

## CAPITULO II

# EL EMPLEO EN EL SECTOR PUBLICO MEXICANO

“Somos funcionarios del Estado, no Césares (...) Y sin embargo me falta tiempo: cuanto más crece el imperio, más tienden a concentrarse los diferentes aspectos de la autoridad en manos del funcionario en jefe; este hombre apremiado tiene que delegar parte de sus tareas en otros; su genio consistirá cada vez más en rodearse de un personal de confianza (...) Parte de mi vida y de mis viajes ha estado dedicada a elegir los jefes de una burocracia nueva, a adiestrarlos, a hacer coincidir lo mejor posible las aptitudes con las funciones, a proporcionar posibilidades de empleo a la clase media de la cual depende el Estado. Veo el peligro de estos ejércitos civiles y puedo resumirlo en una palabra: la rutina. Estos engranajes destinados a durar siglos, se estropearán si no se tiene cuidado; al amo corresponde regular incesantemente su movimiento, prever o reparar el desgaste (...) En tiempos de crisis, la administración bien organizada podrá seguir atendiendo a lo esencial, llevar el intervalo, a veces demasiado largo, entre uno y otro principio prudente...”

*Reflexiones del emperador Adriano*  
Marguerite Yourcenar, *Memorias de Adriano*

# EL ESTUDIO DEL EMPLEO PUBLICO. UNA PROPUESTA

La principal vertiente de la modernización política mexicana, desde sus inicios en 1982, ha sido la reforma del Estado. Esta se ha materializado como una reforma de los organismos constitutivos y auxiliares del poder ejecutivo, básicamente a través del redimensionamiento del sector paraestatal y de un mayor control del gasto público. Las acciones de reforma partieron de un diagnóstico oficial que ponía el énfasis en el argumento de que el excesivo tamaño del Estado se había convertido en la principal traba para la impartición de la justicia social. Así, el gobierno se propuso reducir y modernizar su sector paraestatal y racionalizar y reorientar el destino del gasto público.

En el capítulo I he documentado el proceso de redimensionamiento del sector paraestatal de la administración pública y señalado algunas de las tendencias principales de la política empleadora del Estado. Ello nos brinda una primera aproximación al conocimiento de la magnitud y el impacto de las acciones de reforma en el aparato gubernamental mexicano. Si en este trabajo nos hemos propuesto investigar los cambios y regularidades que registran las relaciones laborales en el sector público mexicano y de manera fundamental en el plano regional —Baja California— a partir de la reforma del Estado, la vía indicada no parece otra que presentar primeramente el análisis

del comportamiento del empleo gubernamental en los últimos años, tanto en el plano nacional como en el local.

Esta estrategia nos permitirá precisar, por un lado, cuáles han sido las consecuencias directas de la reducción paraestatal en la estructura del empleo gubernamental, más allá de los fríos datos que registra el comportamiento del gasto público; pero también, cómo se ha materializado dicha reforma en el plano regional, concretamente en Baja California. Por otro lado, el análisis del empleo público permite situar su impacto e importancia dentro del mercado laboral mexicano y de Baja California, de manera particular. La información sobre el comportamiento del empleo público se verá completada con el análisis de las relaciones laborales y las políticas instrumentadas por el gobierno mexicano durante el proceso de reforma estatal. En suma, si las acciones de reforma del Estado se han orientado preferentemente hacia el "adelgazamiento" del aparato gubernamental, para evaluar su impacto y alcances a nivel regional, no sólo debemos llevar a cabo el análisis de los datos acerca de la desincorporación de empresas y organismos que componen el sector paraestatal sino, de manera fundamental, conocer las modificaciones operadas en la estructura del empleo público; sobre todo si tomamos en cuenta que a nivel local el sector paraestatal sólo cuenta con organismos orientados hacia la prestación de servicios y a la promoción del desarrollo, es decir, no directamente productivos y que en el caso específico de Baja California no parecen haber sufrido ningún tipo de reducción o redimensionamiento en años recientes. Así, la unidad de medida básica para atender a la dimensión adquirida por el Estado, será el trabajo burocrático.

La perspectiva analítica presentada podría ser calificada como novedosa. Las investigaciones que intentan desarrollar el análisis del empleo público y de las relaciones laborales en el sector público ponderando el espacio regional, más bien son escasas.<sup>101</sup>

---

101 Una notable excepción constituye el trabajo reciente de Nicolás Pineda Pablos, titulado

Desde la sociología política y del trabajo se han realizado investigaciones globales o por sectores de la administración pública, pero analizan el empleo público únicamente en una dimensión nacional, no sólo para el caso mexicano, sino también, por ejemplo, en España e Italia.<sup>102</sup>

También se han llevado a cabo estudios comparativos de las relaciones laborales entre empresas paraestatales de dos o más países, como el excelente trabajo de Anthony Ferner sobre los ferrocarriles de España y Gran Bretaña,<sup>103</sup> pero pocos ejemplos encontramos de investigaciones que aborden la situación del empleo público local.

Cierto, es a nivel del estudio teórico general, donde la bibliografía abunda, sobre todo desde la perspectiva de la teoría de la burocracia y de las organizaciones.<sup>104</sup>

Autores como Oscar Oszlak y Juan Felipe Leal se han encargado ya de presentar un esquema que sintetiza los dos "vastos encuadra-

---

"Reforma del Estado y burocracia", publicado en la revista *Civitas*, Mexicali, B.C., CEDAM, A.C., núm. 5, abril-junio de 1991. Su estudio se centra en el impacto de la reforma del Estado en el sector público del estado de Sonora.

102 Son destacables los ejemplos de investigaciones que se han propuesto evaluar el impacto social del trabajo burocrático y sobre todo, conocer las actitudes políticas de los empleados ante los procesos de transformación del Estado. Algunos de ellos serían: para el caso de España: José Félix Tezanos, Jesús López Aparicio, José Luis Rodríguez y Rafael Domínguez, *Las nuevas clases medias. Conflicto y conciencia de clase entre los empleados de banca*, Madrid, Ed. Cuadernos para el Diálogo, 1973; Miguel Beltrán, *Los funcionarios ante la reforma de la administración*, Madrid, Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI (Col. Monografías, 80), 1985; Instituto Vasco de Administración Pública, *Estructura de la función pública y burocracia en España*, Bilbao, Ed. IVAP, 1984. Para Italia: F.P. Cerase y F. Mignella Calvosa, *La nueva pequeña burguesía*, trad., Silvia Tabachnik, México, Ed. Nueva Imagen, 1980.

103 Anthony Ferner, *El Estado y las relaciones laborales en la empresa pública. Un estudio comparado de Renfe y British Railways*, trad. CELER, Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, (Colec. Economía del Trabajo, 38), 1990.

104 Para un análisis de la génesis y desarrollo de la sociología de las organizaciones, véase: Julio Rodríguez Aramberri, "La sociología de las organizaciones", en Luis Rodríguez Zúñiga y Fermín Bouza (comps.), *Sociología contemporánea. Ocho temas a debate*, Madrid, Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI, 1984.

mientos teóricos" acerca de la burocracia, denominándolos: enfoque "histórico-estructural" e "intraorganizacional o administrativo-organizacional",<sup>105</sup> a la vez que proponen una recuperación —combinatoria— de los contenidos centrales de cada uno de ellos, para evitar la

---

105 Retomando la clasificación de Oscar Oszlak en su trabajo "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", publicado en *Revista Mexicana de Sociología*, México, Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, año XL, núm. 3, julio-septiembre de 1978; Juan Felipe Leal plantea: "En términos muy generales y no poco esquemáticos, puede hablarse de dos vastos encuadramientos teóricos. El primero, que denominaremos histórico-estructural, se propone explicar el fenómeno burocrático a la luz de procesos globales de la economía, la sociedad y el Estado. A esta perspectiva pertenecen aunque con premisas epistemológicas distintas, tanto el pensamiento de Marx y de la escuela que fundó, como el pensamiento de Weber y de sus discípulos. El segundo, que llamaremos intraorganizacional o administrativo-organizacional, centra su interés en las estructuras y los procesos internos de una organización determinada —una dependencia estatal, una empresa privada, un partido político, un sindicato, etc.—, con el propósito de impulsar su racionalización y productividad. Esta perspectiva aísla a la organización y a la burocracia en cuestión de sus marcos históricos y contextuales, que se disipan del todo. El comportamiento humano frente al desempeño de tareas, bajo condiciones de división del trabajo propias de la organización estudiada, se constituye en objeto exclusivo del análisis.

Como salta a la vista, si los estudios intraorganizacionales tienden a minimizar y aún a escamotear el impacto de las determinaciones externas a la unidad analizada, los trabajos histórico-estructurales suelen tratar superficialmente la lógica interna de las burocracias. De ahí la pertinencia de asociar ambos enfoques, con plena conciencia de los principios, las limitaciones y precauciones que en su combinación han de observarse", Juan Felipe Leal, "Apuntes sobre la burocracia en las agrupaciones sindicales", en *Cuadernos Políticos*, México, Ed. Era, núm. 23, enero-marzo de 1980, págs. 65-66.

Dentro de la vasta bibliografía sobre el tema, que pudiera ubicarse en una u otra de las perspectivas teóricas reseñadas, destaca, sin duda, el importante esfuerzo desarrollado desde el campo neomarxista por avanzar en una propuesta para la adscripción clasista de los empleados públicos. Véase Jens Hoff, "The concept of class and public employees" en *Acta Sociológica*, Oslo, Norwegian University Press (Universitetsforlaget), vol. 28, núm. 3, 1985 y los trabajos de Erik Olin Wright, en especial su "primer esquema" desarrollado en el libro *Clase, crisis y Estado*, trad. Alberto Jiménez, Madrid, Ed. Siglo XXI, 1983, en el que propone que la situación de clase de los empleados públicos —"trabajadores de la superestructura"—, al igual que otros colectivos como las amas de casa, los estudiantes, los pensionistas y los desempleados beneficiarios de la asistencia social, no está determinada directamente por las relaciones de producción, sino "por su relación con los intereses fundamentales de las clases definidas dentro de las relaciones sociales de producción". La burocracia puede agruparse en tres categorías funcionales en términos de los intereses de clase antagónicos: 1) posiciones burguesas; 2) situaciones contradictorias y 3) posiciones proletarias. Véase en especial las págs. 85-92.

exclusión de los aspectos relevantes, que ambos enfoques han desarrollado de manera separada.<sup>106</sup>

Es muy probable que mediante el análisis de la evolución del empleo y de las relaciones laborales en el sector público durante el periodo de reforma estatal (relaciones laborales concebidas, a su vez, como condicionantes de la protesta pasiva —nivel intraorganizacional— y de la movilización activa —expresión contestataria y política— de los empleados públicos en Baja California, esto último desarrollado en el capítulo IV) se logren combinar y recuperar algunos de los aspectos relevantes de los enfoques reseñados. En todo caso, en una investigación como la presente sería prácticamente imposible dar respuesta a todas y cada una de las interrogantes que encierra el estudio teórico y empírico de la burocracia y de su inserción sociolaboral y política. Se trata tan sólo de una propuesta de investigación que pretende aportar información y un primer análisis, útiles para valorar la importancia del empleo público dentro de la fuerza de trabajo nacional y local, en una época signada por la reforma del Estado.

La primera dificultad a la que se enfrenta el estudio del empleo y las relaciones laborales en el sector público es la inexistencia de estadísticas confiables que nos posibiliten su evaluación. Una verdadera “danza de las cifras”, cuando no el subregistro en los padrones del empleo público, así como el escaso interés por su actualización y/o centralización de la información, es la tónica que caracteriza a este sector laboral, situación que no es privativa del caso mexicano.<sup>107</sup>

106 Me parece pertinente señalar que la sociología reporta cuando menos dos obras clásicas que se se echaron a cuestas la ambiciosa tarea de combinar los dos enfoques teóricos: Michel Crozier, *El fenómeno burocrático. Ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*, II tomos, trad. Eugenio Abril, Buenos Aires, 2a. ed., Ed. Amorrortu, 1974; y el más completo: C. Wright Mills, *White collar. Las clases medias en Norteamérica*, trad. José Bugeda Sanchiz, Madrid, 3a ed., Ed. Aguilar, 1973. Para un análisis detallado de la obra de Mills, véase, Víctor Alejandro Espinoza Valle, *Introducción al estudio de pequeñas burguesías y clases medias*, Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios Sociales, 1991, (mimeo)

107 Alejandro Nieto nos informa que “por muy sorprendente que parezca, la realidad es que se desconoce el número de servidores del Estado. Existen cálculos, más o menos

En México, "las fuentes de información han sido escasas y fragmentarias. De hecho no hay tradición en el gobierno federal de publicar estadísticas del personal que se emplea, con la excepción del censo realizado en 1975, en el marco de la reforma administrativa y un remoto antecedente de un levantamiento estadístico de 1930".<sup>108</sup> Las dificultades se acrecientan cuando descendemos al ámbito local, pues a la fragmentación y al subregistro en la información que caracteriza al empleo federal, se auna el hecho de que las fuentes indirectas de registro —por ejemplo las estadísticas del ISSSTE— no contienen al empleo estatal y municipal, ya que estos últimos empleados reciben los servicios de seguridad social por parte de otro instituto (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado). Además, exceptuando el citado trabajo sobre Sonora, no encontramos antecedentes de investigaciones sobre el empleo público y/o las relaciones laborales por entidad federativa.<sup>109</sup> Para superar los obstáculos que plantea la falta de información o su fragmentación, para la elaboración de este capítulo, no sólo fueron utilizados los datos de empleo proporcionados por el ISSSTE y el ISSSTECALEI y/o las estadísticas contenidas en distintos medios académicos u oficiales. Para el caso de Baja California, se acudió a cada una de las dependencias federales y se revisaron las nóminas y plantillas de los empleados al servicio del gobierno del estado y de los municipios. A partir de 1990, el Centro de Estudios para el Desarrollo de la Administración Municipal, A.C., inició una importante labor de

---

aproximados, al respecto; pero en la actualidad nadie se ha preocupado —o al menos, nadie ha conseguido— cifrar razonadamente el número exacto de empleados de las administraciones públicas españolas", en *La organización del desgobierno*, Barcelona, 3a. ed., Ed. Ariel, 1987, pág. 126.

108 Nicolás Pineda Pablos, *op. cit.*, pág. 8. El censo de 1975 al que se refiere el autor fue elaborado por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, *Censo de recursos humanos del sector público federal*, (1975), II tomos, México, 1976.

109 Al respecto, Francisco Zapata llama la atención: "No hemos podido encontrar una fuente de información respecto del empleo al servicio de los gobiernos de los estados ni de los municipios. Es, aparentemente, necesario realizar una investigación en cada uno de ellos, para poder reunir la información en cuestión", en *Relaciones laborales y negociación colectiva en el sector público mexicano*, México, El Colegio de México, Documentos de Trabajo, Centro de Estudios Sociológicos, 1987, pág. 16.

sistematización de información acerca del empleo a nivel estatal y municipal, cuya base de datos fue consultada.

En suma, la discusión sobre la modernización económica y política mexicana se ha traducido en una considerable producción de ensayos y artículos que atienden los efectos más visibles de dicha transformación, sobre todo los referidos al impacto económico. De ellos, el redimensionamiento del sector paraestatal y los efectos de la reconversión industrial, así como los procesos de flexibilización laboral y los cambios en las relaciones sindicales, han concentrado los esfuerzos de investigación. En contrapartida, el impacto de la modernización en el sector central de la administración pública y de manera fundamental en el ámbito del empleo y las relaciones laborales, tanto en el plano nacional como regional, no han recibido atención suficiente.<sup>110</sup>

A través del análisis de la evolución del empleo público podemos conocer con mayor precisión el alcance de las políticas de reforma a nivel nacional y regional. La dinámica evolutiva del empleo público está determinada básicamente por la política de gasto público adoptada. Si la autorreforma interna del Estado iniciada en 1982, reconoce como vertientes principales el redimensionamiento del sector paraestatal y una política de racionalización del gasto público, resulta evidente que el empleo público se convierte en un indicador pertinente para conocer las variaciones en la dimensión estatal, tanto en el plano nacional como en el local.<sup>111</sup>

---

110 Cabe hacer mención de cuatro trabajos que deben ser considerados como pioneros en el estudio de la evolución del empleo público en México: Francisco Zapata, *op. cit.*, y "La evolución del empleo público en México", en *El Cotidiano*, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, año 5., núm. 25, septiembre-octubre de 1988; Carlos Sirvent, *La burocracia*, México, Ed. ANUIES/Edicol (Programa Nacional de Formación de Profesores), 1977 y "Apuntes para el estudio de la burocracia mexicana", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM, año XXXI, nueva época, núm. 119, enero-marzo de 1985.

111 Esta es también la opción metodológica que adopta Nicolás Pineda: "Para detectar los cambios ocurridos en el Estado, se recurre a las variaciones en el número de personal o trabajadores que emplean los diferentes niveles, dependencias y organismos que componen la administración pública (...) A diferencia de los indicadores financieros, este