

Empleados públicos en la ciudad de México: condiciones laborales y construcción de la administración pública (1903-1931)

*Mario Barbosa Cruz**

Como ocurrió con buena parte de las burocracias occidentales, la administración pública del Distrito Federal vivió un proceso de cambio y transformación desde finales del siglo XIX. La relativa estabilidad política y económica de la ciudad durante el Porfiriato coincidió con un progresivo aumento de las finanzas federales que posibilitó la ampliación de la infraestructura, así como de las instancias de gobierno en todos sus niveles.

El crecimiento y la complejización de la burocracia coinciden con un momento de fortalecimiento de la economía mexicana. La historiografía ha mostrado cómo hay un crecimiento paulatino impulsado por la generación inspirada en el liberalismo económico a partir de la década de 1880 y hasta la década de 1920. En estos años hay una ampliación de la estructura administrativa que responda a las necesidades generadas por el aumento paulatino de la inversión extranjera y la construcción de ferrocarriles, que permitieron un desarrollo de los mercados internos y el fortalecimiento del modelo exportador. También fue la base para un desarrollo de la industria a pesar de las consecuencias del conflicto político interno derivado de la Revolución y de las crisis mundiales en una economía cada vez más dependiente de los circuitos internacionales.

Como parte de los esfuerzos de modernización, la estructura administrativa se ajustó y adaptó a circunstancias y necesidades particulares, como ocurrió en gran parte del mundo occidental.¹ En México esta situación fue más visible en el caso del Distrito Federal. Las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siguiente fueron testigos de una mayor especialización y de una administración cada vez más compleja y estratificada. Una revisión de los archivos del Distrito Federal permite

* Departamento de Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Cuajimalpa, México.

¹ Sobre la consolidación de la burocracia en el mundo occidental durante el siglo XIX véase Lutz RAPHAEL, *Ley y orden. Dominación mediante la administración en el siglo XIX*, Madrid, Siglo XXI Editores, 2008.

apreciar cómo cada sección del aparato burocrático aumentó el número de empleados en un proceso paralelo al fortalecimiento de la economía, al crecimiento de población de la ciudad, del área urbanizada y del espacio habitado para gobernar.

Este trabajo busca concentrar la atención en la organización de la burocracia en el Distrito Federal en las primeras décadas del siglo XX para aportar al análisis de cómo se modificaron las condiciones laborales a partir de la especialización de funciones y la modernización de la estructura administrativa, un tema que ha sido poco tratado por la historiografía mexicana. El trabajo analiza, a partir de una sistematización de los presupuestos municipales de años clave para la administración de la ciudad, la estructura de la burocracia, así como las condiciones salariales y laborales de los empleados públicos teniendo como base dos ejes de análisis. El primero es la creciente especialización de tareas fruto de una racionalización cada vez mayor y una adaptación a la modernización de la capital mexicana. De otra parte, toma en cuenta que estos cambios ocurrieron en medio de acontecimientos políticos relacionados con la Revolución Mexicana, que afectaron la administración pública y las condiciones de contratación y de estabilidad laboral de los empleados del Estado. Este texto hace parte de una investigación más amplia sobre las condiciones de vida y de trabajo de los empleados públicos en las primeras décadas del siglo XX. Los años que limitan el período de estudio marcan la entrada en vigor de normas jurídicas que afectaron a los sectores sociales protagonistas de esta historia. Inicia en 1903, con la expedición de la ley de este año que afectó la estructura administrativa del Distrito Federal, y termina en 1931, con el reconocimiento explícito (aún limitado pero reconocimiento, al fin de cuentas) del servicio civil por parte del gobierno posrevolucionario.

A partir de la exploración de la estructura de la burocracia, se propone pensar al Estado como empleador y como garante o no de derechos en un momento de transición en el proceso de construcción de una estructura gubernamental acorde con las necesidades particulares de estos años.

Este período de importantes cambios institucionales permite observar y analizar con una lupa privilegiada el carácter de la administración pública y de sus empleados, la construcción de un modelo clientelar y, sobre todo, los énfasis en la gestión de las autoridades federales en los momentos más importantes de esa época, así como su relación con la organización particular del gobierno del Distrito Federal y con los ayuntamientos que sobrevivieron en la mayor parte del recorte temporal bajo estudio.

El Estado liberal y la burocracia

Al comenzar el siglo XX, el gobierno porfiriano se enorgullecía de sus políticas de orden y progreso y de “menos política y más administración”. Evidentemente, el Porfiriato había consolidado una elite de técnicos que impulsaron la modernización de la administración gubernamental. La sistematización de información de los perfiles educacionales de los altos funcionarios del gobierno mexicano realizada por Roderic Ai Camp muestra que más del 90% tenían una formación universitaria y que “Díaz estaba reclutando profesionistas más jóvenes y educados para su administración”.²

² Roderic Ai CAMP, *Reclutamiento político en México, 1884-1991*, México, 1996, p. 114.

Algunos especialistas, incluso, consideran que el éxito del Porfiriato se debió en parte a la existencia de una burocracia eficiente en las diversas ramas del gobierno. Esta formación profesional permitía la consolidación de “campos específicos en que el saber especializado implicaba la adquisición de cierto poder político y social”.³ Esta profesionalización de la burocracia estuvo a cargo de esta elite de funcionarios que se encargaron de establecer nuevas estructuras administrativas y de proponer legislación específica en algunos ámbitos. Para hacer realidad este proyecto de modernización, además, se requería de financiación para utilizar los avances tecnológicos y hacer eficiente la labor administrativa incorporando, por ejemplo, las nuevas formas de comunicación a distancia o las técnicas de construcción. De la misma manera, se requería financiación para ampliar las nóminas de empleados y emplear personal idóneo en labores especializadas. Sin una estabilidad en las finanzas gubernamentales hubiera sido imposible lograr esta ampliación de la burocracia.

Ya se mencionaban en las primeras líneas de este texto los alcances del proyecto de desarrollo económico establecido en las últimas décadas del siglo XX, que incluyó no sólo el fortalecimiento de la economía exportadora, la recomposición de la minería y del mercado interno a partir de la construcción de una red eficiente de ferrocarriles, sino también el afianzamiento de una creciente producción manufacturera e industrial. Entre el final del siglo XIX y las primeras décadas del XX, a pesar del efecto de las crisis de la economía internacional y la Primera Guerra, este desarrollo económico generó la consolidación de la naciente industria y de las finanzas internas. Este proceso de crecimiento no fue continuo. La historiografía ha mostrado los vaivenes y las dificultades de la internacionalización de la economía en estos años. La dependencia de los capitales internacionales trajo consigo una mayor inestabilidad en ciertos ámbitos como la minería, mientras que el mercado interno de víveres o la producción manufacturera se mantuvieron en crecimiento durante estos años.⁴ Por su parte, la situación financiera de la capital mexicana tuvo algunos visos particulares. Ricardo Gamboa señalaba que durante la primera mitad del siglo XIX, las finanzas municipales tenían una “sutil combinación entre estabilidad, equilibrio y carencias”.⁵

A pesar de que la economía nacional tuviera un buen desempeño, las finanzas de la capital se vieron afectadas por algunas medidas de la modernización como, por ejemplo, la eliminación del derecho de portazgo, de las aduanas internas en julio de 1896, uno de los principales rubros del ingreso local para una ciudad con un importante movimiento comercial. Aunque esta decisión del gobierno federal consiguió dinamizar el mercado interno, el ayuntamiento de la ciudad señaló la importante reducción de sus ingresos. Según Ariel Rodríguez Kuri, el impacto de la medida fue paliado por el Gobierno Federal con un subsidio consistente en el 27% de las contribuciones directas del Distrito Federal y tuvo que decretar

³ Nicolás CÁRDENAS GARCÍA, “La vida política”, *México. La apertura al mundo*, t. 3, 1880-1930, Colección América Latina en la historia contemporánea, Madrid, Fundación Mapfre, Taurus, 2012, p. 59.

⁴ Sobre este particular, es muy útil el trabajo de Sandra KUNTZ FICKER, “El proceso económico”, *México. La apertura al mundo...* cit.

⁵ Cit. por Ariel RODRÍGUEZ KURI, *La experiencia olvidada. El Ayuntamiento de México: Política y Gobierno, 1876-1912*, México, El Colegio México/UAM, 1996, p. 117.

impuestos municipales extraordinarios.⁶ Este proceso ocurrió de manera paralela a la federalización de los ingresos de la ciudad como consecuencia de la Ley de Organización del Distrito Federal de 1903 que le dio al ayuntamiento el carácter de órgano consultivo, con lo cual se buscaba la centralización del gobierno en manos del ejecutivo. La centralización había sido una característica importante de los proyectos de los liberales en Europa.⁷

Justamente el período de estudio de este trabajo inicia con este proceso de reacomodo de las finanzas municipales que fue enfrentado con subsidios gubernamentales y con la centralización en la década final del Porfiriato y durante el maderismo, cuando se mantuvieron fundamentalmente las mismas formas de organización gubernamental.

La Revolución trajo otros problemas para el gobierno de la ciudad, para sus finanzas y órganos de gobierno y, consecuentemente, para los empleados públicos. Algunos ramos de la economía se afectaron más que otros y sobre todo en zonas centrales hubo desabastecimiento y problemas de paralización de ciertas actividades económicas. Los gobiernos de la década de 1910 tuvieron que enfrentar estos altibajos que generaron problemas no sólo para los comerciantes de la ciudad sino también para la población en general: trabajadores, empleados, así como sectores que se dedicaban a actividades de subsistencia. La economía nacional se afectó principalmente por los vaivenes del sistema financiero y monetario y por las interrupciones de la red ferroviaria que repercutieron en el resto de la actividad económica. A la desconfianza derivada de la suspensión del pago de la deuda externa se unió el problema monetario.⁸ La población en general sufrió los rigores del aumento en el precio de los alimentos debido principalmente a la suspensión de las rutas de abastecimiento. Para atender las crisis alimentarias, los gobiernos de las fuerzas triunfantes en la Revolución tuvieron que poner en práctica medidas extraordinarias.

La historiografía sobre el período ha subrayado que, para los carrancistas, asumir el gobierno de la ciudad significó enfrentar varios retos. Uno de ellos fue enfrentar las crisis y las necesidades más sentidas de la población relacionadas con la vivienda y, sobre todo, con la reanudación de la provisión de servicios públicos. Otro reto se encontraba en la búsqueda de la legitimidad del nuevo orden. Para Diane Davis, el gobierno de Carranza tuvo que otorgar incentivos a las empresas para reactivar sus actividades y, al mismo tiempo, tender la mano a los trabajadores de esas mismas empresas. La autora subraya que era una situación incómoda porque los intereses, a veces, estaban contrapuestos. La búsqueda de legitimidad pasaba por atender los problemas que vivían los habitantes de la ciudad. Según Davis, Carranza concentró su atención en atender problemas de la ciudad y trasladarlos al plano nacional. Por ejemplo, estableció medidas para atender el movimiento inquilinario de la capital que fueron extendidas a contextos en donde el problema no era prioritario.⁹ Para esto

⁶ Ibid., p. 122.

⁷ Lutz RAPHAEL, *Ley y orden...* cit.

⁸ Javier GARCIADIEGO y Sandra KUNTZ FICKER, "La Revolución mexicana", *Nueva historia general de México*, México, El Colegio de México, 2010, p. 572.

⁹ Diane DAVIS, *El leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo XX*, México, FCE, 1999, pp. 47-59.

Carranza, señala Alan Knight, requería de cuadros administrativos e intelectuales y muchos de estos cuadros provenían de antiguos maderistas pero también fueron cooptados del ejército. Combatientes retirados con algún grado de instrucción fueron incorporados a la administración, tanto en el país como la capital.¹⁰

Entre 1914 y hasta la década de 1930, México y la ciudad vivieron tiempos de adaptación a las nuevas circunstancias. Esta adaptación tenía que ver con el reacomodo de los actores políticos y con sus luchas internas, así como con el papel que ocuparon las organizaciones sociales en este nuevo contexto. Sindicatos, asociaciones, mutualidades tuvieron un papel muy destacado en el apoyo o la confrontación al régimen, tanto aquellas que apoyaron al régimen como las que se mantuvieron en la oposición. Organizaciones como la Confederación Obrera Mexicana (CROM), impulsada por Luis Morones, se constituyeron en una instancia de apoyo al gobierno federal en su objetivo de conseguir legitimidad. La CROM era una organización conformada principalmente por asociaciones de trabajadores dedicados a oficios urbanos, mientras que en la oposición se encontraban organizaciones como la Confederación General de Trabajadores (16 de los 28 sindicatos que la crearon estaban fuera del Distrito Federal). No es casual, entonces, que muchos de los esfuerzos por recomponer la economía mexicana se concentraran en la ciudad y fueran sus habitantes (o al menos, algunos de ellos) los beneficiarios de las políticas carrancistas, incluso de políticas que se institucionalizaron en la Constitución de 1917. Se ha señalado que se otorgó prioridad “a la estabilidad política y al desarrollo económico de la ciudad de México, a expensas de la mayoría de las regiones”. Para Davis, la capital recibió “cantidades desproporcionadas de recursos nacionales” y “sus principales grupos poblacionales -burócratas, clases medias y trabajadores urbanos- tendrían una fuerza política igualmente desproporcionada en la determinación de las políticas nacionales.”¹¹ En efecto, se subraya, por ejemplo, que en 1920 Celestino Gasca, miembro fundador de la CROM, fue designado gobernador del Distrito Federal y varios cromistas fueron nombrados miembros del ayuntamiento. No cabe duda que estos cargos tenían la posibilidad de manejar contratos para la construcción de obras públicas, así como la disposición de nóminas de instancias de gobierno.

De esta manera, la burocracia se constituía en un importante bastión para el Estado mexicano. Sin embargo, el mismo proceso de modernización exigía nuevas condiciones al momento de definir los perfiles de sus funcionarios. Se ha subrayado que desde los últimos años del siglo XIX se habían profesionalizado los altos funcionarios. Esta misma situación se extendió a otros niveles de la administración, como lo dejan ver los archivos municipales. Por lo tanto, si bien había un manejo político de las nóminas (perceptible en la misma documentación administrativa), también había necesidad de personal con conocimientos especializados que no abundaba en el mercado de trabajo. En algunos cargos, sus labores requerían de cualificación (alfabetización, contabilidad), mientras que en otros demandaban conocimientos técnicos para manejar la nueva tecnología y aparecían otras profesiones más tradicionales (abogados, médicos), así como tradicionales ocupaciones de oficina y labores de apoyo.

¹⁰ Alan KNIGHT, *La Revolución mexicana*, México, FCE, 2010, p. 1001 y ss.

¹¹ Diane DAVIS, *El leviatán urbano...* cit., p. 43.

Características de la burocracia mexicana

La burocracia de la capital era más compleja de la imagen reproducida habitualmente por los contemporáneos y por la historiografía que la había caracterizado como clientelista y como base de la maquinaria de partido único de los gobiernos posrevolucionarios.

El aumento del número de empleados de instancias gubernamentales fue común en varios países. Esta ampliación y especialización de actividades son una consecuencia visible de los cambios en la estructura de los órganos de gobierno local y nacional. Max Weber señaló que los funcionarios de la burocracia moderna no tienen un cargo que implica un intercambio de servicios por un salario como ocurre en los contratos de trabajo. “La ocupación del cargo es considerada, inclusive en las empresas privadas, como la aceptación de un *deber específico de fidelidad al cargo* a cambio de la garantía de una existencia asegurada.”¹²

En su análisis incluye algunas cualidades particulares de los funcionarios: la lealtad a finalidades impersonales y funcionales, el orden jerárquico y la calificación relacionada con el rango que ocupa en la estructura y con el estatus social. Sin duda, a mayor rango hay un mayor reconocimiento social. Sin embargo, Weber anota que el estatus social puede ser reducido cuando la administración experta es débil. Estas cualidades generales del funcionario nos permiten pensar en los empleados públicos en México al comenzar el siglo XX, en su calidad de servidores pagados con dineros públicos.

Hay que tomar en cuenta que, en las primeras décadas de esa centuria, los acontecimientos políticos generaron una situación de inestabilidad y transición institucional que se reflejó en la vida administrativa. El proceso de centralización de las funciones y tareas de gobierno de la ciudad bajo la responsabilidad del ayuntamiento había iniciado desde mediados del siglo XIX y se aceleró considerablemente durante el Porfiriato. Los cambios de carácter y funcionalidad de las instancias afectaron también a quienes trabajaban en ellas. La expedición de la Ley de Organización Política y Municipal de 1903 convirtió a los ayuntamientos del Distrito Federal en órganos consultivos y creó el Consejo Superior de Gobierno, integrado por el gobernador del Distrito Federal, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y el director general de Obras Públicas. Este proceso de “federalización” de la administración local en manos de órganos dependientes directamente del presidente generó la creación de nuevas instancias, así como la duplicación de funciones.

El carácter consultivo fue puesto en duda por los regidores del ayuntamiento, quienes manifestaron en varias ocasiones la multiplicación de sus tareas durante el período 1903-1911.¹³ El crecimiento urbano, el aumento de la población, la notable ampliación de las redes de infraestructura de servicios públicos y de transporte, así como un evidente aumento de la actividad comercial, requirieron de un mayor número de empleados dedicados a apoyar las funciones públicas, la recolección

¹² Max WEBER, *Economía y sociedad. Esbozo de una sociología comprensiva*, México, FCE, 2005, p. 719. Destacado en el original.

¹³ Sobre el choque de funciones entre el ayuntamiento y las diversas instancias del gobierno del Distrito Federal, véase Mario BARBOSA CRUZ, “La política en la ciudad de México en tiempos de cambio, 1903-1929”, Ariel RODRÍGUEZ KURI (comp.), *Historia política de la ciudad de México*, México, El Colegio de México, 2012, pp. 363-415.

de impuestos y el mantenimiento de los servicios urbanos, entre otras labores. En medio de este incremento de la actividad gubernamental hubo un ajuste de funciones, así como la aparición de nuevos cargos y responsabilidades. Sin embargo, los archivos muestran enfrentamientos e indefinición y sobrecarga de funciones en ciertos empleados, así como la contratación de personal temporal en condiciones de una mayor estabilidad.

Además, la agitación política provocó un remezón en la burocracia municipal, una situación que se repetiría en varios momentos de la década de 1910. Desde los cargos más bajos hasta los directores de oficina vieron comprometidos sus puestos por los cambios de gobierno. Cabe señalar que, además de los empleados que desempeñaban claramente funciones administrativas, había otros que podríamos llamar personal de apoyo (vigilantes, mozos de aseo, cocineras). Unos y otros cumplían con esas características enunciadas por Weber, sin embargo, en el caso mexicano de los inicios del siglo XX no se consideraron como empleados ni el Estado asumió su papel como patrón. Esta situación sólo se modificó hasta la década de 1930 cuando se incluyó en la legislación laboral los derechos de estos empleados y las obligaciones del Estado.

Son muy pocos los estudios que han dedicado su atención a la historia de la burocracia en México. Linda Arnold señaló que los burócratas en la época colonial no eran un grupo homogéneo y que había diferencias notables en los rangos y los salarios, como ocurre en cualquier época y ocupación en el mundo del trabajo. A pesar de la estratificación, Arnold subrayó que “los salarios pagados con regularidad permitían a los burócratas proveer vivienda adecuada a sus familias”, tenían asegurado un empleo para toda la vida y una pensión en beneficio del funcionario y de sus familiares.¹⁴ Esta situación se modificó con la llegada de la República. Como en otros momentos de cambio político, muchos empleados perdieron sus posiciones, sobre todo aquellos muy ligados a la corona española: “después de la independencia, un puñado de servidores públicos fundieron en una las carreras burocrática y política o la burocrática y de negocios”. La pérdida de sus posiciones no estaba relacionada con su conocimiento y su experiencia.¹⁵

Según la historiografía sobre el siglo XIX, la administración mexicana mantuvo un “sistema de vínculos personales y sistemas de reciprocidad” y la adscripción a redes clientelares se acentuó con el paso de las décadas y de diversos grupos políticos que disputaban los órganos de gobierno. Según Fernando Escalante,¹⁶ la estabilidad de los primeros gobiernos republicanos dependía de su capacidad para negociar el orden. En este sentido, el empleo público fue una actividad importante de este engranaje de relaciones, reciprocidades y conflictos de conservadores y liberales. Ya se mencionó el proceso de profesionalización de la burocracia a partir de la década

¹⁴ Linda ARNOLD, *Burocracia y burócratas en México, 1742-1835*, traducción de Adriana Sandoval, México, CONACULTA/Grijalbo, 1991, pp. 161-176.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 199-201.

¹⁶ Escalante señala que la naciente república “fue construyendo su propio orden, su propia forma de hacer política: con fuertes lealtades locales, con relaciones clientelistas y señoriales, con vínculos personales y sistemas de reciprocidad. Un orden que recogía, pero que también transformaba la tradición política hispánica.” Fernando ESCALANTE GONZALBO, *Ciudadanos imaginarios: memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana: tratado de moral pública*, México, El Colegio de México, 1992, p. 102.

de 1880 que coincide con el aumento en el número de empleados.

Una aproximación inicial a este asunto es posible a partir de la revisión de los censos de población. Según algunos datos reunidos en el censo de 1930 a partir de los conteos de población desde 1900, cerca del 4,5% de la población del país formaba parte de la burocracia en las dos primeras décadas del siglo XX, una cifra que se duplicaría en 1930, cuando el 9,6% de los censados correspondía a empleados gubernamentales.¹⁷ Cabe señalar que muchos de los empleados trabajaban en instancias de la administración federal asentadas en la capital. Las mujeres eran minoría en la burocracia, la mayor parte de los trabajos de la administración pública estaban destinados a los hombres. Las mujeres eran ocupadas sólo en labores de educación (maestras), algunas enfermeras y funcionarias de instituciones de atención a niños y mujeres. Asimismo, paulatinamente durante el período ocuparon puestos destinados a labores que requerían conocimientos de taquigrafía y destreza en la mecanografía.¹⁸ A pesar del aumento significativo entre 1921 y 1930, las mujeres sólo llegaron en este último año a un 7% del número total de empleados. Vale la pena señalar que, al parecer, estas cifras incluían a la amplia gama de puestos y oficios del ramo del empleo público, tanto los funcionarios, como personal de apoyo que trabajaba en las oficinas gubernamentales.

Tabla 1
Empleados de la administración pública en México, 1900-1930

Año	Número total	Hombres	Mujeres	% Hombres	% Mujeres
1900	11.957	11.534	423	96,4	3,6
1910	27.664	25.879	1.785	93,5	6,5
1921	8.769	8.155	614	93,0	7,0
1930	153.343	143.134	10.209	93,0	7,0

Tabla 2
Empleados de la administración pública en el Distrito Federal, 1900-1930

Año	Número total	Hombres	Mujeres	% Hombres	% Mujeres
1895	3.663	3.452	121	98,90	1,10
1900	3.398	3.155	243	98,90	1,10
1910	6.121	5.340	781	97,22	2,85
1921	Sin información en estos rubros				
1930	46.977	41.010	5.967	93,34	7,13

Fuente: Censos de población de 1900, 1910, 1921 y 1930 (sin incluir al ejército, la armada y la policía). Estas cifras excluyen a los militares y los diplomáticos.¹⁹

¹⁷ México, Dirección General de Estadística, *Quinto censo de población 15 de mayo de 1930, Distrito Federal*, México, Secretaría de la Economía Nacional, 1933.

¹⁸ Sobre la mujer como empleada a partir de la década de 1930, véase Susie S. PORTER, "Empleadas públicas: normas de feminidad, espacios burocráticos e identidad de la clase media en México durante la década de 1930", *Signos Históricos*, núm. 11, 2004, pp. 41-63.

¹⁹ Estos datos son reproducidos de un trabajo anterior del autor del artículo: Mario BARBOSA, "Los empleados públicos, 1903-1931", Carlos ILLADES y Mario BARBOSA (coords.), *Los trabajadores de la ciudad de México 1860-1950. Textos en homenaje a Clara E. Lida*, México, El Colegio de México/UAM Cuajimalpa, 2013, p. 126.

Este aumento en el número de empleados ocurrió en medio del paulatino proceso de centralización, de la complejización de las instancias administrativas gubernamentales y de una diversificación en los puestos y las funciones de los empleados de la administración local. Por ejemplo, instancias que hacían parte del gobierno del ayuntamiento, como la beneficencia, la policía y la instrucción pública pasaron a manos del gobierno federal en los últimos años del siglo XIX y sus funcionarios aumentaron considerablemente. Asimismo, aparecieron nuevas instancias administrativas dependientes del gobierno del Distrito Federal que atendían a los nuevos requerimientos de la estructura burocrática y de las necesidades de la ciudad.

Heterogeneidad e hiperespecialización

La diversificación y especialización de actividades en cada instancia es particularmente visible en los presupuestos de egresos del Distrito Federal durante el período de estudio. Algunas oficinas se formaron para atender nuevas necesidades de la ciudad. A las tradicionales instancias de regulación y control como la policía (la Inspección General de Policía) o aquellas dedicadas a normalizar pesos y medidas, se sumaron funcionarios que atendían las actividades propias de los nuevos servicios públicos: oficinas dedicadas a la reparación o el mantenimiento de la infraestructura hidráulica, el alumbrado o los servicios de comunicaciones (telegrafía y telefonía). Los escribientes fueron apoyados por empleados y empleadas con conocimientos de taquigrafía y mecanografía. Además de las labores propias de oficina, las instancias gubernamentales también requirieron de apoyos técnicos especializados: topógrafos, ingenieros, agrónomos, peritos traductores, además de otras profesiones más tradicionales como abogados y juristas, médicos y enfermeras. Asimismo, había necesidad de personal con conocimientos y destreza en el manejo de máquinas (además de las máquinas de escribir, teléfonos y telégrafos, por ejemplo) u otras actividades propias de la oficina (escribientes, vigilantes, mozos, entre otros).

Hemos realizado el análisis de los presupuestos de egresos del Distrito Federal correspondientes a varios años del período de estudio (1900, 1901, 1902, 1903, 1905-1906 y 1918) con el propósito de comparar la estructura administrativa del Distrito Federal, el número de empleados, las diferencias salariales y el crecimiento mismo de los montos destinados al pago de personal.²⁰ Con base en la información que se sistematizó, se pueden señalar varios asuntos y proveer datos para explicar ese lugar común en la historiografía sobre la complejización de la estructura administrativa.

Se sabe por la bibliografía disponible acerca de estos sectores (sobre todo a partir de los estudios realizados para el caso alemán), que hay cambios importantes en el estatus de los empleados debido a una mayor racionalización y mecanización del sector administrativo desde finales del siglo XIX. Para el caso de las empresas privadas, Sigfried Kracauer realizó uno de los estudios más singulares sobre los empleados que

²⁰ Los datos sobre estos presupuestos que vamos a presentar en adelante fueron consultados en: Departamento del Distrito Federal, *Presupuesto de Egresos del Gobierno del Distrito Federal para el año de 1905-1906*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1905-1906; Departamento del Distrito Federal, *Presupuesto de Egresos del Gobierno del Distrito Federal para el año 1918*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1918.

ha quedado relegado frente a sus obras dedicadas al análisis del cine. En adelante, se retoman algunos elementos señalados por este arquitecto alemán que hizo una exploración desde la psicología social de este sector de trabajadores. Un primer rasgo señalado para el caso de los empleados de Berlín en la segunda década del siglo XX es la heterogeneidad originada por esa división del trabajo y la hiperespecialización de funciones y de actividades realizadas en una oficina administrativa. Pero el autor también llama la atención sobre otros aspectos derivados de la mecanización de la empresa privada, en particular, el paulatino desmejoramiento de las condiciones de vida y la disminución de las brechas que otrora existían entre empleados y obreros. A pesar de esta cercanía en las condiciones de vida de obreros y empleados en Berlín durante los años de la República de Weimar, Kracauer también se interesó por la creciente despolitización de los empleados y por su aspiración a distinguirse de aquellos a quienes consideraban en una escala inferior de la sociedad. Esta pretensión se expresaba en algunos rasgos como un marcado culto por la apariencia juvenil o una expresión permanente de dinamismo y resistencia. En el prólogo de la obra, Walter Benjamin señalaba que los empleados eran, tal vez, el sector más alienado de su realidad concreta. A propósito de este asunto, el psicólogo social Hendrik de Man, contemporáneo de los anteriores, había considerado que los empleados tenían más presión por parte de aquellos con una mayor jerarquía debido a la falta de conciencia de clase, la inestabilidad laboral, las difíciles condiciones de ascenso social, entre otras.²¹

Estas observaciones del caso alemán pueden servir como marco de referencia para señalar ciertas particularidades de los empleados en el Distrito Federal. En este trabajo se van a enunciar algunos de estos rasgos que se advierten de un análisis de la estructura administrativa, de las condiciones salariales y de la existencia de una serie de cargos establecidos en la estructura presupuestal. No se van a considerar otros rasgos que también merecerían la atención de un estudio de los empleados públicos, tales como la preocupación por la apariencia personal o los valores de un marcado dinamismo de los empleados, actitudes que podrían relacionarse con un modo de vida moderno, las cuales merecen un análisis más detenido a partir de la revisión de fuentes que permitan analizar estos nuevos patrones de trabajo promovidos en medio de los procesos de modernización.

Una primera observación tiene que ver con el número de empleados que contaban con un cargo y un emolumento fijo en el presupuesto. Mientras que el censo de 1900 señalaba un total de 3.398 empleados, en ese mismo año aparecen 614 de ellos en el presupuesto. Una situación similar ocurre en 1918 cuando, según el presupuesto, sólo se consideraban 2.887 en la municipalidad de México de los 6.124 empleados contabilizados en los censos. Cabe señalar que en este período el Distrito Federal estaba dividido en 13 municipalidades, encabezadas por la de México que cubría la traza de la ciudad central, la más poblada del Valle y en donde se concentraban los poderes federales y locales. Aunque la cifra no considera las municipalidades foráneas (las 12 restantes), habría que tomar en cuenta que sumado el número de empleados en estas últimas era minoritario frente al peso y la diversidad de oficinas y funciones en la administración central de la municipalidad de México.

²¹ En Sigfried KRACAUER, *Los empleados*, Colección Dimensión Clásica. Teoría Social, Barcelona, Gedisa, 2008, p. 66.

Una explicación al desfase entre las cifras de los censos y los presupuestos tiene que ver con un fenómeno que puede percibirse en los censos mismos. Había un buen número de empleados contratados por honorarios, por jornal (trabajo realizado por día en una obra, en la limpia, en mantenimiento, por ejemplo) que no eran considerados en esta estructura de empleos fijos de la administración. Esta situación es perceptible sobre todo en 1918 en comparación con los presupuestos de 1900 a 1905-1906. Artesanos, vigilantes, peones y otras labores manuales (carpinteros) eran algunos de los trabajadores desplazados a un carácter temporal.

Este hecho lleva a pensar en cambios en los parámetros del trabajo en la administración pública de la capital mexicana en las primeras décadas del siglo XX. La profesionalización y especialización en tareas modernas relacionadas con comunicaciones, obras públicas, labores contables y labores jurídicas, eran los principales rubros privilegiados en la nómina de las diversas instancias, así como en términos de las retribuciones al trabajo. Por encima de estos profesionales y técnicos especializados se encontraban los cargos directivos en las instancias principales de la administración, asignados por motivos políticos. Y por debajo de los técnicos estaban, además de los sectores ya mencionados, funcionarios como inspectores, escribientes, taquimecanógrafos y taquimecanógrafas, así como algunos puestos de vigilantes, peones, conserjes y demás. En la Tabla 3, los empleados se han clasificado en cuatro tipos: directivos (tienen a su cargo direcciones generales de la administración municipal), mandos medios (incluyen subdirecciones, jefaturas de sección), empleados en sentido pleno (profesionistas y técnicos especializados) y empleados de escala baja (secretarías, personal de mantenimiento e intendencia, vigilantes, obreros). Además de ellos, habría que sumar a los trabajadores temporales, cuyo número no aparece registrado en los presupuestos.

Tabla 3

Número de empleados considerados en los presupuestos de la municipalidad de México

Año	Directivos	Mandos medios	Empleados	Empleados de baja escala	Total
1900	10	30	127	457	624
1901	10	29	116	638	793
1902	10	39	135	660	844
1903	8	37	142	951	1.138
1905-6	9	50	153	208	420
1918	57	124	723	1.983	2.887

Fuente: Presupuesto General de la Municipalidad de México para el año de 1900, 1901, 1902, 1903. Presupuesto de Egresos del Gobierno del Distrito Federal para el año 1905-1906 y 1918.

De forma paralela a la especialización de los empleados, se puede señalar una precarización en la condición de algunos oficios que en otro momento habían sido base importante en la administración pública o que, al menos, eran considerados como tales. La especialización aparece en los presupuestos como parte de la mayor complejidad de cada ramo de la administración. Así puede observarse en el Anexo, en 1900 hay 21 secciones generales con 56 rubros presupuestales, en 1901 el número de secciones aumenta a 23 y en 1902 y 1903 disminuye a 20. Para 1905-1906, hay

sólo 10 secciones de la administración central del gobierno del Distrito Federal con 25 rubros presupuestales (sin considerar el recién creado Consejo Superior de Salubridad). Y para 1918 hay 8 ramos principales con 85 rubros presupuestales. Estos cambios en la estructura presupuestal que pueden observarse en el Anexo muestran las modificaciones de la estructura administrativa generadas a partir de 1903 con la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal y del proceso de federalización de la administración municipal. En los presupuestos de 1900 a 1903 es perceptible la tendencia de incorporar secciones a los rubros tradicionales de la administración municipal, mientras que en el presupuesto de 1905-1906 las partidas -fruto de una mayor racionalización en la organización administrativa- se conforman a partir de secciones generales (policía, pesas y medidas, recaudación) o de instancias de interés para la ciudad (obras públicas, limpia, agua, mercados). En el caso del presupuesto de 1918 este esfuerzo de racionalización está mucho más claro y se refiere a rubros muy generales (oficinas superiores, catastro, recaudación, educación, justicia, beneficencia).

En esta sistematización de esta información anual, también se ha realizado un ejercicio de discriminación de los gastos destinados a salarios respecto a los montos totales de los presupuestos y se observa un aumento gradual y muy importante en relación con las sumas totales de cada año (Tabla 4). De un 13,29% en 1900, se pasó a un 45,66% en 1905-1906 y a un 72,30% del presupuesto en 1918. Algunos hechos coyunturales podrían explicar estos significativos incrementos. Por ejemplo, en los últimos años del Porfiriato las obras públicas de acueducto y desagüe requirieron una notable inversión de recursos, inversión que disminuyó en la década de 1910. De todas maneras, habría que tomar en cuenta que la burocracia se convirtió en botín político para los gobiernos en turno y que estos montos reflejarían la doble función de la burocracia: como órgano de apoyo al gobierno y como bolsa de empleo para seguidores políticos y sectores medios urbanos.

Tabla 4
Montos de salarios en los presupuestos de la municipalidad de México

Año	Gastos por salarios	Otros gastos	Total	% de los salarios
1900	515.392,00	3.362.037,00	3.877.429,07	13,29
1901	820.820,00	5.952.333,57	6.773.153,57	12,12
1902	688.740,79	3.624.455,21	4.313.196,60	15,97
1903	684.484,14	3.415.515,86	4.100.000,00	16,69
1905-6	456.878,35	543.652,00	1.000.530,35	45,66
1918	7.063.409,80	2.706.459,91	9.769.869,71	72,30

Fuente: Presupuesto General de la Municipalidad de México para el año de 1900, 1901, 1902, 1903. Presupuesto de Egresos del Gobierno del Distrito Federal para el año 1905-1906 y 1918.

La historiografía ha explorado ampliamente los impactos del proceso de federalización de la administración de la capital, pero no ha explorado aún con mayor claridad cómo se dio este proceso en la administración misma y cómo -más allá del mundo clientelar de los primeros gobiernos posrevolucionarios- había un indudable proceso de modernización y de racionalización de la administración siguiendo parámetros de otras latitudes y en concordancia con las necesidades particulares de la ciudad.

Los cargos considerados en los presupuestos corresponden cada año a más personal con un grado mayor de instrucción o de capacitación técnica o profesional. Entre tanto, el personal de intendencia, de vigilancia o la servidumbre, los peones, los artesanos pasaron a rubros generales con un carácter temporal, interino o supernumerario. La especialización y disminución del número de artesanos y trabajadores manuales de la administración municipal coincide con el período de incorporación de algunos de estos sectores a las organizaciones cercanas a la CROM, como se había señalado párrafos atrás. La coincidencia podría deberse a que estos sectores fueron contratados temporalmente y, tal vez, fueron los que se vieron más afectados por las luchas entre facciones durante esos años, sobre todo, en la década de 1920.

Otro asunto que permite observar esta reconstrucción de los presupuestos es que, a diferencia de lo ocurrido en el caso estudiado por Kracauer, hay un aumento en la estratificación de los cargos y un evidente mejoramiento de condiciones sociales para aquellos sectores más especializados, en especial de los salarios de los dos primeros grupos (directivos y mandos medios) que se duplican en estos años. Sin embargo, como ocurría en el Berlín de entreguerras, en 1918 también había una precarización en otros oficios con respecto a 1900. Es el caso de cargos como escribientes, oficiales, vigilantes, celadores y profesionales como médicos o enfermeras, cuyos salarios diarios se incrementaron poco en relación con otros oficios más especializados vinculados con las obras públicas o con las comunicaciones y con el manejo de máquinas (la de escribir, el teléfono o el telégrafo). También llaman la atención los bajos niveles de salarios de los profesores en 1918 sólo comparables con las remuneraciones de los escribientes de segunda clase y muy cercanos a algunos de los cargos con menor nivel de salarios, como los vigilantes o los peones. La única profesión que conservó un nivel igual, o incluso mejor, es el abogado, cuyos salarios distan de otros profesionales y de los cargos directivos de las principales instancias. Sus salarios aumentaron de forma considerable en estos años. No es casual el asunto. El derecho y la aplicación del mismo fue uno de los pilares de la burocracia moderna en el mundo occidental.²²

Vale la pena señalar que las mujeres ocuparon posiciones en la burocracia con menores salarios y que perdieron el prestigio mantenido en otro tiempo, como profesoras, o que disminuyeron en la escala salarial, como vigilantes y otros empleados de intendencia.

Sin duda, el crecimiento de la oferta en educación para niños, mujeres y jóvenes amplió el porcentaje de población en condiciones para trabajar en puestos burocráticos especializados. La instrucción con miras a la búsqueda de empleo había causado una encendida polémica entre los políticos, sobre todo por la incorporación de las mujeres a la burocracia. Líderes importantes de la elite porfiriana, como Limantour y Justo Sierra, se manifestaron en contra del trabajo de las mujeres por considerar que no tenían capacidad mental para realizarlo, hecho que causó el rechazo de quienes laboraban en instancias gubernamentales.²³ A pesar de las críticas de estos sectores cercanos a las elites porfirianas, se crearon escuelas de capacitación técnicas y profesionales. Su número se elevó de 34 en 1878 a 57 en

²² Lutz RAPHAEL, *Ley y orden...* cit., pp. 66-67.

²³ Susie S. PORTER, "Empleadas públicas..." cit., pp. 43-45.

1907.²⁴ Uno de estos establecimientos fue la Escuela de Contaduría y Administración creada con el objetivo de formar a quienes trabajaran en la administración pública. Este propósito, sin embargo, se enfrentaba con el manejo político de la burocracia. Algunos autores señalan que, aparte de la contratación discrecional, los puestos eran objeto de prácticas de compra-venta²⁵ o asignados por grupos políticos en el poder. Los ejemplos abundan de esta situación. Ya se ha señalado que, en la década de 1920, había acusaciones por vinculación de empleados por razones políticas. Las acusaciones de unos y otros grupos se multiplicaron en estos años. Al asumir en enero de 1924, la nueva presidencia municipal señalaba que

“En vista del gran número de empleados que había en este Municipio de carácter político o que figuraban en las nóminas sin prestar servicio alguno, los Jefes de Departamento y de Sección del mismo se servirán remitir inmediatamente a esta Presidencia, lista de los empleados mencionados, en la inteligencia de que a ninguno de los mismos se les pagarán las decenas que le quedó adeudando el Ayuntamiento anterior, a menos que demuestren satisfactoriamente haber desempeñado las labores que tenían encomendadas.”²⁶

Unos días después el Administrador de Rastros y Mercados señalaba a la Presidencia municipal que en su Departamento “no funcionaba ningún empleado”.²⁷

Este tipo de situaciones fueron comunes en la década de 1920 y coinciden con los problemas entre facciones políticas. A la par de la ampliación y la racionalización que se había observado en la organización de la burocracia, había una creciente politización del empleo público, la cual generó una mayor inestabilidad laboral para los funcionarios, más que en otros períodos. Aunada a esta situación, había una ausencia de garantías de los derechos laborales básicos en un momento en que podían observarse los primeros atisbos de seguridad social en el mundo occidental y se impulsaba la creación de sistemas que respondieran a las críticas a los Estados por desentenderse de la cuestión social. A esta ausencia de un reconocimiento de los derechos laborales, en México se sumó la crisis generada por la Revolución a partir de la década de 1910.

Estado: patrón o mediador

La ausencia de garantías laborales llevaba a que la situación de un trabajador cambiara de un día para otro. En México aún no había ningún tipo de legislación que reconociera los derechos de los empleados del Estado. Había muchas coincidencias con los procesos de centralización de los gobiernos de las grandes ciudades

²⁴ Sandra KUNTZ FICKER y Elisa SPECKMAN GUERRA, “El Porfiriato”, *Nueva historia general de México*, México, El Colegio de México, 2010, p. 529.

²⁵ María del Carmen PARDO, “El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio”, *Foro Internacional*, vol. XLV (4):182, 2005, p. 602.

²⁶ Archivo Histórico del Distrito Federal (en adelante: AHDF), *Sección Ayuntamiento Gobierno del Distrito Federal*, Secretaría General, Circulares, vol. 3921, exp. 120.

²⁷ *Ibid.*

occidentales en relación con los Estados nacionales. Sin embargo, estas similitudes no corresponden al observar el no reconocimiento de derechos o el establecimiento de garantías contra los despidos que se habían alcanzado en países centroeuropeos como Alemania durante la segunda mitad del siglo XIX. Algunas provincias alemanas, como Baviera, reconocieron los derechos y las garantías laborales desde las primeras décadas del siglo y fueron ejemplo para el reconocimiento de derechos en otros contextos y para la misma legislación de la Alemania unificada.²⁸

Esa no era la situación de los empleados públicos mexicanos. La permanencia en sus puestos dependía de la estabilidad política. Por lo tanto, su situación se hizo más insegura en tiempos de incertidumbre causada por las diferentes coyunturas del período de estudio, sobre todo en aquellos momentos de cambios radicales como los ocurridos en 1913 y 1915. Los presupuestos podían considerar mayores montos para las nóminas y la administración podía tener una organización más racional para atender las necesidades particulares de la ciudad, como se ha mostrado en los apartados anteriores, pero la permanencia en los puestos seguía dependiendo de la cercanía a los grupos de poder.

En 1915, la documentación solicitada por la Secretaría de Gobernación permite tener una idea más clara del proceso de contratación, así como de las dificultades para conservar el empleo en momentos de enfermedad o imprevistos personales. Si bien estas eran características comunes a otros ámbitos del mundo del trabajo, lo particular del caso es que muchas de estas limitaciones tenían que ver con la falta de un reconocimiento del papel y de las obligaciones del Estado como patrón. Justamente, durante estos años también son visibles los primeros esfuerzos por mejorar las condiciones de estabilidad laboral y de seguridad social, de forma paralela al tratamiento hostil a estos empleados por parte de los primeros gobiernos de la posrevolución.

Por mencionar algunos ejemplos, cabe recordar que Venustiano Carranza intentó impulsar la pena de muerte en 1916 para castigar la interrupción de los servicios públicos. Unos meses antes trabajadores de una empresa de comunicaciones habían señalado presiones y amenazas de despido por no participar en actos públicos de apoyo a los constitucionalistas. La mano dura y la pretensión del gobierno de jugar un curioso papel de negociador, en casos en que era más bien el patrón, fueron las principales características de la reacción frente a las protestas o ceses de actividades protagonizados por parte de ciertos sectores de trabajadores. Las huelgas, suspensiones de actividades y represión por parte del Estado²⁹ permiten señalar varios asuntos en juego. En primer lugar, había una búsqueda de reconocimiento como servidores públicos por parte de los obreros contratados por compañías privadas para atender servicios públicos. En segundo lugar, se observa una indefinición sobre el papel de las autoridades en la relación con los trabajadores de las instancias de gobierno local y federal, asuntos tratados ampliamente en otro

²⁸ Lutz RAPHAEL, *Ley y orden...* cit., p. 162 y ss.

²⁹ Este asunto ya ha sido tratado ampliamente en Mario BARBOSA, “Los empleados públicos, 1903-1931”, Carlos ILLADES y Mario BARBOSA (coord.), *Los trabajadores de la ciudad de México 1860-1950. Textos en homenaje a Clara E. Lida*, México, El Colegio de México/UAM-Cuajimalpa, 2013, pp. 117-154.

artículo.³⁰ Sin embargo, vale la pena recordar que en marzo del 1922, el abogado consultor del ayuntamiento emitió algunas consideraciones en torno a este tipo de conflictos laborales y al papel del Estado en ellos. Señaló que “ni dichos empleados son obreros en el sentido económico de esta palabra, ni tampoco el ayuntamiento es patrono, sino autoridad, con imperio y facultades que le asigna y reconoce la ley.” Indicó que “debe impedirse que los empleados dependientes de este honorable Ayuntamiento, traten de sindicalizarse con su referido carácter de empleados públicos, tomándose las providencias que sean necesarias a fin de evitar perjuicios a la administración.”³¹

Los primeros gobiernos posrevolucionarios buscaban jugar un papel de mediador entre trabajadores y empresarios en su esfuerzo por lograr reconocimiento de unos y otros actores sociales, una situación que se hizo más difícil en medio de los conflictos entre facciones y las acusaciones de ineficiencia en contra de la corporación municipal que llevaron a la disolución del ayuntamiento en el Distrito Federal en 1929. De forma paralela, había un debate creciente en relación con la figura del funcionario, su relación con el Estado y los derechos y obligaciones de los mismos. Estos debates señalaban que el servicio público debía prestarse de manera continua y por lo tanto no podrían tener derechos sindicales ni posibilidad de huelga.³² Por lo tanto, no podían cesar sus actividades ni contar con los mismos derechos laborales de los demás trabajadores. La cualidad de la lealtad señalada por Weber aún era considerada como un asunto de servicio personal, no como parte de un trabajo en el sentido moderno de la palabra. A pesar de estas actitudes, en el período van adquiriendo mayor importancia como grupo. Como ocurría en otros contextos, además, no tenían derecho a huelga pero se organizaron en asociaciones y se convirtieron en un botón político importante en tiempos del reconocimiento político de las masas.³³

Estos problemas que se han esbozado permiten observar aspectos centrales del problema del empleo público y, además, señalar las diversas formas como respondió la autoridad frente a la organización de algunos sectores de los empleados. También posibilitan entender algunos de los conflictos y el papel del gobierno en ellos, un papel como mediador en los conflictos laborales con los particulares que había cumplido desde los inicios de la época republicana y que no quería abandonar en el caso de los funcionarios de sus propias dependencias. La ley del servicio civil de 1931 fue un primer paso hacia la incorporación de los empleados en asociaciones y sindicatos estratégicamente ubicados a partir del cardenismo.

Durante los primeros gobiernos posrevolucionarios, las prácticas clientelares fueron comunes³⁴ y con base en el análisis de los presupuestos, podríamos decir

³⁰ Ibid.

³¹ “Del abogado consultor al Presidente Municipal, 11 de marzo de 1922”, AHDF, *Sección Ayuntamiento*, Gobierno de Distrito, vol. 3947, exp. 46.

³² Ver por ejemplo la tesis para optar al título de abogado de Acedo ROMERO, “El Estado y los funcionarios públicos”, México, UNAM, 1932, pp. 36-37. Este asunto está tratado más ampliamente en Mario BARBOSA, “Los empleados públicos... cit.

³³ Lutz RAPHAEL, *Ley y orden...* cit., pp. 180-181.

³⁴ Incluso, algunos autores afirman que gobiernos como el de Venustiano Carranza fueron

que fueron una característica fundamental en este proceso de modernización de la burocracia en la capital y, muy seguramente, en gran parte del territorio del país. En la década de 1920, las discusiones en relación con el reconocimiento del empleo público generaron varias iniciativas en la búsqueda de reglamentación para garantizar los derechos económicos y sociales. Durante la presidencia de Álvaro Obregón surgieron la Confederación Nacional de Administración Pública, que buscaba reglamentar el servicio civil, y la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales, con la intención de proponer una ley de servicio civil. Un año después se expidió la primera Ley de Pensiones Civiles y de Retiro.³⁵ De la misma manera, en 1921 se expidió la Ley del Seguro Obrero, que consideraba la pensión por vejez, seguro de vida y compensaciones salariales a partir de la creación de un impuesto equivalente al 10% del salario del trabajador, el cual fue considerado por Obregón como una medida para garantizar el sistema de previsión.³⁶

Todos estos esfuerzos resultaron trunco o fueron insuficientes. Sólo una década después se comenzaron a regular los sistemas de prestaciones y hubo una mayor racionalidad de la especialización del trabajo en medio del aumento considerable del número de funcionarios de la administración pública. Entre tanto, el clientelismo y la inestabilidad fueron comunes impidiendo consolidar una burocracia especializada y profesional para atender los retos de crecimiento poblacional y de complejización de la estructura misma de la administración.

Para los empleados públicos en las tres primeras décadas del siglo XX, el primer reto estaba en alcanzar el reconocimiento de que el Estado era el patrón y no la figura mediadora que podía ser en otros casos.³⁷ Si bien el reconocimiento como sector estratégico de las masas trabajadoras es una característica de la política laboral durante el cardenismo, se considera que dicho reconocimiento se consiguió de forma paulatina en las décadas anteriores y en el caso de los empleados fue consecuencia de los cambios en la nueva estructura laboral y administrativa debidos a la valoración cada vez mayor del trabajo de los especialistas y técnicos que ocuparon las posiciones centrales y cuyo trabajo era una pieza fundamental para el funcionamiento de la vida urbana moderna. De esta manera, estos empleados adquirieron mayor peso en la negociación con el Estado por su capacidad para interrumpir redes de comunicación, obras públicas o actividades de recaudación centrales para el gobierno de la ciudad. Adquirieron una posición estratégica en la negociación con el Estado y su capacidad de presión para evitar la inestabilidad característica de las organizaciones clientelares.³⁸ Los sectores más ligados a la

considerados en su momento como uno de los más corruptos en todos los ámbitos. Friedrich KATZ, "La corrupción y la Revolución mexicana", Claudio LOMNITZ (coord.), *La corrupción en México. Vicios públicos, virtudes privadas*, México, CIESAS-Porrúa, 2000, pp. 87-109.

³⁵ María del Carmen PARDO, "El servicio profesional de carrera..." cit., pp. 602-603.

³⁶ Ricardo POZAS HORCASITAS, "El desarrollo de la seguridad social en México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LIV, núm. 4, 1992, p. 29.

³⁷ Ver por ej., el análisis que hace Rodney Anderson sobre la crisis generada por las huelgas de 1906 y el papel de Díaz. Rodney D. ANDERSON, "Díaz y la crisis laboral de 1906", *Historia Mexicana*, vol. XIX, núm. 4, 1970, pp. 513-535.

³⁸ Se retoma el concepto de posición estratégica del trabajo reciente de Womack sobre los obreros de Veracruz. Aunque se refiere a los obreros industriales, se considera que los empleados fueron adquiriendo paulatinamente una mayor capacidad de presión a la par de la valoración

modernización, aquellos más especializados y con mayor peso en el diseño y la planeación de la administración pública, fueron quienes realizaron mayor presión para cambiar la indefinición de su situación y lograr el reconocimiento del empleo público a partir de la década de 1930.

Fuentes

- Censos
- Estados Unidos Mexicanos, Departamento de Estadística Nacional, *Censo general de habitantes, 30 de noviembre de 1921, Distrito Federal*, México, Talleres Gráficos de la Nación, Diario Oficial, 1925.
- México, Dirección General de Estadística, *Tercer censo de población de los Estados Unidos Mexicanos, verificado el 27 de octubre de 1910*, México, Secretaría de Hacienda, 1918.
- México, Dirección General de Estadística, *Quinto censo de población 15 de mayo de 1930, Distrito Federal*, México, Secretaría de la Economía Nacional, 1933.
- México, Dirección General de Estadística, *Sexto censo de población 1940, Distrito Federal*, México, Secretaría de la Economía Nacional, 1943.
- México, Ministerio de Fomento, Dirección General de Estadística a cargo del Dr. Antonio Peñafiel, *Resumen General del Censo de la República Mexicana verificado el 28 de octubre de 1900*, Imprenta y Fototipia de la Secretaría de Fomento, 1905.

- Presupuestos
- *Presupuesto general de la Municipalidad de México para el año de 1900*, México, 1º de enero de 1900.
- *Presupuesto general de la Municipalidad de México para el año de 1901*, México, 25 de diciembre de 1900.
- *Presupuesto general de la Municipalidad de México para el año de 1902*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1901.
- *Presupuesto general de la Municipalidad de México para el año de 1903*, México, La Europea, 1903.
- Departamento del Distrito Federal, *Presupuesto de Egresos del Gobierno del Distrito Federal para el año de 1905-1906*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1905-1906.
- Departamento del Distrito Federal, *Presupuesto de Egresos del Gobierno del Distrito Federal para el año 1918*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1918.

de su trabajo en la maquinaria de la modernización. John WOMACK Jr., *Posición estratégica y fuerza obrera. Hacia una nueva historia de los movimientos obreros*, México, FCE/El Colegio de México, 2007.

Anexo

Rubros generales de los presupuestos del Distrito Federal, 1900-1903

	1900	1901	1902	1903
Sección I Aguas	Sección I Aguas	Sección I Aguas	Sección I Aguas	Sección I Aguas
Sección II Alumbrado	Sección II Alumbrado	Sección II Alumbrado	Sección II Alumbrado	Sección II Alumbrado
Sección III Administración de carros	Sección III Barrido, Riego y Lavado en las Vías Públicas	Sección III Beneficencia	Sección III Beneficencia	Sección III Beneficencia
Sección IV Administración de Coches	Sección IV Beneficencia	Sección IV Cárceles	Sección IV Cárceles	Sección IV Cárcel de la Ciudad
Sección V Administración del Fiel Contraste	Sección V Cárceles	Sección V Carros	Sección V Carros	Sección V Carros
Sección VI Mercados	Sección VI Carros	Sección VI Coches	Sección VI Coches	Sección VI Coches
Sección VII Administración del Rastro	Sección VII Coches	Sección VII Diversiones	Sección VII Diversiones	Sección VII Diversiones
Sección VIII Administración de Rentas Municipales	Sección VIII Diversiones	Sección VIII Elecciones	Sección VIII Elecciones	Sección VIII Elecciones
Sección IX Beneficencia	Sección IX Elecciones	Sección IX Festividades	Sección IX Festividades	Sección IX Festividades
Sección X Cárcel Municipal	Sección X Festividades	Sección X Fiel Contraste	Sección X Fiel Contraste	Sección X Fiel Contraste
Sección XI Clases pasivas	Sección XI Fiel Contraste	Sección XI Hacienda - Servicios Administrativos	Sección XI Hacienda - Servicios Administrativos	Sección XI Hacienda - Servicios Administrativos
Sección XII Diversiones	Sección XII Hacienda - Servicios Administrativos	Clases pasivas	Clases pasivas	Clases pasivas
Sección XIII Elecciones	Clases pasivas	Sección XII Limpia	Sección XII Limpia	Sección XII Limpia
Sección XIV Festividades	Sección XIII Limpia	Sección XIII Mercados	Sección XIII Mercados	Sección XIII Mercados
Sección XV Gastos Generales del Ayuntamiento	Sección XIV Mercados	Sección XIV Obras Públicas	Sección XIV Obras Públicas	Sección XIV Obras Públicas
Sección XVI Deuda Municipal	Sección XV Obras Públicas	Sección XV Panteón Municipal	Sección XV Panteón Municipal	Sección XV Panteón Municipal
Sección XVII Limpia	Sección XVI Panteón Municipal	Sección XVI Paseos	Sección XVI Paseos	Sección XVI Paseos
Sección XVIII Obras Públicas	Sección XVII Paseos	Sección XVII Policía Municipal	Sección XVII Policía Municipal	Sección XVII Policía Municipal
Sección XIX Panteón Municipal	Sección XVIII Policía Municipal	Sección XVIII Rastro	Sección XVIII Rastro	Sección XVIII Rastro
Sección XX Paseos	Sección XIX Rastro	Sección XIX Relojos	Sección XIX Relojos	Sección XIX Relojos
Sección XXI Policía Municipal	Sección XX Relojos	Sección XX Secretaría Municipal	Sección XX Secretaría Municipal	Sección XX Secretaría Municipal
Sección XXII Relojos	Sección XXI Secretaría Municipal			
Sección XXIII Secretaría Municipal				

Rubros del presupuesto del Distrito Federal 1905-1906

Sección	Rubro general	Rubro específico
Sección LXIV	Consejo Superior de Gobierno	Gobierno de Distrito (oficina del Gob.) Secciones del Gobierno de Distrito Departamento médico de comisarías Departamento de teléfonos Servidumbre Inspección de coches y carros
Sección LXVII	Registro civil	Oficinas de la capital
Sección LXII	Inspección de pesas y medidas	Inspección de pesas y medidas
Sección LXIX	Inspección General de Policía	Oficina del inspector general Secciones Comisaría de Policía Reservada Oficina del Director Departamento técnico Servicio
Sección LXXI	Dirección General de Obras Públicas	Obras en la ciudad de México Instalación de bombas de Chapultepec Vigilancia de acueductos
Sección LXXII	Servicio de aguas potables	Limpia de la ciudad
Sección LXXVII	Mercados	Mercados
Sección LXXXIX	Depto. Administrativo y de contabilidad	Depto. Administrativo y de contabilidad Servicio de almacenes Servicios de transportes Maestranza
Sección LXXXVII	Ayuntamientos	Ayuntamiento de México

Ramos generales y rubros específicos del presupuesto del Distrito Federal, 1918

Ramo general	Rubro específico	Ramo general	Rubro específico	Ramo general	Rubro específico
Ramo 1o. Ofici- nas Superiores	Gobierno y Secretaría Par- ticular	Ramo 3o. Catastro, registro, restitución y conciliación de la propiedad y del trabajo	Catastro, registro, restitución y conciliación de la propiedad y del trabajo	Ramo 4o. Administración de Justicia	Instituciones Judicial- es. Ministerio Público Tribunales. Tribunal Superior. Magistrat- uras
	Secretaría General y Oficia- lia Mayor		Catastro. Junta Superior		Primera Sala
	Departamento de Justicia e Instrucción Pública		Catastro. Sección de correspondencia y per- sonal		Segunda Sala
	Departamento de Goberna- ción y Policía		Catastro. Sección de contabilidad y Almacén		Tercera Sala
	Departamento de Hacienda		Catastro. Sección de estadística y archivo		Cuarta Sala
	Servicio especial de fisca- lización		Catastro. Sección de deslinde y levantamiento		Quinta Sala
	Departamento de personal, estadística y archivo		Catastro. Sección de inspección y registro		Tribunales del Orden Común. Juzgados de lo Civil en México
	Servidumbre		Catastro. Sección técnica		Tribunales del Orden Común. Juzgados de lo Civil en Tacubaya
Ramo 2o Re- caudación y Pagos	Tesorería General		Catastro. Sección pericial		Tribunales del Orden Común. Juzgados de lo penal
	Jefatura de Sección y Co- rrespondencia		Registro Público de la propiedad y del comer- cio de la capital y municipalidades foráneas		Tribunales del Orden Común. Juzgados de lo penal en Tacubaya
	Departamento de empadro- namiento		Secciones de la capital		Jurado Popular. Presi- dencia de Debates
	Departamento de recau- dación		Secciones foráneas		Jurado Popular. Ju- rados
	Departamento de caja		Comisión Local Agraria		Jurado Popular. Sec- ción de taquígrafia
	Departamento de contabili- dad, glosa y ajustes		Junta de Conciliación y Arbitraje		Jurados Mixtos. En Azcapotzalco
	Sección de sucesiones y donaciones				Jurados Mixtos. En Tlalpam
	Servidumbres				Jurados Mixtos. En Xochimilco

Ramo general	Rubro específico	Ramo general	Rubro específico	Ramo general	Rubro específico
Ramo 4o. Administración de Justicia (continúa)	Servicios. Servicio Médico Legal		Escuela Correccional y Educativa para varones. Servicio de seguridad y régimen	Ramo 6o. Educación Pública	Dirección, Consejo, Inspecciones, Cultura Física y Servicios Especiales
	Servicio de peritos. Interpretes		Escuela Correccional y Educativa para varones. Servicio médico y de identificación		Consejo de Educación
	Defensoría de oficio		Escuela Correccional y Educativa para varones. Servicio general		Servidumbre
	Archivo judicial		Escuela Correccional y Educativa para varones. Talleres		
	Archivo General de Notaría		Escuela Correccional y Educativa para varones. Gastos	Ramo 7o. Beneficencia Pública	Dirección con establecimiento de enfermos y despacho
	Consejo de Notarios		Escuela Correccional y Educativa para mujeres.		
	Palacio de Justicia en el Ramo Civil. Servidumbre			Ramo 8o. Servicios y Gastos Generales del Gobierno	Fracción primera. Proveeduría general
	Palacio de Justicia del Ramo Legal. Servidumbre	Ramo 5o. Seguridad Pública	Inspección General de Policía		Servicio telefónico
	Gastos de los tribunales y servicios del ramo judicial		Policía Reservada		
	Establecimientos Penales y Correccionales		Servicio telefónico		
	Penitenciaría del Distrito Federal. Dirección		Gastos generales		
	Penitenciaría del Distrito Federal. Administración		Fuerzas de seguridad. Comandancia General		
	Penitenciaría del Distrito Federal. Servicio de seguridad y régimen		Fuerzas de seguridad. Gastos		
	Penitenciaría del Distrito Federal. Servicio médico		Comandancia del Regimiento		
	Penitenciaría del Distrito Federal. Servicio general		Escuadrones del regimiento		
	Penitenciaría del Distrito Federal. Talleres		Comandancia de batallones		
	Penitenciaría del Distrito Federal. Gastos		Compañías		
	Escuela Correccional y Educativa para varones. Dirección y administración		Banda de música		
			Policía del Bosque de Chapultepec		