nación	387	104
Secretaría de Gobernación	315	13
S. Relaciones Exteriores	457	73
S. Hacienda y Crédito Público	2,876	163
S. Agricultura y Fomento	1,229	257
S. Comunicaciones y Obras Públicas	2,737	191
S. Industria, Comercio y Trabajo	1,300	195
S. Educación Pública	6,342	415
Departamento de Salubridad	1,097	341
D. Contraloría	1,097	55
D. Estadística Nacional	809	77
D. Establecimientos Febriles	1,563	58
Procuraduría General de la República	185	32
Gobierno del Distrito Federal	14,859	759
TOTAL	36,859	2,803

FUENTE: anterior.

¹¹ Omar Guerrero. **El estado y la administración pública en México**. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1990. pp.521-528.

La profesionalización general de la Administración Pública, es decir, la nutrición profesional que no se restringe a los administradores públicos de procedencia universitaria, deja verse con transparencia. Hay que anotar, sin embargo, que la profesionalización es compañera de un proceso más general que consiste en la expansión del servicio público. También destacan las tendencias que imperarán, hasta nuestros días, como el crecimiento más rápido y vigoroso en las nuevas dependencias de la Administración Pública federal, principalmente la Secretaría de Educación Pública y sus 6,342 servidores civiles -que parecen sólo agrupar a parte del profesorado-, y la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas con 2,737. De las dependencias antiguas, sólo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público manifestaba un fuerte contingente de trabajadores: 2,876. Hay que anotar que esta última fue creada en 1821, en tanto que la de Obras Públicas lo fue a finales del siglo pasado y la de Educación Pública en 1921. Nótese, igualmente, que la administración del Distrito Federal anunciaba un crecimiento notable con sus 14,859 servidores. El equilibrio funcional mantenido en 1930 entre los ámbitos de Gobierno federal, estatal y municipal, estaba por romperse.

Finalmente debemos consignar los progresos del que después se denominaría sector "paraestatal" y que el Censo de 1930 sólo comprendió en tres de sus ejemplares, aunque muy conspicuos:

CUADRO 5

SERVIDORES PÚBLICOS DE LAS INSTITUCIONES FEDERALES AUTÓNOMAS 1930

Institución	Servidores Públicos
Universidad Nacional Autónoma de México	2,436
Beneficencia Pública	4,196
Dirección de Pensiones Civiles de Retiro	233
TOTAL.....	6,865

FUENTE: anterior.

La aparición de estas instituciones indica también cierta dosis de modernización administrativa, al tenor de su tiempo, pues el desarrollo de los servicios que prestaban: educación, asistencia social y protección a los trabajadores públicos, ya eran signos inequívocos del progreso del Estado benefactor diseñado en la Constitución de 1917, toda vez que este tipo de Estado fue la forma política más avanzada, hasta nuestros días.

Aquí interesa destacar el grado de profesionalización alcanzado y un buen indicio es el nivel escolar de los servidores públicos.

CUADRO 6

PORCENTAJE DE NIVEL EDUCATIVO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS 1930

Nivel Educativo	%
Sin instrucción	10.03
Primaria	60.63
Secundaria	10.24
Preparatoria	6.75
Técnica industrial	0.42
Profesional	11.95

FUENTE: anterior.

Las cifras son elocuentes: para beneficio del servicio público, el 60% de sus miembros cuentan con primaria concluida y sólo el 10.03 es analfabeta. La profesionalización, sin embargo, no alcanza a cubrir muchas labores que una sociedad en proceso de crecimiento reclama como tareas de especialistas, pues únicamente el 12% de los trabajadores cuenta con carrera profesional. No sabemos, sin embargo, cuáles son estas profesiones, pues no constan en el **Censo**, de modo que sólo podemos inferir a profesiones probables según el ramo administrativo de desempeño. Por ejemplo, en la añeja Secretaría de Hacienda -una de las menos profesionalizadas- seguramente sus 163 profesionistas eran mayoritariamente contadores públicos. La ancestral Escuela Superior de Comercio y Administración, fundada el siglo pasado, había estado nutriendo preferentemente

con sus profesionales a las filas de la Secretaría. En contraste, la Secretaría de Agricultura y Fomento -fundada en 1853- tenía menos servidores: 1,229, pero más profesionales en términos absolutos y relativos: 257. Y de éstos, muy probablemente muchos eran ingenieros de diversas especialidades. Lo mismo puede decirse de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, tampoco muy profesionalizada, y que del total de sus 2,737 servidores, 191 eran profesionales, seguramente también en su mayoría ingenieros.

No sabemos, porqué no hay cifras al respecto, cuál fue el grado de incorporación de las nuevas profesiones en el principio del siglo y cuál fue el ingreso de carreras especializadas en Administración Pública, particularmente las profesiones de Perito Empleado de la Administración Pública (1905-¿1917?) y Aspirante a la Carrera Consular, establecidas en la Escuela Superior de Comercio y Administración (ESCA); así como la de Contador Fiscal establecida en la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), que estuvo vigente de 1920 a 1929, sin contar a las carreras administrativas cortas que también se impartían en la última. Los Peritos Empleados, como los Contadores Fiscales, tenían su ámbito laboral en la Secretaría de Hacienda, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y el Departamento de Contraloría. Desconocemos cuántos de estos profesionales contables de la Administración Pública ingresaron al servicio público y cuál fue su influjo en la profesionalización cualitativa del Gobierno federal; pero su existencia evidencia progresos que no se deben desconocer.

Finalmente debemos examinar la herencia funcionarial del Porfirismo a la Revolución que lo derrocó en 1910. Hay que anotar que la Universidad Nacional de México fue fundada en 1910 -época del derrumbe del antiguo régimen encabezado por Porfirio Díaz, tras 30 años de permanencia en el poder-, pero desde antes las escuelas que la formaron estaban agrupadas en la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, especialmente bajo la autoridad de Don Justo Sierra, subsecretario del ramo educativo, y progenitor de la misma; el propio Sierra había diseñado su organización desde 1903. No debemos sorprendernos de que muchos servidores públicos provengan de épocas anteriores a la fecha mencionada.

CUADRO 7**ANTIGÜEDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO: DE 20 AÑOS A MÁS DE 50 1930**

20-30 Años Menos 1 día		30-35 Años Menos 1 día		35-50 Años Menos 1 día		Más de 50 Años	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
5,168	1,329	1,255	287	1,004	143	60	8

FUENTE: anterior.

La Revolución comenzó en 1910 y se consolidó dentro del proyecto de formación nacional, en la Constitución de 1917. En abril de este último año se expidió la primera disposición que arregló a la Administración Pública federal. Si establecemos el margen de 1917-1930, el tiempo es de 13 años, frente a los cuales todos los servidores comprendidos dentro del cuadro 7 fueron reclutados con antelación a la integración de las dependencias federales revolucionarias. Había 5,168 servidores de sexo masculino y 1,392 de sexo femenino que tenían entre 20 y 30 años de labores en el Gobierno, y 60 varones y 8 damas con más de 50 años, es decir, se remontan a tiempos anteriores al Porfirismo.

CUADRO 8**ANTIGÜEDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO: DE 1 A 10 AÑOS MENOS UN DÍA 1930**

Menos de 1 Año		1-3 Años Menos 1 día		3-5 Años Menos 1 día		5-10 Años Menos un día	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
3,484	1,032	7,480	1,993	3,579	930	6,250	1,966

FUENTE: anterior.

CUADRO 9

ANTIGÜEDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO: DE 10 A 20 AÑOS MENOS UN DÍA 1930

10-15 Años Menos 1 día		15-20 Años Menos 1 día		Se ignora	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
4,053	1,132	1,622	566	135	17

FUENTE: anterior.

Los servidores porfirianos son los menos, según se visualiza en los cuadros 8 y 9: la gran mayoría tienen menos de 20 años de servicio y han sido reclutados en la época revolucionaria. Siendo así, es explicable el incentivo para sustituir a la desaparecida carrera de Perito Empleado por otra emparentada, la de Contador Fiscal -que asimismo competía con la de Contador Público que ofrecía la ESCA-, para sentar bases a la carrera administrativa y profesionalizar con carreras universitarias especializadas a una Administración Pública en expansión. Los cuadros anteriores son elocuentes al respecto, pues reflejan el crecimiento del servicio público a partir incluso de 1910, como estímulo a una virtual profesionalización.¹²

¹² Entre 1917 y 1930 los gobiernos emergidos del movimiento revolucionario establecieron los fundamentos de la virtual creación de la carrera administrativa: en 1923 se formalizó el servicio civil en la Secretaría de Relaciones Exteriores, aunque se trató de un progreso parcial y en una dependencia con escaso personal. Otro avance lo constituyó el establecimiento del Departamento de Contraloría (1917-1933), por cuanto tal, pero más por su labor a favor de la profesionalización de la Administración Pública por medio del servicio civil que fue implantado orgánicamente en su reglamento interno en 1925, con base en un examen de ingreso por aptitud y promociones por mérito. También, con miras a la creación del servicio civil, se formó en 1920 la Escuela Superior de Administración Pública. Obviamente los propios servidores públicos, con miras idénticas a favor de la permanencia y la estabilidad del empleo, se organizaron en dos corporaciones. Una fue promovida por el Gobierno mismo: Confederación Nacional de la Administración Pública, la otra nació de los empleados: Asociación Mexicana de Empleados Oficiales. La primera surgió en 1922, la segunda en 1925. En agosto de 1925 se expidió la Ley General de Pensiones Civiles, con su Dirección respectiva.

Sin embargo, esta benéfica tendencia hacia la profesionalización del empleo público y su virtual requerimiento de formación dentro de la Universidad Nacional de México, pues la Escuela Superior de Administración Pública se había incorporado a la misma en 1925, ocupando el lugar dejado por la Escuela Superior de Comercio y Administración -supeditada a la Secretaría de Educación Pública-, quedó en suspenso en 1929 por la fusión de ambas escuelas; ya no existía en abril de 1934, cuando se expidió el Acuerdo presidencial que establecía el servicio civil de carrera en todas las dependencias de la Administración Pública federal central y que tuvo fugaz vigencia. En lugar de esta saludable vía de desarrollo del servicio público, que significaba la articulación entre la enseñanza universitaria y la formación profesional fundada en la demanda del empleo público, prosiguió la tradición que había favorecido el ingreso libre a los cargos públicos por criterios clientelistas.

Esta tendencia, conocida de antiguo como "empleomanía", en el siglo XIX se había gestado en la exacerbación de las facultades presidenciales discrecionales para nombrar a sus colaboradores y en la ausencia de partidos políticos constituidos y estables. En su lugar, caudas de "aspirantistas" organizados en camarillas se apoderaron de la Administración Pública poco después de la Independencia, sustituyendo al calificado personal de servicio civil heredado por la reforma borbónica unas décadas antes y que, infortunadamente, los mexicanos del siglo pasado destruyeron. La posibilidad de una formación basada en la enseñanza universitaria y de conformidad a una demanda racionalizada del empleo público organizado bajo la forma de carrera administrativa, fue abolida. Una vez que desapareció la ESAP en 1929, cuando se fusionó a una ESCA cada vez más orientada a la contabilidad privada, cesó la enseñanza universitaria de la Administración Pública, junto con los requerimientos gubernamentales de profesionalización de nuestra especialidad.

La desarticulación entre la enseñanza y la formación profesional, sin embargo, no fue sólo el efecto de la supresión de carreras en Administración Pública, y del efímero servicio civil de carrera, sino de la desvinculación orgánica entre el empleo público y las carreras universitarias. Al mismo tiempo, la eficiencia terminal universitaria manifestaba una titulación muy baja. En 1946 habían 22 mil estudiantes en la Universidad Nacional, pocos de los cuales se habían traducido

en profesionistas por vía de titulación. He aquí algunas cifras de los años 1931-1943 sobre profesionales egresados de la Universidad:

CUADRO 10

NÚMERO DE PROFESIONALES EGRESADOS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL: 1931-1943

Escuela	Número de egresados
Medicina	3,236
Derecho	1,213
Odontología	701
Química	683
Ingeniería	582
Filosofía	146
Arquitectura	135
Comercio	141
Ciencias	42
Economía	42
Música	21
TOTAL.....	6,837

FUENTE: Lucio Mendieta y Núñez. "Lo que cuesta y lo que vale un profesionista". Periódico El Universal, agosto 21 de 1946.

Lucio Mendieta y Núñez, a la sazón director del Instituto de Investigaciones Sociales y futuro fundador de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, consideró como causa de este problema la insuficiencia de profesionales en comparación con el crecimiento demográfico, el desarrollo económico y la difusión de la cultura. El crecimiento del empleo público iba ganando la carrera a la profesionalización deseable de sus trabajadores, pero esta deficiencia no le era exclusiva, ya que se extendía a los ámbitos de una sociedad en proceso creciente de movilización social, modernización y diferenciación estructural.

Uno de los problemas más grandes para el estudio del servicio público en México, consiste en la carencia de estadísticas sobre los trabajadores del Estado, y una de las manifestaciones del desapego a la profesionalización y al estatuto social del servidor público, es la carencia de datos sobre su situación. Por lo tanto, no debe sorprendernos que el segundo censo moderno se efectuara hasta 1975,

precisamente 45 años después del primero. Probablemente debido a que el empleo público se conceptúa como mercado abierto a todas las profesiones, sin requisitos precisos por efecto de la preponderancia del empleado de confianza removible, no había suficiente interés por la información estadística del servidor público.

Esto también es explicable por el "Milagro Mexicano": el espectacular crecimiento económico de México, que produjo adelantos significativos en el bienestar social, en la expansión de la administración gubernamental y el aumento del servicio público. Un país en crecimiento constante, con un empleo público magnificándose década tras década a partir de la posguerra, sin estrecheces, daba cabida a una multitud de trabajadores y profesionales de todos los órdenes. Entonces, ¿por qué habría de preocuparse el Gobierno en cuantificar a una masa de trabajadores en incesante crecimiento?

Lo importante era ingresar al personal necesario, debido al imperativo del crecimiento del sector público. Por ejemplo, en 1949 el llamado sector "paraestatal" estaba integrado por 72 entidades y diez años después se incrementó a 167; es decir, en una década se había más que duplicado. Pero esto era poco para lo que luego vendría: 18 años después, en 1977, el sector había crecido a la cifra de 1,023 entidades. Al mismo tiempo, el sector central no había dejado de crecer permanentemente y, a la par que aparecían nuevas Secretarías de Estado, la planta de empleados y funcionarios ascendía más y más.¹³ En la década de los sesenta, el Estado era el más grande empleador del país y así lo seguiría siendo.

Sin embargo, el programa de reforma administrativa del Gobierno federal, que dio comienzo en 1967 con la creación de la Comisión de Administración Pública, por medio de su **Informe** aportó datos sobre la situación del empleo público que produjeron naturales preocupaciones. Siete años después se procedió a levantar el **Censo de recursos humanos del sector público federal**, que mostró el

¹³ Omar Guerrero. **El estado y la administración pública en México**, ya citado, pp.695-697, 710-715 y 753-754.

asombroso crecimiento del empleo público comparado con su antecedente de 1930.

CUADRO 11

SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO FEDERAL CENTRAL: COMPARACIÓN 1930-1975

Gobierno Federal	1930	1975
Presidencia de la República	212	234
Talleres Gráficos de la Nación	316	
Secretaría de Gobernación	315	5,191
S. Relaciones Exteriores	457	1,766
S. Hacienda y Crédito Público	2,876	39,055
S. Agricultura y Fomento (a)	1,229	33,332
S. Comunicaciones y Obras Públicas	2,737	
S. Comunicaciones y Transportes		39,657
S. Obras Públicas		39,815
S. Industria, Comercio y Trabajo	1,300	
S. Industria y Comercio		7,568
S. Trabajo y Previsión Social		2,180
S. Educación Pública	6,342	270,913
S. Defensa Nacional		75,548
S. Marina		21,776
S. Patrimonio Nacional		1,851
S. Presidencia		3,573
S. Recursos Hidráulicos		59,465
S. Reforma Agraria		9,982
S. Turismo		1,259
Departamento de Salubridad (b)	1,872	58,250
D. Contraloría	1,907	
D. Estadística Nacional	809	
D. Establecimientos Febriles (c)	1,563	1,917
Procuraduría General de la República	185	1,803
Gobierno del Distrito Federal	14,859	93,668
Junta Federal de Conciliación y Arb.		329
Junta Local de Conciliación y Arb.DF		325
Tribunal de lo Contencioso Admvo.DF		147
T. Federal de Conciliación y Arb.		102
Tribunal Fiscal de la Federación		216
TOTAL	361,694	772,337

FUENTE: anterior y **Censo de Recursos Humanos** 1975.

(a) Su nueva denominación era Secretaría de Agricultura y Ganadería

(b) Su nueva denominación era Secretaría de Salubridad y Asistencia

(c) En 1930 su denominación completa era: Establecimientos Febriles y Aprovisionamientos Militares. En 1975 se llamaba Departamento de la Industria Militar.

Los 361,169 trabajadores que había en 1930 se convirtieron en 1,398,410 en 1975; es decir, se multiplicó la cifra varias veces. De estos, 772,337 pertenecían al sector central y 626,073 al descentralizado.¹⁴ Algunas dependencias, como la Secretaría de Educación Pública, contaba ya con 270,913 servidores públicos y el Gobierno del Distrito Federal estaba empleando a 93,668 efectivos. Por cuanto a las entidades del sector "paraestatal", entonces conocido más adecuadamente como sector descentralizado, contaba con varios organismos que sumaban juntos más de los 50 mil trabajadores de los cuales uno, el Instituto Mexicano del Seguro Social, detentaba 93,166. Pero lo más prominente era el crecimiento de estas instituciones, cuyos 6,865 trabajadores se convirtieron en los más de 600 mil mencionados. La relevancia de este sector para la economía pública se estaba haciendo estratégico, y en general para la economía de México ya era patente a mediados de la década mencionada. Hay que destacar, igualmente, que el crecimiento del sector obedeció a la modernización del país, principalmente en el ramo técnico y tecnológico, lo que reclamó fundamentalmente carreras universitarias y técnicas, tales como las de ingeniería.

A manera de comparación, para ilustrar sobre el crecimiento de este sector, observemos el cuadro siguiente, donde se consignan a las ocho entidades con mayor número de trabajadores:

Más de la mitad de los servidores "paraestatales" laboran en estas ocho magnas empresas, que hablan de la vigencia de la era de las organizaciones complejas en gran escala. Hay que anotar, igualmente, que estas cifras se refieren a la creciente intervención del Estado en la vida económica y la expansión de los programas de bienestar social.

¹⁴ Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. **Censo de recursos humanos del sector público federal**, México, 1975. Dos volúmenes. Este **Censo**, en contraste al de 1930, no incluyó a los trabajadores de los gobiernos estatales y municipales, ni a funcionarios parlamentarios ni judiciales. Se ciñó a "todos los funcionarios y empleados de base y de confianza, personal eventual, a lista de raya, o que percibía honorarios que, en el momento de la aplicación de la encuesta, prestaba sus servicios en el Gobierno Federal". Su universo comprendió a la Secretaría privada del Presidente de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Procuradurías de Justicia, juntas laborales Federales y Locales, Tribunales Fiscal de la Federación, Federal de Conciliación y Arbitraje, y de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

CUADRO 12

ENTIDADES DEL SECTOR DESCENTRALIZADO CON MÁS TRABAJADORES 1975

Entidad	Trabajadores
Instituto Mexicano del Seguro Social	93,166
Petróleos Mexicanos	67,227
Ferrocarriles Nacionales de México	57,863
Comisión Federal de Electricidad	57,470
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	30,908
Compañía de Luz y Fuerza del Centro	23,160
Universidad Nacional Autónoma de México	21,198
Teléfonos de México	18,313
TOTAL	369,305

FUENTE: Censo de Recursos Humanos 1975.

Es de suponerse, también, que estas instituciones se convirtieron en receptoras de carreras universitarias. Si aunamos a este crecimiento, el aumento relativo al sector central, visualizamos el peso absoluto de la modernización del país a través del desarrollo administrativo. Hay que consignar que las dependencias más antiguas seguían teniendo menos trabajadores: Secretaría de Gobernación: 5,191 y Relaciones Exteriores: 1,766. Sin embargo, comparada con las cifras de 1930, la primera Secretaría había tenido un desenvolvimiento funcional nutrido, no así la segunda, que parecía inmovida en su crecimiento cuantitativo. Sólo la añeja Secretaría de Hacienda continuaba en expansión: de 2,876 servidores aumentó a 39,055, con un ritmo similar a Gobernación.

Las áreas modernas tenían un crecimiento más vigoroso, como la Secretaría de Educación Pública, cuyo desarrollo era asombroso: de 6,342 trabajadores de la docencia en 1930, multiplicó su planta profesoral a 270,913 en 1975. Poco tiempo después se crearía la carrera de Administración Educativa, dentro de su ámbito, como una necesidad paralela a este crecimiento. Otro ámbito en expansión eran las comunicaciones, los transportes y las obras públicas. La antigua Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, que contaba en 1930 con 2,737 servidores, se bifurcó en las Secretarías de Comunicaciones y Transportes,

con 39,657 trabajadores, y la Secretaría de Obras Públicas, con 39,815; sumando todo el sector a 79,472 servidores públicos.

Otro espacio de crecimiento del empleo público fue la Secretaría de Recursos Hidráulicos, con 59,465 servidores públicos, así como la Secretaría de Salubridad y Asistencia con sus 58,250 efectivos. Otras dependencias modernas dedicadas al fomento, la protección y la regulación, como la Secretaría de Industria y Comercio, Patrimonio Nacional, y Presidencia, no habían crecido mucho en atención a sus funciones. Una conclusión de estos desarrollos limitados, es que los sectores administrativos más dinámicos son los que requieren, básicamente, carreras de una alta dosificación de técnica y especialización, como las de ingeniería (civil, agropecuaria, eléctrica, en comunicaciones, etc.), así como las diversas ramas de la medicina. Junto a estos desenvolvimientos modernizadores, resulta clara la capacidad adaptativa de antiguas profesiones especializadas en ramas de la administración hacendaria, como la de contador público, que de antiguo viene nutriendo los ámbitos financieros del Gobierno federal, sobre todo de la espesa capa funcionarial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En suma: en las dependencias más antiguas es presumible la persistencia de profesiones ancestrales, como la Abogacía y la Contabilidad, en tanto que en las modernas destacan profesionales como los antes mencionados, sin descontar los cruces entre ambos ámbitos laborales.

Los sectores más dinámicos del crecimiento del empleo público han sido la educación, salud, asistencia, seguridad social, obras públicas, comunicaciones, transportes, recursos hidráulicos, petróleo, energía eléctrica y teléfonos. He aquí a la modernización influyendo el crecimiento de la estructura ocupacional del Gobierno federal. También la Universidad Nacional Autónoma de México había crecido significativamente y entre sus efectivos docentes y funcionariales sumaba más de 21 mil trabajadores. Era de esperarse, por lo tanto, un desenvolvimiento cuantitativo de las profesiones universitarias dentro de la estructura ocupacional del Gobierno federal y por consiguiente una profesionalización más vigorosa de la Administración Pública y un aumento de su nivel educativo. Observemos lo que nos muestra el siguiente cuadro, haciendo nuevamente una comparación con el Censo 1930.

CUADRO 13

NIVEL EDUCATIVO EN EL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO: COMPARACIÓN 1930-1975

Nivel	Censo 1930 (a)		Servidores Sector Central		Servidores Sector Descen.	
	Número	%	Número	%	Número	%
Sin instrucción	15,837	10.03	18,813	2.44	9,933	1.59
Primaria	95,675	60.63	227,909	29.59	250,862	40.19
Carreras cortas			49,374	6.41	57,795	9.26
Secundaria	16,287	10.24	85,658	11.12	82,046	13.15
Carreras nivel medio (b)	676	0.42	251,518	32.65	91,982	14.74
Bachillerato	10,665	6.75	45,279	5.88	36,839	5.90
Profesional	20,113	11.95	75,782	9.84	66,423	10.64
Posgrado			10,880	1.42	23,868	3.82
No especificado			5,035	0.65	4,400	0.71
TOTAL	159,253		770,248		624,148	

FUENTE: Censo 1930 y Censo 1975.

(a) Incluye a la Administración federal, estatal y municipal, y a las entidades autónomas (hoy administración paraestatal), así como a los Poderes Legislativo y Judicial.

(b) En 1930 se denominaban como de nivel técnico-industrial.

Por cuanto a ambos sectores de la Administración Pública, el nivel educativo es similar, pero se percibe un grado mayor de profesionalización en el central. En lo que se refiere al tipo de profesiones de los servidores públicos, agrupando a las carreras cortas, de nivel medio y profesionales, prevalecen las segundas (31.36%); es decir, el nivel profesional de empleados y funcionarios públicos, en promedio, está situado entre la secundaria y el bachillerato. Esto, cualitativamente hablando, señala una deficiencia educativa en el sector público que no se puede soslayar.

CUADRO 14

PROFESIONES UNIVERSITARIAS DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1975

Carreras (a)	Servidores Sector Central		Servidores Sector Descentralizado	
	Número	%	Número	%
Abogacía	9,357	12.35	4,120	7.10
Medicina	8,332	10.99	10,728	16.14
Ingeniería Civil	8,101	10.69	4,408	6.64
Contaduría	7,101	9.64	9,158	13.79

Carreras (a)	Servidores Sector Central		Servidores Sector Descentralizado	
	Número	%	Número	%
Ingeniería Mecánica, Eléctrica y Electrónica	5,260	6.94	9,040	13.61
Carreras Administrativas (b)	5,245	6.92	4,331	6.52
Economía	3,663	4.83	3,033	4.57
Ingeniería Agronómica	3,051	4.03	1,495	2.25
Ingeniería Química y Química Industrial	2,449	3.23	3,243	4.88
Ingeniería Industrial	2,406	3.17	1,996	3.00
Carreras en Ciencias Sociales (c)	976	1.29	910	1.37

FUENTE: **Censo 1975.**

(a) Sólo se contemplaron las diez carreras con mayor número de efectivos en la Administración Pública federal.

(b) El **Censo** no hace diferencias entre las carreras consideradas como "Administrativas". No sabemos si incluyen la carrera en Administración Pública.

(c) Las carreras en Ciencias Sociales no corresponden a las diez con mayor grado de incorporación en la Administración Pública federal, pero fueron incluidas por referirse a profesiones con carácter presumiblemente administrativo, tales como Ciencias Políticas (¿y Administración Pública?) y Relaciones Internacionales.

El cuadro 14 solamente consigna a las 10 profesiones de nivel superior con mayor grado de incorporación en la Administración Pública federal, pero prácticamente todas las carreras universitarias tienen cabida en ella: filosofía, historia, arquitectura, biología, astronomía, artes, periodismo, psicología y literatura, que citamos aquí como mero ejemplo. La presencia de cada profesión dentro de la Administración Federal, indiferenciando sectores, es ésta:

Ingeniería Civil	12,509
Ingeniería Mecánica, Eléctrica y Electrónica	14,300
Ingeniería Química y Química-Industrial	6,690
Ingeniería Agronómica	4,546
Ingeniería Industrial	4,402
TOTAL de Ingenieros	42,449
Medicina	19,060
Contaduría	16,467
Derecho	13,477
Carreras Administrativas	9,576
Economía	6,696
Ciencias Sociales	1,886

Hemos agregado a todas las carreras de Ingeniería, que suman un total de 42,449 efectivos. La profesión que más había nutrido las filas de la Administración federal a mediados de la década de los setenta, era la Ingeniería en sus diversas ramas. Enseguida estaba la medicina con poco más de 19 mil profesionales, después la Contaduría con 16,467 y luego Derecho con 13,477. Una carrera moderna, pues, había desplazado a las tres antiguas y con mucho. Las otras carreras modernas, relativas a Administración y Economía, estaban al final, y mucho después las carreras de Ciencias Sociales. El deficitario dejado por la supresión de la ESAP y la tendencia privada de la ESCA, merced a la pérdida de oportunidad del servicio civil, dejaron su huella. Las distintas profesiones administrativas y sociales no habían surtido con suficiencia el amplísimo mercado de empleo público, que se multiplicó de 1930 a 1975. Hay que recordar que la carrera de Licenciado en Administración de Empresas, que entre otros fines de mercado laboral surtía secundariamente al sector público, se inauguró en 1957, y que la proyectada Licenciatura en Ciencias Administrativas de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales abortó en 1950, y hubo de esperar hasta 1958 para debutar en el seno de la UNAM, como aquella otra. Las carreras modernas, pues, muestran un crecimiento sólo en su modalidad de Ingeniería, en tanto que las de carácter social, administrativo y económico aún no se incorporaban al empleo público en 1975, con todo vigor.

Por cuanto la visualización por sectores, sigue siendo patente la prominencia de la abogacía como carrera universitaria preferente en la incorporación a la estructura ocupacional del sector público central, como lo ha sido desde antaño. Sin embargo, frente al 12.35% que significa en el sector central, en el sector descentralizado su importancia decreció significativamente en 7.10%. La Medicina, en contraste, era la segunda en importancia en el sector central (10.99%) y la primera en el descentralizado (16.14%). También la Contaduría es preponderante en ambos sectores: 9.94% y 13.79% respectivamente, lo que habla de sus cualidades adaptativas al crecimiento de la Administración Pública y su capacidad de actualización en los sectores en expansión, como el descentralizado. ¿Qué podemos agregar sobre las carreras de Ingeniería, que dominan como conjunto a ambos sectores?

Con respecto a las carreras de Administración, su presencia es escueta en cada sector: 6.92% y 6.52% en los sectores central y el descentralizado,

respectivamente. Las causas ya las comentamos arriba. Lo mismo ocurre con las profesiones en Ciencias Sociales, aún más débiles que las administrativas dentro del empleo público. Sólo la Contaduría, como nutriente profesional de la rama hacendaria de la Administración Pública, se mantiene en crecimiento manifiesto dentro de la estructura ocupacional del Gobierno federal. Abreviando: las profesiones públicas y sociales, signo de la modernización educativa de nuestro tiempo, no florecieron suficientemente para nutrir con sus cuadros un empleo público que creció sin un aumento paralelo y correspondiente del sistema educativo nacional, relativo y responsivo a sus necesidades de ocupación profesionalizada, técnica, variada y cada vez más compleja.

A mediados de la década de los años setenta, el crecimiento, complejidad, variedad e importancia de la organización de la administración pública, y por lo tanto de sus unidades celulares: los puestos gubernamentales, no tuvieron una contribución correspondiente de carreras de carácter público y social -preferentemente las sociales- que llenaran los cargos con ingredientes de conocimiento y habilidades suficientes para desempeñarlos con la eficiencia necesaria. Ello obedeció, entre otros factores, a la "selva semántica y jurídica" de la administración de personal, las deficiencias del Catálogo de Empleos, la desarticulación entre los requerimientos de profesionales para el sector público -confusos y ambiguos-, y la falta de proyección ocupacional precisa y definida de las propias universidades.

Esta situación también se retrata en la incorporación de posgraduados al servicio público, que en 1975 era el 1.42% en sector central y 3.82% en el descentralizado. En 1975 había 34,748 servidores públicos con estudios superiores a la Licenciatura, cifra ciertamente insignificante si consideramos nuevamente el crecimiento, diferenciación y complejidad de la Administración Pública, y de sus problemas, para los cuales se requerían conocimientos superiores. Cabe aquí una anotación acerca de las especialidades de los pocos posgraduados: medicina, técnica, ciencias sociales, humanidades, ciencias físicas, biológicas y matemáticas. No sabemos cuantos de los científicos sociales eran posgraduados en Administración Pública, pues no se consigna su procedencia específica.

sector central con 5 o menos años de servicios y 238,467 en el sector descentralizado; esto habla de una tasa de ingreso más elevada que la de permanencia.

Cifras similares aparecen cuando se trata de la antigüedad en la institución y en el puesto actual; es decir, la ausencia de la carrera administrativa favorece la movilidad, no la permanencia. Sólo hay que añadir que de conformidad con un refrán mexicano que reza: "quien vive fuera del presupuesto vive fuera de la razón", los servidores propendían a permanecer en la Administración Pública; por ejemplo, como los 72,709 trabajadores del sector central, que sólo abandonaron su empleo público una vez, frente a los 1,124 que lo hicieron cuatro veces, para ya no volverlo ha dejar.

Agreguemos unas cifras sobre la distribución porcentual de los servidores públicos:

CUADRO 16

DISTRIBUCIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO POR OCUPACIÓN 1975

Ocupación	%
Funcionarios superiores	9.22
Profesionistas y técnicos	34.28
Personal administrativo	19.55
Personal que desempeña cargos de compra-venta	0.11
Servicios personales	21.68
Trabajadores agropecuarios	1.57
Obreros	2.03
Personal que no declaró ocupación	11.56

FUENTE: Censo 1975.

Estas cifras muestran transparentemente las cuestiones sobre la calidad del servicio público en México en la época de estudio, particularmente reflejadas en el subdesarrollo administrativo. Primero: el porcentaje de 24.28 entre profesionistas y técnicos se inclina más por los segundos, pues los profesionales no son ni el 10% de toda la fuerza de trabajo del Gobierno federal. Segundo: es evidente la magnitud de los servicios personales (choferes, mozos, conserjes, mensajeros): 21.68% del total. Mucha servidumbre, pocos profesionales, lo que es visible en el

decremento de escolaridad total del servicio público. Finalmente, el personal administrativo no corresponde a los perfiles de las carreras universitarias, ni mucho menos, sino a empleados que se ocupan de faenas mecanográficas, taquigráficas y similares.

Desde 1975 no se ha vuelto a levantar otro censo de servidores públicos. Sin embargo, entre 1986 y 1987 la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el Instituto Nacional de Administración Pública, iniciaron una labor de levantamiento de estadísticas sobre el servicio público, que culminó con un trabajo en el cual se sistematizaron diversas características del empleo público. Fundamentalmente el proyecto se ciñó a la cuantificación de los trabajadores del Estado y su distribución dentro del régimen político-administrativo mexicano, con la finalidad de contribuir a determinar la magnitud numérica de los trabajadores del Estado y colaborar al estudio de lo que desde entonces se debatía como el "tamaño" del Gobierno en México. Por lo tanto, quedaron fuera del inquerimiento algunas de sus condiciones tales como el nivel educativo, antigüedad, profesión y otras informaciones que han sido consideradas en los censos mencionados, y que tendrían valor para la investigación de las relaciones entre el empleo público y la enseñanza universitaria.

En 1986 se tenía una idea vaga del número de servidores públicos mexicanos, con base en los deberes que había asumido el Estado por medio de su Gobierno, que se refería a un rango muy amplio de actividades que comprendía a la investigación médica, protección ambiental, educación, salud y seguridad social, entre otras, que provocaron no solamente el cuestionamiento del "tamaño" del Gobierno, sino también de su costo económico.¹⁵ Uno de los hallazgos encontrados en estudios preliminares, consistió en la falta de proporción entre la magnitud del Gobierno en término de sus servidores y el cúmulo de sus deberes sociales, conociéndose en 1986 que aquéllos eran menos de los que se pensaba, tomándose como referencia la población total y la fuerza laboral. Estos estudios preliminares alimentaron un trabajo estadístico posterior de más envergadura, que

¹⁵ Secretaría de la Contraloría General de la Federación, **El gobierno mexicano: un análisis de sus recursos humanos: 1976-1986**. México, septiembre de 1986. Ms 8 ff. Y **Nota preliminar sobre el tamaño de la Administración Pública en México**. México, septiembre de 1986. Ms 16 ff, más cuadros.

culminó con un cúmulo de datos muy precisos sobre el "tamaño" y composición de la Administración Pública mexicana, cuyo propósito explícito fue "aportar elementos cuantitativos y cualitativos para la formación de juicios de valor sobre el tamaño de la Administración Pública mexicana, definida en función del número de personas que prestan sus servicios en los órganos que conforman sus tres órdenes de gobierno".¹⁶

Las exploraciones preliminares efectuadas en 1986 -entre las cuales se haya una contribución del suscrito- se habían remitido al servicio público en 1982, encontrándose que su número era de 3,159,886, de los cuales correspondían al Gobierno de la República (con sus tres Poderes) 1,429,755 y al sector "paraestatal" 1,150,858; en tanto que a los gobiernos estatales 271,273 y a los municipales 308 mil.¹⁷ Si tomamos en consideración las cifras de 1975, para 1982 el número de servidores públicos se había duplicado: aproximadamente el 1.5 millones de trabajadores públicos se transformó en más de 3 millones, en poco más de una década. Desde una panorámica cualitativa, destaca la función principal de la mayoría de los servidores que, bajo el impulso de la modernización alentada por los gobiernos postrevolucionarios de esta época, desempeñaban principalmente faenas educativas, sanitarias y de producción económica. Según cifras de 1982 había 800 mil profesores (sin contar a los docentes de las universidades públicas e instituciones educativas subsidiadas), 200 mil médicos y 480 mil obreros de las empresas públicas más importantes: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Azúcar S.A., Altos Hornos de México, Banco Nacional de Crédito Rural, y Compañía de Luz y Fuerza del Centro.

¹⁶ Secretaría de la Contraloría General de la Federación e Instituto Nacional de Administración Pública. **Tamaño y composición de la administración pública mexicana**. México, 1988. p.83.

¹⁷ Omar Guerrero. "Acerca del 'tamaño' del Estado mexicano". **Cuadernos de Política y Administración Pública**. Número 33. Mayo-agosto, 1987. México, Instituto Político Nacional de Administradores Públicos. pp.25-40. Las cifras utilizadas proceden del documento **Nota preliminar sobre el tamaño de la Administración Pública en México**, antes citado. Las cifras de servidores estatales y municipales no son muy confiables, porque fueron obtenidas telefónicamente, además de estar incompletas. Ver especialmente cuadros 1, 1b y 2 de nuestro artículo, pp.36-38, que sirven de fuente.

Al mismo tiempo, las funciones primigenias y primordiales del Gobierno estaban a cargo de unos pocos servidores públicos:

Administración del servicio exterior: 3,948.

Administración de la defensa (y marina): 162,042.

Administración de la hacienda: 62,163.

Administración de justicia: 5 mil (más 9,500 del Poder Judicial).

Administración interior: 11,878.

Las funciones primordiales del Gobierno, pues, eran desempeñadas por unos 250 mil servidores públicos, en tanto que aquellas otras nacidas bajo la irrupción de la modernización, eran cubiertas por la mayoría de los trabajadores del Estado, corroborando las tendencias que han caracterizado a la Administración Pública desde varias décadas atrás. Sin embargo, tal como lo podremos observar enseguida, esta última continuaba en expansión, pero el ritmo de crecimiento se había estabilizado y era menos explosivo entre 1982 y 1987, que entre 1975 y 1981. El número total de servidores públicos se había elevado a 1,751,000 trabajadores; esto es: en cinco años creció en 500 mil efectivos, en una proporción de 100 mil por año, cuando en la época 1975-1981 dobló su número. La capacidad de ingreso al servicio público seguía siendo amplia pero menos generosa, lo que obviamente debió incidir en las perspectivas de las instituciones de enseñanza superior en términos de su horizonte laboral. Observemos el cuadro 17:

CUADRO 17

NÚMERO DE TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA 1987

Sector	Número en Miles	%
GOBIERNO FEDERAL	3,071	81.9
Sector Central	1,662	44.3
Sector Paraestatal	1,409	37.6
GOBIERNOS ESTATALES	454	12.1
Sector Central	394	10.5
Sector Paraestatal	60	1.6

Sector	Número en Miles	%
GOBIERNOS MUNICIPALES	226	6.0
TOTAL	3,751	100.00

FUENTE: Tamaño y composición de la administración pública mexicana.

Resulta muy significativa la mutación drástica del federalismo en México entre 1930 y 1987: la antigua proporción de servidores públicos entre la Federación, los estados y los municipios fue abolida, recargándose las cifras pesadamente a favor de la primera. Los tres millones de trabajadores federales contrastan con los 454 mil de todos los gobiernos de las entidades federativas y los 226 mil servidores municipales, cuando antaño cada uno tenía alrededor de 50 mil, aproximadamente. La otra cara de la moneda es la super-concentración en el Distrito Federal, cuyos servidores son poco menos de la mitad de los empleados de la administración de todas las entidades federativas y otro poco menos que todos los servidores municipales. Además, frente a los 60 mil trabajadores del sector "paraestatal" de todas las entidades federativas, el Gobierno federal detentaba más de un millón y medio de los empleados de este sector. No debemos omitir, que una variedad de servicios públicos son suministrados en el Distrito Federal por dependencias centralizadas. El mero porcentaje del 81.9 de servidores públicos del Gobierno federal, del total de empleados gubernamentales, habla elocuentemente de los problemas administrativos del país derivados de la doble centralización: gubernamental y administrativa.

Con fuertes contrastes en la organización efectiva del Gobierno y la distribución de sus funcionarios, el Estado Mexicano traduce su nivel de modernización más elevado en el sector "paraestatal", pues poco menos de la mitad de los servidores del Gobierno federal forman parte de este sector. Del casi millón y medio de efectivos, 168,315 trabajadores laboran en Petróleos Mexicanos, 72,694 en la Comisión Federal de Electricidad y 80,247 en Ferrocarriles Nacionales de México, las más grandes empresas estatales; en tanto que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) cuenta con 279,073 servidores públicos y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) con 73,548. Estas cinco grandes entidades suman 673,442 servidores, es decir, aproximadamente el 40% del total. La seguridad social y la salud, principal

vocación del IMSS e ISSSTE, son dos de los signos más evidentes de modernización administrativa, junto con la actividad económica de tres grandes empresas estatales que, por extensión, muestran el crecimiento de la profesión médica en su seno.

Observemos el cuadro 18, que nos da luz sobre este asunto:

CUADRO 18

DISTRIBUCIÓN DE TRABAJADORES DEL ESTADO POR COMPOSICIÓN FUNCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA 1987

Función	Número en Miles	%
SOBERANÍA Y GOBIERNO	593	15.8
Gobierno	26	0.7
Relaciones exteriores	4	0.1
Seguridad nacional	184	4.9
Planeación, administración y control financiero y patrimonial	186	4.7
Orden público y seguridad ciudadana.	203	5.4
SOCIALES	1,856	49.5
Educación y cultura	1,142	30.7
Seguridad social y salud	532	14.2
Desarrollo urbano y comunitario, ecología	172	4.6
PROMOCIÓN Y APOYO A LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y OTRAS FUNCIONES	385	10.3
A la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	198	5.4
Al comercio, minería, industria y servicios	48	1.3
Comunicaciones y transportes	82	2.2
Comercialización de productos agropecuarios y abasto popular	41	1.0
Otras funciones públicas	16	0.4
PRODUCCIÓN DE BIENES ESTRATÉGICOS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS	753	20.0
Por mandato constitucional	407	11.0
Banca y financieras	215	5.5
Servicios públicos	131	3.5
PRODUCCIÓN DE BIENES Y SERVICIOS PARA EL MERCADO	164	4.4

FUENTE: **anterior.**

Estas cifras denotan la presencia de las tendencias advertidas en 1975, en el sentido de una mayor profesionalización de sectores tales como la educación, salud y seguridad social, y no sería exagerado suponer que la medicina fuera en 1988 la profesión todavía con más crecimiento dentro del empleo público, a excepción de la Ingeniería, que también es de suponerse su ampliación dentro del mismo servicio. Igual tesis puede sostenerse sobre la contabilidad, y no sería difícil estimar que las carreras administrativas y sociales hubieran crecido un poco más.

El cuadro anterior corrobora las tendencias habidas décadas atrás sobre la importancia de las actividades modernas de la Administración Pública, principalmente las relativas a la educación, salud, seguridad social y tareas económicas del Estado. Sin embargo, debemos subrayar que en 1987 el empleo público comenzó a mostrar ciertas modificaciones en aquellas tendencias: a) su crecimiento perdió el carácter explosivo de antaño, se hizo más lento, pero sin dejar de expandirse; b) estos cambios se manifestaron a partir de 1983 y se proyectan a la fecha, dentro de un clima de crisis económica que repercutió en el empleo público; c) a partir del año mencionado, se asumió una política de austeridad del gasto público que surtió efectos regresivos en el ingreso al servicio público; d) se practicaron medidas de "redimensionamiento" de la Administración Pública por medio de supresión y fusión de organismos y órganos de la Administración Pública centralizada, y de la desincorporación de entidades de la Administración Pública "paraestatal", con una merma consecuente en el número de servidores; e) finalmente, para disminuir la carga presupuestal relativa a salarios, se procedió a instrumentar la política de retiro voluntario, reducción de nuevas plazas y estrechamiento de la oferta de empleo.

Complementariamente a los datos aportados por los trabajos antes examinados, a falta de un censo actualizado, recurriremos a un trabajo estadístico relativo a los mandos superiores de la Administración Pública mexicana.¹⁸ Estos

¹⁸ José Castelazo. **Nuestra clase gobernante**. México, UNAM. 1985. Se trata de un libro preparado con base en dos publicaciones oficiales: **Quién es quién en la Administración Pública mexicana** y **Diccionario biográfico del Gobierno Mexicano**, editados por la Dirección de Comunicación Social de la Presidencia de la República. Como hemos dicho, a falta de un censo actual, trabajos como éste sirven de sustitutos parciales. En nuestro caso fue de gran utilidad, porque se basa en una muestra muy significativa: los 802 funcionarios públicos que comprenden los mandos

mandos comprenden desde el Presidente de la República, a los inspectores y gerentes, pasando por oficiales mayores, subsecretarios, directores generales, contralores, delegados políticos y consultores. Lo importante de estos cargos, es que los ocupan quienes gobiernan al país. De los 802 mandos superiores, 723 se encuentran en el sector central y 79 en el "paraestatal", es decir, en el primero se manda y conduce a la Administración Pública. Este es, por lo tanto, un ámbito natural para la carrera de Administración Pública pues su vocación es la de participar en la conducción del país. Es interesante observar que dicha profesión, junto con otras relativas a ciencias sociales, han incidido en esta función directriz.

CUADRO 19

PROCEDENCIA ESCOLAR DE LOS MANDOS SUPERIORES 1985

Institución Educativa	%	Sector Central	Sector "Paraestatal"	Total
UNAM	57.48	412	48	461
Instituto Politécnico Nacional	5.86	42	5	47
Colegio Militar	3.74	27		26
Universidad Iberoamericana	3.24	26		26
Instituto Tecnológico Autónomo de México	2.24	16		18

FUENTE: **Nuestra Clase Gobernante.**

El peso de la UNAM es muy significativo, pero el aumento de instituciones de enseñanza superior privadas comenzaba ya a patentizarse, tendencia que se ha manifestado con más vigor en épocas actuales. Ahora bien, con referencia a las profesiones, en comparación a 1975, encontramos una corroboración de tendencias -aunque con las salvedades anotadas-. La Licenciatura en Derecho predomina dentro de los dos sectores de la Administración Pública, seguida por los ingenieros, economistas, contadores y egresados de las carreras sociales, cuyo ascenso es muy significativo. Medicina se mantiene en buen lugar, lo mismo que las carreras administrativas.

superiores de la Administración Pública. Ellos son lo que José Castelazo define como "Nuestra clase gobernante" y que representaba en 1985 el 0.004% de la población. Un dato significativo aportado por esta obra es la profesión de estos altos funcionarios, con relación a su Universidad de procedencia.

CUADRO 20

AGRUPACIÓN DE MANDOS SUPERIORES POR PROFESIÓN 1985 (a)

Carrera Profesional	%	Sector Central	Sector "Paraestatal"	Total
Derecho	24.14	178	16	194
Ingeniería	20.14	138	31	169
Economía	15.93	104	19	123
Contaduría	8.58	67	2	69
Administración	5.58	42	3	45
Ciencias Sociales	5.03	41	0	41
Medicina	5.10	39	2	41

FUENTE: **Nuestra clase Gobernante.**

(a) Sólo se incluyeron a las siete carreras con más participantes en la Administración Federal.

Vale la pena un comentario: el predominio de la Licenciatura en Derecho dentro de esta selecta muestra, trasluce la encomiable adaptabilidad de esta antigua profesión liberal. Pero señala, asimismo, la escasa profesionalización en carreras propiamente para la Administración Pública cuya currícula se encamina, precisamente, a formar especialistas para administrar al Estado. Que la Abogacía cubra el 24.14% de los cuadros superiores del Estado, ante 5.58% de todas las carreras de ciencias sociales -entre ellas la de Administración Pública-, habla de la magnanimidad del sistema de personal de confianza que funciona bajo un criterio de mercado abierto al reclutamiento político y esto ha pesado negativamente en la profesionalización.

Al mismo tiempo, muestra a la no menos adaptativa carrera de Contaduría cuyos profesionales han colmado los ámbitos hacendarios y han explayado su actividad a otros cargos de la Administración Pública. Los economistas han tenido un ascenso vigoroso, en 1985 ocupaban el tercer lugar dentro de estos mandos y posiblemente hoy en día su escaño sea superior. Los ingenieros, por su parte, parecen todavía predominar en términos absolutos dentro del servicio público total, y su presencia es muy nutrida en términos relativos y absolutos dentro de esta muestra selecta. Esta es una especialidad prominente dentro del empleo público.

Las carreras administrativas ocupan el quinto lugar del escalafón y parece que su sitio dentro de la estructura ocupacional, que en lo general no es significativa,

es mucho mejor en términos cualitativos. En el año de estudio habían 45 administradores ocupando cargos de alto nivel en la Administración Pública federal, y correspondían al 5.58% del total, pero ciertamente eran muy pocos ante porcentajes tan grandes como el 24.14% de los abogados. La suerte de las carreras de ciencias sociales es también mejor en esta muestra, que en el ámbito general del empleo público, lo cual es saludable porque, aún más que las anteriores, dentro de este ramo las profesiones en Administración Pública han sido diseñadas -como lo observaremos- con el fin superior de formar profesionales para desempeñar cargos que reclaman más complejidad de desempeño. Sin embargo, su número, frente a los juristas o los ingenieros, muestra todavía su débil participación. Aquella parece responder más a sus cualidades profesionales, como es natural, que a la vocación de mando.

Ahora vamos a ceñirnos a las carreras de ciencias sociales, dentro de las9 cuales se encuentra la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública.

CUADRO 21

CARRERAS EN CIENCIAS SOCIALES 1985

Carrera Profesional	%	Sector Central	Sector "Paraestatal"	Total
Relaciones Internacionales	1.62	13	0	13
Ciencias de la Comunicación	0.87	7	0	7
Ciencias Políticas y Administración Pública	0.87	7	0	7
Sociología	0.24	3	0	3

FUENTE: anterior.

Tal como se puede apreciar, la presencia de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, con siete efectivos de los 802 funcionarios de mandos superiores, es ciertamente raquítica, pudiendo ser más nutrida y más útil. La carrera en Relaciones Internacionales, cuyo campo de trabajo ha sido preferentemente la Secretaría de Relaciones Exteriores -una de las más pequeñas en número de servidores, en 1987 tenía 4 mil trabajadores-, había crecido más

dentro de los mandos superiores del Gobierno federal, y significaba siete de los 34 integrantes de estos mandos en la mencionada Secretaría. Probablemente esta diferencia obedezca a la profesionalización más madurada de la carrera de Relaciones Internacionales, lo cual la hace más útil y necesaria para el empleo público, además de que éste se encuentra fielmente representado por el carácter profesional del servicio exterior.

Estas cifras, muy reveladoras, no pueden sino inspirar necesarias reflexiones preliminares sobre la situación de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, que siendo de indudable valor social y público, no se ha podido acomodar en un empleo público configurado bajo criterio de mercado ni ha sabido diseñar planes de estudios con suficiente especialización profesional para hacerse necesaria y hasta indispensable para un Estado nacional en expansión creciente y diversificado.

Otras profesiones que reclaman profundas reflexiones sobre su presente y su futuro son las relativas a la Administración, para las cuales el sector público es una opción laboral, entre otras relativas a las firmas privadas, la hotelería y similares.

CUADRO 22

CARRERAS EN ADMINISTRACIÓN 1985

Carrera Profesional	%	Sector Central	Sector "Paraestatal"	Total
Administración de Empresas	4.11	30	3	33
Administración Militar	0.12	1	0	1
Relaciones Industriales	0.87	7	0	7
Administración Hotelera	0.12	1	0	1
Administración Periodística	0.12	1	0	1
Administración	0.12	1	0	1
Mercadotecnia	0.12	1	0	1

FUENTE: *anterior*.

La carrera preponderante es la de Administración de Empresas, hace tiempo reinagurada en la UNAM como escuetamente de "Administración". La presencia

de este grupo de carreras en el empleo público tampoco es significativa, salvo la carrera antes mencionada, con sus 30 egresados en el sector central. Nótese, sin embargo, una paradoja: la profesión en Administración de Empresas, que dentro del Gobierno federal debería propender por su estructura curricular a nutrir preferentemente el sector "paraestatal", no lo hace: de la totalidad de sus 33 incorporados a la muestra selecta aquí examinada, sólo tres laboran en este sector. Por consiguiente, ratificamos la tesis de que, de algún modo, la supresión de la carrera de Perito Empleado de la Administración Pública, la abolición de la Escuela Superior de Administración Pública y la postergación de la carrera en Ciencias Administrativas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, ha provocado un vacío todavía no llenado por las instituciones de enseñanza profesional en Administración Pública.

Es difícil tener una imagen completa del estado actual del empleo público en México, debido principalmente a la carencia de estadísticas sobre el servicio público. Tal como lo advertimos, hace mucho tiempo que se levantó el último censo, toda vez que los trabajos posteriores ofrecieron sus resultados dentro de condiciones que han cambiado sustancialmente. Sin embargo, es necesario que presentemos algunos breves comentarios, basados en estimaciones meramente cualitativas, sobre esta situación, que se antoja ha seguido sobre los patrones antes examinados.

En primer lugar, es posible considerar una drástica disminución del número de efectivos de la Administración Pública Federal, principalmente motivada por la venta y extinción de una gran cantidad de entidades del "sector paraestatal"; así como la supresión y fusión de organismos y órganos de la Administración Pública centralizada. En segundo lugar, parece que la composición del servicio público continúa siendo la misma, en lo general, salvo en los mandos superiores, en los cuales la irrupción de egresados de universidades privadas ha sido generalizada. En tercer lugar, hay que destacar que dentro de esta categoría de mandos superiores, se han incorporado una gran cantidad de egresados de posgrados de universidades extranjeras. Su efecto en la formación profesional en Administración Pública, ha sido el desestímulo para los posibles cursantes de sus programas de enseñanza. Esta situación, además de otros factores, han propiciado que en varios planteles la matrícula escolar haya descendido significativamente, y en uno en particular, en la Escuela de Administración de la Universidad de Guadalajara, la

carrera en Administración Pública haya mermado tanto en su planta estudiantil que está amenazada por la extinción. Tanto la disminución del horizonte laboral potencial para los egresados de los programas de formación en Administración Pública, como el desestímulo para el estudio en los planteles que imparten la especialidad, han tenido un impacto muy significativo en estos programas.

Bajo estas circunstancias, parece conveniente meditar sobre la deseabilidad del fortalecimiento de la profesionalización en el servicio público y la reforma de los planes de estudio en Administración Pública, al tenor de estos cambios, para hacer más adecuados los planteles a cargo de la formación de recursos gerenciales para el Gobierno. Las condiciones que originaron a la carrera en Administración Pública han variado tanto, que se hace necesaria una reconceptuación cabal de su función presente y futura.