

ACERCA DEL "TAMAÑO" DEL ESTADO MEXICANO (*)

Omar Guerrero

Preámbulo

Hacia finales de 1986, en diversos círculos del gobierno y la academia se puso de "moda", por decirlo así, las dimensiones del Estado nacional mexicano. Se decía, incluso, que lo que estaba en cuestión era un proyecto de reforma del propio Estado. Se pensaba que esta cuestión obedecía a las exigencias del Fondo Monetario Internacional, para suministrar nuevos recursos al país.

Más de un año antes, en agosto de 1985, ocurrió un despido masivo de funcionarios de confianza y, desde el régimen precedente —de José López Portillo—, se estuvo liquidando diversas entidades del llamado sector "paraestatal". Por tanto, estaba ya fermentado un ambiente que favorecía la discusión sobre el tamaño del Estado.

De otra parte, las concepciones monetaristas dominantes en el seno del llamado "gabinete económico" y las posiciones neo-liberales endurecidas entre algunos dirigentes de la burguesía nacional, principalmente de la COPARMEX y la CONCAMIN, agregaban más "leña al fuego", provocando con ello que el debate sobre las dimensiones del Estado fuera más caluroso.

Por igual, en el seno del gobierno, como entre las organizaciones empresariales, se fueron formando prácticas paralelas que confluían en el mismo objetivo: la satanización de la administración pública. Se habla hoy día de la "obesidad" del Estado y de su extraordinaria burocratización, pero el objeto principal de los ataques ha sido la empresa pública, demonizada frente a la beatificación de la empresa privada.

(*) Rindo aquí un amplio reconocimiento al Instituto Nacional de Administración Pública, por el apoyo brindado para la preparación de este ensayo, especialmente por la información estadística que se me proporcionó sobre cifras relativas al número de servidores del Estado, provenientes de un valioso documento de uso interno. Preparé por escrito diversos comentarios sobre dicho documento, en forma de notas sueltas, las cuales, revisadas y articuladas, han dado origen al ensayo que ahora pongo a consideración de los lectores.

Las prácticas gubernamentales han tendido, pues —y en consonancia con las demandas de la burguesía empresarial—, a la disminución del tamaño del Estado y han puesto el tema en boca de funcionarios públicos y, en lo general, entre los académicos y los interesados en la administración pública. Aquí, en lo particular sólo nos referiremos al "tamaño humano" del Estado, es decir, al número y calidad de sus servidores.

Mesurando al Estado Mexicano

De conformidad con las cuestiones anteriores, el problema del "tamaño" del Estado se restringe específicamente al número y condición laboral de los servidores públicos, prescindiéndose de otros criterios. Ello, por tanto, limita la investigación a los servidores públicos, pero permite las referencias a otros factores que dan luz sobre el tema en estudio. De ello daremos cuenta adelante.

Una primera cuestión a considerar sobre la dimensión del servicio público, alude tácitamente al Estado mexicano en su conjunto, pues comprende a los empleados estatales integralmente como miembros de los tres poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y las tres esferas del gobierno: federal, estatal y municipal. Se puede emplear el término **densidad burocrática**, para establecer las proporciones entre el número de servidores públicos, señalando que la mencionada densidad varía de país en país, en tratándose de las proporciones relativas al gobierno central, el local y el municipal. Francia está en el polo de densidad burocrática mayúscula en el gobierno central, en tanto que los Estados Unidos se encuentran en el otro polo, en el de la densidad burocrática municipal. México se encuentra más cercano a Francia que a los Estados Unidos, por cuanto a las proporciones de densidad administrativa, en tanto que Inglaterra está mucho más próxima a los Estados Unidos.

Al respecto queremos señalar que la Administración Pública Comparada —una subdisciplina de la ciencia de la administración—, puede aportar luz sobre lo antes señalado. Al respecto, pensamos que siendo México un Estado con régimen federal debería asemejarse a los Estados Unidos, pero no es así, porque el desarrollo histórico de nuestro país es diametralmente distinto al de los angloamericanos. Nosotros nacimos centralizados por efecto de las prácticas políticas y administrativas hispánicas en nuestro país, por 300 años, y ello en buena medida explica lo **sui generis** de nuestro federalismo. Por tanto, aunque desde el punto de vista del régimen debieramos compararnos con los Estados Unidos, la analogía más apropiada sería con la centralizada Francia de nuestros días —y de siempre—

Es muy acertada la interpretación de la "paraestatalidad" mexicana, con referencia a la de otros países, como los Estados Unidos. Se dice hoy día que el Estado mexicano es "obeso" por el número de las entidades que integran al sector "paraestatal". Se sabe que en los Estados Unidos hay empresas privadas que producen en exclusivo para el gobierno estadounidense, en lo especial para el

Departamento de Defensa. Un parangón simplista entre la "paraestatalidad" mexicana y la anglosajona, contrastaría el tamaño colosal de la nuestra, frente al breve tamaño de la estadounidense. Sin embargo, las mencionadas empresas al servicio del Departamento de Defensa "engordan" en buena medida a la "paraestatalidad" anglosajona. Al respecto podemos considerar que la "paraestatalidad" angloamericana, de hecho, "engorda" extraordinariamente al Estado norteamericano, pues se trata de suministrar armamento, pertrechos y municiones a la máquina de guerra más agresiva, grande y extendida del mundo. La "seguridad" del Estado angloamericano no se refiere a sus fronteras interiores solamente, comprende al mundo entero y en el orbe completo hay bases terrestres, navales y aéreas que garantizan la salvaguarda de los intereses norteamericanos. Esto, en nuestra opinión, es un testimonio más a favor de considerar al Estado militar estado-unidense como el Estado más "obeso" del orbe, junto, sin duda, con la URSS, otro coloso militar contemporáneo.

Finalmente, consideramos el problema de las proporciones del servicio público con referencia al régimen federal, y en lo particular a la administración pública (central y paraestatal), local y municipal. Este es un punto importantísimo, del que haremos varias consideraciones. Se deben mencionar las proporciones entre los niveles de alta dirección, los mandos medios y el personal de base. De acuerdo con las cifras utilizadas, el Estado mexicano (es decir, el **organismo** del Estado), que comprende a los tres poderes, tiene tantos como aproximadamente 1.5 millones de servidores públicos, (1) encabezados por un estrato dirigente de 475 funcionarios (formado por secretarios, subsecretarios, oficiales mayores, contralores internos y directores generales). (2) se agrega a asesores y otros administradores de alto nivel, en números de 100. Se puede decir, con alguna razón, que son pocos los que dirigen a muchos y concluir provisoriamente que la obesidad del Estado es relativa.

Hay estadísticas que hablan, por decirlo así, por si solas. Las cifras son las siguientes:

* Gobierno nacional	1.429,755 servidores (3)
* Sector "paraestatal"	1.150,858 (4)

El estado nacional, pues, sumando sus tres poderes más sector paraestatal, tiene 2.580,613 servidores.

Por su parte, los gobiernos locales sumados cuentan con 271,273 servidores, en tanto que los gobiernos municipales igualmente sumados tienen 308 mil servidores. (5). Ambas cifras dan un total de 579,273 (6) finalmente, el Estado nacional, como un todo (gobierno federal —central y "paraestatal"—, estatal y municipal), comprende la suma de 3,159,886 servidores públicos. (7).

Considerando, pues, la densidad burocrática del Estado nacional (2.580,613 servidores), frente a la de las entidades federativas y la municipalidades todas

(579,273 servidores), la diferencia es de 2,001.340 trabajadores. Pero, si consideramos que del Estado nacional dependen, en cifras gruesas, alrededor de 800 mil maestros, 100 mil soldados y marinos, 200 mil médicos (del Sector Salud integral) y 480 mil trabajadores manuales de las principales empresas públicas (PEMEX, CFE, FERRONALES, AZUCAR, S.A., ALTOS HORNOS, BANRURAL, CIA. DE LUZ), la diferencia está justificada, pues se trata de servidores que realizan funciones básicas, no trabajo de oficina.

Estas (y otras) cifras pueden ser todavía más reveladores, si se pasan por el tamiz de la conceptualización. Vamos a hacerlo enseguida.

Comenzamos diciendo que el Estado mexicano realiza cinco funciones:

- 1) Administración del servicio exterior
- 2) Administración de la defensa nacional
- 3) Administración de la hacienda
- 4) Administración de la justicia
- 5) Administración de lo interior **(8)**

La primera función está a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la segunda de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Marina, y la tercera de las Secretarías de Hacienda, de Programación y Presupuesto, y de la Contraloría. La cuarta, desde el ángulo de la administración pública la desempeña la Procuraduría General de la República. La administración de lo interior o interna la realizan el resto de las Secretarías del Estado y todo el sector "paraestatal", por lo que es muy compleja. Las cuatro primeras funciones son los cometidos típicos de todo Estado, sea del pasado o del presente, sea capitalista o socialista, sea desarrollado o subdesarrollado. Son, en suma, inherentes a su condición de Estado. La última, por lo contrario, es relativa y exclusiva del Estado moderno, pero nace tardíamente, en el segundo cuarto del siglo XVIII.

La administración del servicio exterior tiene 3,948 trabajadores.

La de la defensa (y marina) 162,474.

(1) Sin contar al Sector "paraestatal"

(2) Ver cuadro número 1, en sus versiones A y B. En 1982 habían 1,738,805 servidores, en tanto que en 1985 se establece el número de 1,429,755. Hubo, pues, una disminución. Hoy día, en 1987, la cifra de 1985 parece no haber variado sustancialmente.

(3) Incluye a los tres poderes, pero sólo a la administración central.

(4) Ver cuadro número 2.

(5) Esta cifra es estimada.

(6) Ver cuadro número 2.

(7) Ver cuadro número 4.

(8) Esta clasificación funcional la obtuvimos de Lorenzo Von Stein, *La scienza della publica amministrazione* (Torino, 1897), p.p. 3-37

(9) Ver cuadro número 1.

La de la hacienda 62,163.

La de la justicia 5,009 (9).

Las cuatro funciones típicas del Estado mexicano son realizadas por 233,594 servidores públicos. Son como se puede observar, una minoría frente al 1.5 millones que integran el personal del gobierno nacional. De esta última cifra hay que restar a los 2,526 servidores del Poder Legislativo y los 7,052 del Poder Judicial; así como a los 132,000 trabajadores del DDF. Salvo los servidores de la Defensa Nacional y la Marina, que suponemos son militares en su mayoría, el resto de los empleados del gobierno nacional comprende a trabajadores de "cuello blanco". Dicho de otro modo, si restamos los 162,474 servidores de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, nos quedan 71,120 "burócratas" estrictamente hablando, es decir, trabajadores de oficina.

Pasemos a examinar ahora a la administración interna. De conformidad con la tradición administrativa mexicana, esta administración nace con el Estado mexicano que se independiza de España, aunque se sabe que algunas entidades "paraestatales" mexicanas tienen su origen en el Virreinato. (10) La administración de lo interior está integrada de la siguiente manera:

- 1) Administración de la vida personal
- 2) Administración de la vida social
- 3) Administración de la vida económica.

A su vez, cada uno se divide de la siguiente manera:

1. Administración de la vida personal

- 1.1 Administración de la vida física individual
 - 1.1.1 Población (más turismo y colonización)
 - 1.1.2 Vida civil (matrimonio y otras instituciones similares)
- 1.2 Administración de la salud pública
 - 1.2.1 Salubridad
 - 1.2.2 Servicios sanitarios
 - 1.2.3 Tutela y curatela
- 1.3 Administración de la vida intelectual
 - 1.3.1 Educación
 - 1.3.2 Cultura

(10) Lotería Nacional (antes Real Lotería), Nacional Monte de Piedad (antes Sacro Monte de Piedad) y la antigua Administracional General de Correos, son algunas de estas entidades que se remontan al Virreinato.

La administración de la vida personal, por tanto, no está a cargo de una, sino de varias Secretarías de Estado y también de diversas entidades "paraestatales"; a saber, por cuanto a las primeras: Gobernación, Turismo, Reforma Agraria, Salud, Educación Pública, entre otras; con relación a las segundas: ISSSTE, IMSS, INBA, INAH, entre otras más.

2. Administración de la vida social

- 2.1 Administración social general
 - 2.1.1 Asistencia pública
 - 2.1.2 Asistencia social (seguridad social y previsión social)
- 2.2 Administración social del Trabajo

Las dependencias federales encargadas de la administración de la vida social, tan importante para el Estado mexicano contemporáneo, son, entre otras, las siguientes: Secretaría del Trabajo, IMSS, ISSSTE, IMAN, INFONAVIT, CONASUPO, Procuraduría del Trabajo, Procuraduría del Consumidor.

3. Administración de la vida económica

- * Recursos hidráulicos
- * Industria
- * Comercio
- * Agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, etc.
- * Comunicaciones y transportes
- * Moneda y crédito
- * Seguros
- * Y otros renglones económicos importantes, que obviamos mencionar.

Las dependencias federales relativas a la administración de la vida económica, son las siguientes (entre otras): Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes; Pesca. Entre las empresas públicas, sólo mencionaremos a tres muy importantes: PEMEX, CFE y Ferrocarriles Nacionales.

Tal como lo pudimos observar, la mayor parte de las dependencias y entidades de la administración pública integran a la administración interior, que vela (o debería de velar) por el cuidado, desarrollo y bienestar de la sociedad civil. En ella, por tanto, la enorme mayoría de servidores son obreros, trabajadores manuales de diversos órdenes, maestros, médicos, artistas, ingenieros, técnicos, científicos, etc. etc., en tanto que minoritariamente hay en su seno oficinistas propiamente hablando.

De acuerdo con lo anterior, si aceptamos convencionalmente que el burócrata-

ta es aquel que hace labores oficinescas, estrictamente hablando, estas labores se ejecutan preferentemente dentro de las dependencias que realizan funciones de lo exterior, la defensa, la hacienda y la justicia, pero con las salvedades antes anotadas. Por tanto, la inmensa mayoría de los servidores del Estado laboran en la administración interna y ellos, también mayoritariamente no realizan (suponemos) labores de oficina, sino tareas sustantivas relacionadas a la salud, la producción, la educación, la vivienda, etc., que son las importantes para preservar y estimular las condiciones que favorecen el desarrollo del país.

Un testimonio más a favor de nuestro argumento se desprende del examen de la administración "paraestatal", según cuadro respectivo. (11) El cuadro se refiere a 38 instituciones "paraestatales" de primer rango en el país, las cuales, más las entidades "paraestatales" no controladas presupuestalmente, más las sociedades nacionales de crédito, más el Banco de México, suman tanto como 1.150,858 servidores. Pero si comprendemos solamente a las mencionadas 38 entidades "paraestatales", el número se reduce a la mitad: 760,063; en otras palabras, 38 grandes entidades tienen ellas solas a más o menos la mitad de los servidores "paraestatales". Sin embargo, estas 38 grandes entidades tienen tamaño desigual; sólo 9 de ellas tienen más de 20,000 trabajadores, cada una. De este modo, el ISSSTE, IMSS, FERRONALES, PEMEX, CFE, CIA. DE LUZ Y FUERZA, ALTOS HORNOS, AZUCAR S.A. y BANRURAL, suma 627,605 servidores, de los 760,063 trabajadores de las mencionadas 38 entidades. Dicho en otras palabras, 9 entidades concentran a la mayor parte del personal "paraestatal". Esto quizá explique, provisionalmente, porqué los problemas del propio sector "paraestatal" obedecen a la enorme variedad y tipos de sus entidades, lo mismo que su extraordinaria atomización, y por extensión también empuja porqué el número crecido de sus entidades del sector esté falseando su verdadero tamaño. Exceptuando a las 9 entidades mencionadas, las más importantes de todo el sector "paraestatal", las demás tienen menos de 16,000 empleados, cada una. Esto quiere decir, en suma, que hay entidades gigantes conviviendo con entidades pequeñas, dentro de un mundo "paraestatal" harto disímulo.

Aplicando un argumento antes expuesto, debemos enfatizar que las 9 empresas mencionadas tampoco reflejan claramente tener muchos "empleados de cuello blanco". En el ISSSTE y el IMSS son mayoría los médicos, en BANRURAL deberían preponderar agentes de fomento agropecuario, en tanto que en el resto de las entidades mencionadas son mayoría los trabajadores manuales. PEMEX es el mejor ejemplo.

De acuerdo con lo anterior, se puede resumir lo siguiente:

PRIMERO: que, cuantitativamente hablando, el Estado mexicano no es "obeso" en razón del número de sus servidores. Parece más correcto que hablemos de **desproporción y desconocimiento**, más que de obesidad; debemos hablar de desproporción, porque en un hipotético régimen federal como el nuestro, la densidad burocrática debiera ir de la base a la cima, es decir, del municipio a la Federa-

ción. Si, de desearse que así ocurriera, se decidiera fortalecer efectivamente al federalismo, entonces las proporciones variarían sensiblemente. Por otro lado, hay un desconocimiento del estatuto del trabajador del Estado. El llamarlo así explicaría mejor de qué manera el trabajador del Estado colabora en el mismo: sea como **médico, como soldado, como científico, como artista, como técnico, como maestro o como oficinista. Si por burócrata se entiende sólo al oficinista, entonces el Estado mexicano definitivamente no está cuantitativamente burocratizado. Pero si por burócrata se entiende a todo trabajador del estado, entonces sí lo está, pero esto es erróneo. La solución se encontrará en la elaboración de un censo del trabajador del Estado, que fije su cantidad y su condición como servidor del propio Estado, con base en las funciones que efectivamente realiza.**

SEGUNDO: de acuerdo con los datos obtenidos con respecto a la "paraestatalidad" mexicana, no es suficiente el número de sus entidades para inferir de ello la "obesidad" del Estado. El número, en todo caso, no implica un problema de tamaño, sino de la administración eficaz de las entidades por parte del propio Estado. El hecho que 9 grandes entidades contengan en su organismo a poco menos de la mitad de los trabajadores "paraestatales", significa que el tamaño del Estado no hay que buscarlo en el número de las propias entidades "paraestatales", sino en la cantidad de trabajadores que suma el personal de las mencionadas 9 entidades. Pero, si consideramos que éstas son estratégicas para el desarrollo del país, entonces ello explica el porqué de su gran tamaño.

TERCERO: la formación del Estado mexicano ha sido diferente a otros países, por los procesos históricos que le son peculiares. Esto explica, plenamente, porqué tampoco se tiene que recurrir necesariamente a la comparación con otros estados, para medir el tamaño del nuestro. Cada país, en lo particular, ha seguido la vía que la historia lo ha **impelido** a caminar; y si es grande o pequeño, así lo dictó su propio desarrollo. No debemos olvidar que Rousseau —quizá influenciado por su natal Ginebra, en la Suiza de hoy—, pensaba que la democracia sólo era posible en los estados pequeños. Rousseau sólo discernía en la democracia directa, pero ella es imposible en los estados de masas contemporáneas. También Montesquieu comparaba a la civilización europea de su tiempo, culta y avanzada, frente a la barbarie del Oriente; pero no debemos olvidar que fueron los árabes orientales los que preservaron la cultura grecolatina, que posibilitó el Renacimiento y por tanto al mundo moderno; y que, en la batalla de Lepanto, los "civilizados" cristianos asesinaron a mansalva a los "bárbaros" otomanos. La comparación en nuestros días no está exenta del prejuicio, como ocurre con las teorías de la "modernización", que modeladas en los Estados Unidos, sugieren que todos los países deben parecerse a ellos. Es, por decirlo así, como si al esclavo se le dijera que debe asemejarse a su amo y al súbdito que trate de ser como su soberano.

Para nadie es un secreto que el "tamaño" del Estado mexicano ha tenido,

entre otras causas, que la ausencia de iniciativa y de espíritu empresarial de la burguesía nacional provocara en buena medida que el Estado incrementara su presencia en la vida económica. De otro lado, como desde 1830 (primero por medio del Banco de Avío, luego con la Dirección General de Industria y finalmente con el Ministerio de Fomento) el Estado ha venido a tutelar y apadrinar a los empresarios privados, exentándole incluso de pagar al obrero lo que tiene derecho, el propio Estado asumió relativa protección de las clases trabajadoras. El IMSS, el INFONAVIT y la Procuraduría del Trabajo, nacieron de y para ello. Al mismo tiempo, la creciente pauperización de las clases trabajadoras ha exigido al Estado ampliar la asistencia pública y hacerse cargo de atender a desempleados, inválidos y en lo general a todos aquellos marginados del desarrollo industrial.

Y bien, luego de hacer todo ello, resulta que el Estado es "obeso", ineficiente y parasitario. Tal es el país que tenemos, porque así lo hemos hecho, y para ser justos, el Estado ha cumplido sobradamente con el empresariado, en tanto que éste otro ha fallado en su compromiso con el país. No debemos olvidar que, de algún modo, la "obesidad" paraestatal nació de la incorporación de empresas privadas, que fracasaron en manos de los particulares.

Sabemos que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, creen que la garantía de los créditos a los países subdesarrollados se encuentra en que éstos no estén "obesos". Su concepto de esbeltez se resume en la disminución del gasto público, la eliminación de subsidios a las clases populares, transferencia de empresas públicas productivas a particulares, supresión de empresas públicas "estorbosas", liberación de precios —pero no de salarios—, en fin: que se parezcan a los Estados Unidos. Pero, si vieramos una radiografía de éste país en su momento de arranque como Estado nacional —por ejemplo en la democracia en América de Tocqueville—,⁽¹²⁾ podremos observar que su desarrollo ha sido peculiarísimo; tan lo fue, que el propio Tocqueville, un experto en ciencia de la administración, perplejo buscaba algo que no encontró: la administración pública. Y ésta no estaba, porque se hallaba viviendo en su mínima expresión en algo que después sería el Estado nacional estadounidense. En su lugar estaba, y está, la iniciativa de individuos que actuaban bajo aquello que Weber llamaba "la ética protestante y el espíritu del capitalismo",⁽¹³⁾ en tanto que en los países católicos se rezaba el padre nuestro, en medio de la pasividad.

Todos los países son distintos a los Estados Unidos, también México. Entre los vecinos del Norte la sociedad civil se extendió más que el Estado. En México fue al revés, el Estado más que la sociedad civil. Las proporciones son diametralmente distintas. Esto explica, de algún modo, porque en los Estados Unidos las grandes empresas son privadas, en tanto que en México son públicas; y explica, porque en México hay un Estado muy "grande" y una sociedad civil "pequeña".

(12) La edición de esta obra por el Fondo de Cultura Económica, es lo más recomendable.

(13) Una buena edición de la obra de Weber, con título idéntico, ha sido publicado por Premia Editora.

Sin embargo, no explica porqué los Estados Unidos tienen una **gran** sociedad y también un **gran** Estado. Esto, en última instancia, lo revela el imperialismo, muy bien definido como la "fase superior del capitalismo". Tal como lo argumentamos arriba, el Estado norteamericano es colosal en uno de sus sectores: el militar, en el centro del cual se encuentra su gigantesco Departamento de Estado.

El Estado en actividad es la administración pública. La intensidad de esta actividad es lo que, en definitiva, determina el tamaño del Estado. Si la sociedad no educa, ni da salud ni produce, porque no es costeable al empresario, el Estado tiene y debe hacerlo. A una intensidad mayor de la actividad, corresponde un crecimiento del organismo del Estado. Por tanto, hay que preguntarnos si la burguesía mexicana educará altruístamente, si humanizadamente pro verá la salud, si producirá pagando al trabajador lo que merece. Si fuera así, entonces el tamaño del Estado disminuirá y el de la iniciativa privada aumentará. Sin embargo, dudamos que así ocurra, porque el empresario mexicano no ha mostrado hacerse merecedor de la credibilidad y la confianza de la Nación.

Cuando la línea del desarrollo camina del Estado hacia la sociedad, intensificándose la administración pública, entonces el proceso se denomina de burocratización. Esta categoría, que equívocamente se asocia a criterios cuantitativos,⁽¹⁴⁾ se refiere a la extrapolación de las responsabilidades que atañen a los servidores públicos, realizando por extensión —y además— otras distintas a las que les corresponden. Cuando el proceso es inverso, nace la desburocratización y el Estado se repliega, alimentándose la sociedad civil de los cometidos que el Estado no realiza. Aquí, los servidores públicos muchas veces responden más a los intereses de una clientela que los domina, que a sus responsabilidades con el Estado, que tiende a privatizarse. El punto medio —e ideal— es el de la burocracia que, también idealmente, responde al modelo desarrollado por Max Weber.⁽¹⁵⁾ Hay que anotar que, históricamente, la burocracia y la burocratización han sido el signo de los estados "grandes", en tanto que la desburocratización lo fue de las autarquías medievales.

Un Estado burocrático fue el Bajo Imperio romano y la Persia sasánida; lo fue también el Estado absolutista. Un Estado burocratizado fue Bizancio y las diversas dinastías chinas. Hoy día, el Estado capitalista moderno, como lo es también el soviético y el socialista, es burocrático y aun burocratizado. México es de éste último tipo.

En México la burocratización ha traído también grandes males, como el aspirantismo, la empleomanía y la parcialidad, modos de vida que dominan y sustituyen

⁽¹⁴⁾ Empleamos el sentido cualitativo que le da S.N. Eisenstadt, en su artículo "Burocracia, burocratización y desburocratización", publicado en la RAP núm. 46. Lo mismo hacemos con otras categorías, tales como **burocracia** y **desburocratización**.

⁽¹⁵⁾ Ver, al efecto, la célebre Obra de Weber **Economía y Sociedad**, también publicada por Fondo de Cultura Económica.

yen el verdadero espíritu de ciudadanía. La burocratización mexicana es, junto con la centralización, el signo de la administración pública mexicana. Ambos se han arraigado, por igual, en el Estado y la sociedad, porque la administración pública es el vaso comunicante que las liga. Así, el funcionario y el ciudadano viven atados por el trámite, que se ha convertido en una rutina para el Estado y en una costumbre para la sociedad. Uno de los más grandes males del México moderno no es el número de sus servidores públicos, sino las relaciones sociales viciadas que generó la burocratización. Estas relaciones descansan en el aspirantismo de los particulares que, no buscando con su iniciativa y talento emprender proyectos propios, deciden expensarse del Estado "viviendo en la razón", al vivir del presupuesto. Como contraparte, la generosidad del Estado se convirtió en empleomanía, o sea, la dotación de cargos para los aspirantistas. La empleomanía no sólo habla de la multiplicación de los cargos, sino de la dotación a los incapaces y ausentes de vocación de servicio público finalmente, la parcialidad es la vía que lleva del aspirantismo a la empleomanía, y que ha viciado las prácticas partidistas hacia un régimen de partido dominante e invencible. Todos estos males, hay que recalcarlo, son fruto por igual de la sociedad y del Estado y son, también, un producto de nuestra peculiar historia.

La burocratización, pues, no es una dolencia social por efecto del número, sino de la calidad. No hay duda; para un país con 80 millones de habitantes, no es exagerado que haya 3,159,886 personas que lo administren en nombre del Estado, considerado en sus tres poderes y en la totalidad del régimen federal.

El problema, en suma, no es de cantidad, sino de calidad.

De conformidad con la exposición precedente, podemos señalar que el Estado mexicano no es "obeso" ni su tamaño es artificial. Es, tal cual, por necesidades históricas relativamente satisfechas. Nada más.

En nuestra opinión, el "tamaño" del Estado también debe buscarse en otros elementos, tales como el costo para el país, la riqueza del Estado y otros más que se refieran a la unidad fundamental de la sociedad industrial: la mercancía. No debemos olvidar que alguien dijo, y dijo bien, que la riqueza en la sociedad industrial se mide por la cuantía de las mercancías que se poseen. ¿Por qué no buscar, aquí, también, el "tamaño" del Estado mexicano?

SERVIDORES PUBLICOS AL SERVICIO DEL GOBIERNO DE LA REPUBLICA
1982

Institución	Total de Empleados
Presidencia de la República	3 142
Secretaría de Gobernación	11 650
Secretaría de Relaciones Exteriores	3 461
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	47 677
Secretaría de la Defensa Nacional	113 509
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos	55 765
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	64 380
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	7 951
Secretaría de Educación Pública	1 098 120
Secretaría de Salubridad y Asistencia	98 696
Secretaría de Marina	27 761
Secretaría de Trabajo y Previsión Social	5 543
Secretaría de la reforma Agraria	10 909
Secretaría de Pesca	6 341
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal	4 110
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología	36 693
Secretaría de Turismo	3 172
Secretaría de Programación y Presupuesto	15 453
Departamento del Distrito Federal	113 213
SUB-TOTAL	1 727 546
Poder Legislativo	1 798
Poder Judicial	9 461
SUB-TOTAL	1 738 805
Organismos controlados presupuestalmente	705 469
Organismos no controlados presupuestalmente	96 437
SUB-TOTAL	801 906
GRAN TOTAL	2 540 711

FUENTE: SPP. Análítico de plazas del PEF, 1982.

**SERVIDORES PUBLICOS AL SERVICIO DEL
GOBIERNO DE LA REPUBLICA
(1985)**

Cuadro 1-B

DEPENDENCIAS	
Presidencia de la República	2 208
Gobernación	11 878
Relaciones Exteriores	3 948
Hacienda y Crédito Público	45 649
Defensa Nacional	126 165
Agricultura y Recursos Hidráulicos	60 151
Comunicaciones y Transportes	95 700
Comercio y Fomento Ind.	12 274
Educación Pública	723 964
Salud	99 847
Marina	36 309
Trabajo y Previsión Social	6 806
Reforma Agraria	13 847
Pesca	6 153
Procuraduría General de la República	5 000
Energía, Minas e Industria Paraestatal	3 987
Desarrollo Urbano y Ecología	14 523
Turismo	3 245
Programación y Presupuesto	14 568
Contraloría General de la Federación	1 946
Poder Legislativo	2 526
Poder Judicial	7 052
Departamento del Distrito Federal	132 000
TOTAL:	<u>1'429 755</u>

FUENTE: Documento de uso interno proporcionado por el INAP.

**SERVIDORES PUBLICOS AL SERVICIO DE LA
ADMINISTRACION "PARAESTATAL"
(1985)**

Cuadro 2

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	75 000
Instituto Mexicano del Seguro Social	71 802
Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V.	454
Lotería Nacional para la Asistencia Pública	1 877
Forestal Vicente Guerrero	1 317
Instituto Mexicano del Café	7 472
Productos Forestales Mexicanos	1 119
Aeronaves de México, S.A.	12 088
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	6 306
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	4 852
Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V.	3 587
Ferrocarril del Pacífico, S.A. de C.V.	11 919
Ferrocarril Baja California, S.A. de C.V.	1 770
Ferrocarriles Nacionales de México	65 383
Compañía Nacional de Subsistencia Populares	3 776
Instituto Mexicano de Comercio Exterior	886
Productos Pesqueros Mexicanos	13 431
Altos Hornos de México, S.A.	32 609
Comisión Federal de Electricidad	97 394
Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A.	36 263
Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril Diesel Nacional, S.A.	5 371
Fertilizantes Mexicanos, S.A.	4 762
Fundidora Monterrey, S.A.	15 698
Petróleos Mexicanos	12 311
	176 140
	1985
Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S.A.	7 478
Azúcar, S.A. de C.V.	46 410
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos	3 734
Banco Nacional del Ejército	523
BANPECO	1 395
BANCOMEX	901
FINASA	459
NAFINSA	3 476
Patronato del Ahorro Nacional	959
BANRURAL	26 604
BANPESCA	1 186
Siderúrgica Nacional, S.A.	3 351
Entidades no controladas	231 715
Sociedades Nacionales de Crédito	155 215
Banco de México	3 865
TOTAL:	<u>1'150 858</u>

FUENTE: Documento de uso interno proporcionado por el INAP.

**SERVIDORES PUBLICOS AL SERVICIO DE LOS
GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
(1986)**

Cuadro 3

ENTIDAD FEDERATIVA	
1	Aguascalientes 1 166 *
2	Baja California Norte 4 376 *
3	Baja California Sur 1 067 *
4	Campeche 2 038 **
5	Coahuila 2 751
6	Colima 1 522 *
7	Chiapas 9 480 ✓
8	Chihuahua 6 923
9	Durango 4 578
10	Guanajuato 10 889 *
11	Guerrero 9 718
12	Hidalgo 2 657 *
13	Jalisco 17 033
14	Estado de México 59 264 **
15	Michoacán 10 386
16	Morelos 3 822 *
17	Nayarit 1 506 *
18	Nuevo León 8 600
19	Oaxaca 4 794 *
20	Puebla 19 513
21	Querétaro 3 373 *
22	Quintana Roo 1 263 *
23	San Luis Potosí 6 311 *
24	Sinaloa 7 020
25	Sonora 5 653
26	Tabasco 2 276 *
27	Tamaulipas 6 324
28	Tlaxcala 2 419
29	Veracruz 50 000 **
30	Yucatán 2 278 *
31	Zacatecas 2 273
TOTALES:	
<u>271 273</u>	

* Estimado

** Incluye magisterio estatal

FUENTE: Gobiernos de los Estados información telefónica
Población: Proyecciones de la Población de México y de las
Entidades Federativas, Conapo.

**SERVIDORES PUBLICOS AL SERVICIO DE
LA REPUBLICA
(1985)**

Cuadro 4

Tipo de Administración	(1985)	Población Total (en miles) (1983)	Número de Habitantes por Servidor Público	Empleo Nacional (en miles) *	Empleo Pública en Relación al Empleo Nacional %
FEDERAL	1 429 755				
PARAESTATAL	1 150 858				
ESTATAL	271 273				
MUNICIPAL	308 000				
TOTAL:	3 159 886	74 986	19	23 658	17.29

* Estimado a 1985.

FUENTE: Documento de uso interno proporcionado por el INAP.

ANEXO

AREAS ESTRATEGICAS DEL ESTADO MEXICANO Y ENTIDADES "PARAESTATALES"

1. Petróleos e hidrocarburos: Petróleos Mexicanos.
2. Petroquímica básica: Petróleos Mexicanos.
3. Minerales radioactivos y generación de energía nuclear: Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares y Comisión Federal de Electricidad.
4. Electricidad: Comisión Federal de Electricidad.
5. Ferrocarriles: Ferrocarriles Nacionales de México.
6. Correos: Servicio Postal Mexicano; Telégrafos: Telégrafos Nacionales (ambas entidades "paraestatales" recientemente adquirieron esta condición). Hay que recordar que el servicio telefónico está a cargo de Teléfonos de México, otra entidad "paraestatal").
7. Emisión de billetes: Banco de México.
8. Acuñación de moneda; Casa de Moneda.
9. Servicio de banca y crédito: Banca Nacional.

CUADERNOS DE POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA/33

Avances y Perspectivas del Cambio Estructural en México

Elena Jeanetti Dávila. Alejandra Moreno Toscano. Omar Guerrero. Clara Jusidman de Bialostozki. Juan César Castro G. Felipe Díaz Garibay. Raúl Olmedo. Napoleón Filiat. Emilio Lozoya Thalmann. Jorge Bastarrachea Sabido. Martín De la Mora Méndez. Pablo Bedolla López. Genaro Alfaro Torres

Rectoría del Estado, Democracia y Descentralización

Otto Granados Roldán. Roberto Ortega Lomelín. Gloria Brasdefer. Carlos Sierra Olivares.

Tercera Conferencia Anual de Mujeres Parlamentarias del Mundo por la Paz

Silvia Hernández.

iponap