

CAPITULO II

EL EMPLEO EN EL SECTOR PUBLICO MEXICANO

La evolución del empleo público en México, 1980-1990	78
Empleo público y reforma estatal	79
Estimaciones de la distribución geográfica de la burocracia nacional	88
El empleo público en Baja California	94
Los trabajadores federales en Baja California	95
Los trabajadores estatales y municipales en Baja California	99
Recapitulación. Reforma del Estado y empleo público en Baja California	107

LA EVOLUCION DEL EMPLEO PUBLICO EN MEXICO, 1980-1990

A partir de la segunda mitad de siglo, la dinámica del crecimiento económico en México muestra una fuerte tendencia hacia la concentración de sus actividades en el sector terciario o de servicios¹¹². El rápido crecimiento que éste registró en las últimas décadas condujo a que hacia finales de los años ochenta, el 55% de la estructura sectorial de participación en el PIB correspondiera a las actividades terciarias (véase cap. I). Ello introduce cambios sustanciales en la dinámica del crecimiento social, donde observamos una lógica tendencia hacia la concentración de la fuerza de trabajo terciaria.

No obstante, cuando estudiamos la evolución del empleo público mexicano "es necesario precaverse contra el error de identificar la dinámica del sector servicios con la que posee la del sector público en particular".¹¹³ Efectivamente, aunque los datos muestren un alto crecimiento de la PEA ocupada en los servicios durante los años

indicador tiene la ventaja de que no está sujeto a la inflación ni fluctuaciones de valor, y es menos susceptible a lo que se conoce como 'maquillaje' de las cifras; un trabajador vale y cuesta lo mismo en 1979 que en 1989", op. cit., pág. 7. Otro autor que propone el estudio del "empleo público como índice del tamaño del Estado" es Diego Younes Moreno en su artículo "Composición y tamaño actual de las administraciones públicas y su relación con las estrategias de modernización y reestructuración. Reflexiones sobre el caso colombiano", en *Memoria del Seminario Internacional. Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina*, México, Ed. INAP (Edición de 35 aniversario), 1989, en especial véase págs. 94 y 95.

112 Para una discusión de la problemática del sector servicios y de las transformaciones y tendencias del empleo terciario, pueden consultarse los trabajos de Jonathan I. Gershuny y Ian D. Miles, *La nueva economía de servicios. La transformación del empleo en las sociedades industriales*, trad., Ramón Serracapó, Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, (Colec. Economía del Trabajo), 1988 y Estela Suarez, "La fuerza de trabajo femenina en el sector servicios" en Jennifer Cooper, et. al., *Fuerza de trabajo femenina urbana en México*, vol., II (Participación económica y política), México, Ed. Coordinación de Humanidades UNAM/Miguel Angel Porrúa, (Colec. Las Ciencias Sociales), 1989.

113 Francisco Zapata, *Relaciones laborales y negociación colectiva...*, op. cit., pág. 11.

1980-1986 (31.3%), mayor que la variación que registra la PEA total (28.6%), el empleo público creció en un 37.8% (cuadro 2.1). Ello significa que dentro del proceso de crecimiento que registra el empleo en el sector servicios, el empleo público posee una lógica particular —al igual que el resto de los subsectores que lo componen— caracterizada por su creciente participación dentro de la PEA total y ocupada.

**CUADRO 2.1
EVOLUCION DE LA PEA Y EL EMPLEO PUBLICO**

	VARIACION %		
	1980-83	1983-86	1980-86
EMPLEO PUBLICO	25.1	10.2	37.8
GOB. GRAL.	21.2	12.7	36.5
PARAESTATAL	38.3	2.8	42.2
PEA SERVICIOS	14.7	14.7	31.3
PEA TOTAL	12.5	10.3	28.6

FUENTE: Elaborado por el autor, con base en los datos de: NAFIN, *La Economía Mexicana en Cifras*, 1990, México, 11a. ed., 1990/ISSSTE, *Anuarios Estadísticos*, 1965, 1970, 1975, 1980, 1984; Miguel de la Madrid, *Cuarto Informe de Gobierno*, 1o. de septiembre de 1986, *Estadística*. (Tomado de Francisco Zapata, "La evolución del empleo público en México", en *El Cotidiano*, México, DCSH-UAM-Azcapotzalco, año 5, núm. 25, septiembre-octubre de 1988) y México, *Informe sobre la crisis 1988*. (Tomado de Enrique González T., "Emplearse y desemplearse a fondo", en *Nexos*, México, núm. 133, enero de 1989).

Empleo público y reforma estatal

Un análisis detallado de la información nos ayuda a evaluar el impacto de las políticas de reforma estatal en la estructura laboral del sector público mexicano.

No obstante el crecimiento absoluto que registra el empleo público en México durante el periodo 1980-1989 —con excepción de 1988 cuando se observa una ligera reducción de 12388 ocupaciones con respecto al año anterior— y de su importancia al interior de la estructura ocupacional nacional —reflejada en la alta relación del empleo con respecto a la PEA ocupada, que desde 1983 se mantiene en aproximadamente un 20% (cuadro 2.2)— las políticas de redimensionamiento paraestatal y de racionalización del gasto público repercutieron de manera directa en el ritmo de crecimiento y en la composición del empleo público. Una primera conclusión sería que podemos destacar dos periodos diferenciados en la evolución del empleo, indicativos de los cambios que introdujo la política de reforma.

El cuadro 2.1 nos señala que si bien entre 1980 y 1986, el empleo público creció en un 37.8%, el gobierno general —sector central nacional— creció a un ritmo menor (36.5%) que el sector paraestatal (42.2%). Para que ese dato no introduzca confusión, es necesario analizarlo en la perspectiva del doble periodo arriba señalado, ya que en el primer periodo 1980-1983, la dinámica del crecimiento del empleo se sustenta en gran medida en el sector paraestatal, que registra el 38.3% de variación con respecto al 21.2% del sector central; mientras que en el periodo siguiente 1983-1986 la relación es marcadamente inversa, pues la variación en el sector paraestatal es del 2.8%, y la del central de 12.7%. Podemos afirmar que en conjunto, en el periodo 1983-1986, el ritmo de crecimiento del empleo público descendió, pues de un 25.1% que crecía entre 1980 y 1983, pasó a un 10.2%, situándose por abajo del ritmo de crecimiento de la PEA de los servicios (14.7%) y prácticamente al mismo ritmo de crecimiento que la PEA total (10.3%). Esto puede apreciarse mejor en la gráfica 1.

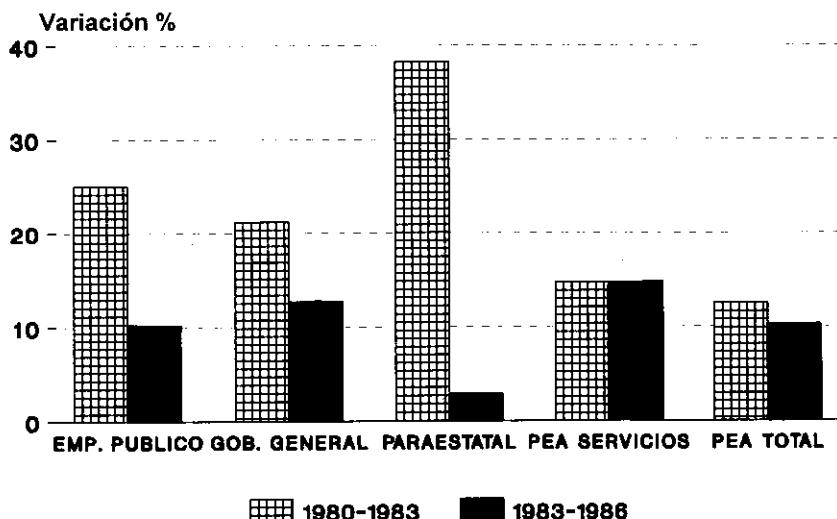
CUADRO 2.2
POBLACION TOTAL Y EMPLEO PUBLICO EN MEXICO.
1980-1990

AÑO	TOTAL 1	PUBLICO 2	PEA TOTAL	PEA OCUPADA	MIL HTES.	EMP-PUB /PEA TOTAL	EMP.-PUB /PEA OCUP.
1980	66846833	3151928	(3)19.9		47.2	15.8	
1981	68154847	3456982	(")20.7	20.2	50.7	16.7	17.1
1982	69488455	3668618	(")21.6	20.4	52.8	17.0	18.0
1983	70848159	3943474	(")22.4	19.6	55.7	17.6	20.1
1984	72234468	4186550	(")23.3	20.1	58.0	18.0	20.8
1985	73647904	4292408	(")24.2	20.6	58.3	17.7	20.8
1986	75088997	4344392	(4)24.7	20.3	57.9	17.6	21.4
1987	76558288	4377739	(")25.6	20.3	57.2	17.1	21.6
1988	78056329	4365351	(")26.5	20.3	55.9	16.5	21.5
1989	79583683	4378636			55.0		
1990	81140923	N.D.			N.D.		

FUENTE: Elaborado por el autor, con base en los datos de:

- 1) INEGI, *Censos de Población 1980 y 1990*.
- 2) NAFIN, *La Economía Mexicana en Cifras*, 1990, México, 11a. ed. 1990.
- 3) ISSSTE, *Anuarios Estadísticos 1965, 1970, 1975, 1980 y 1984*; Miguel de la Madrid, *Cuarto Informe de Gobierno*, 10. de septiembre de 1986, *Estadística*, (Tomado de Francisco Zapata, "La evolución del empleo público en México", en *El Cotidiano*, México, DSCH-UAM, Azcapotzalco, año 5, núm. 25, septiembre-octubre de 1988).
- 4) México: *Informe sobre la crisis*, 1988 (Tomado de Enrique González Tiburcio, "Emplearse y desemplearse a fondo", en *Nexos*, México, núm 133, enero de 1989).

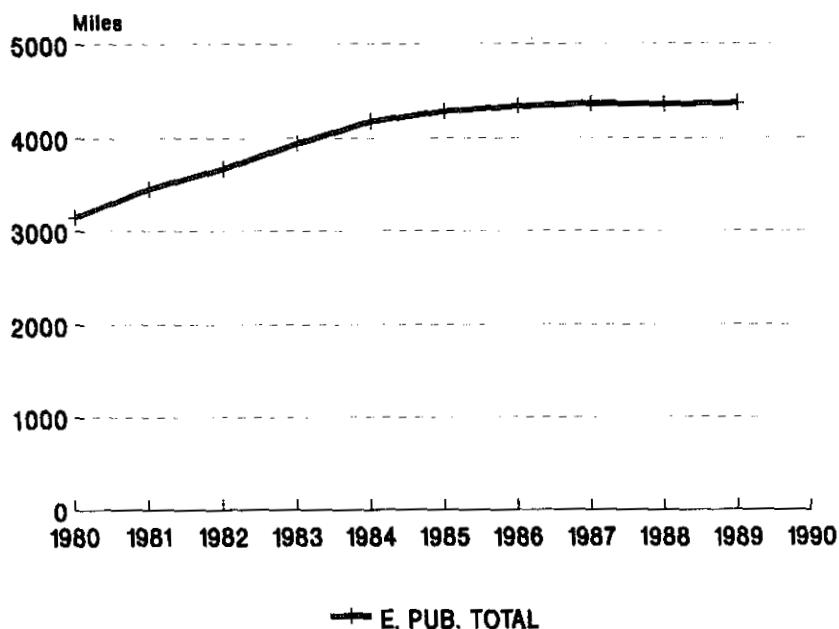
Gráfica 1
EVOLUCION DE LA PEA Y EL EMPLEO PUBLICO
1980-1983 Y 1983-1986



FUENTE: Cuadro 2.1

Los cambios en el ritmo de crecimiento por periodo se tradujeron en una estabilización del crecimiento absoluto del empleo público a partir de 1984 (gráfica 2).

Gráfica 2

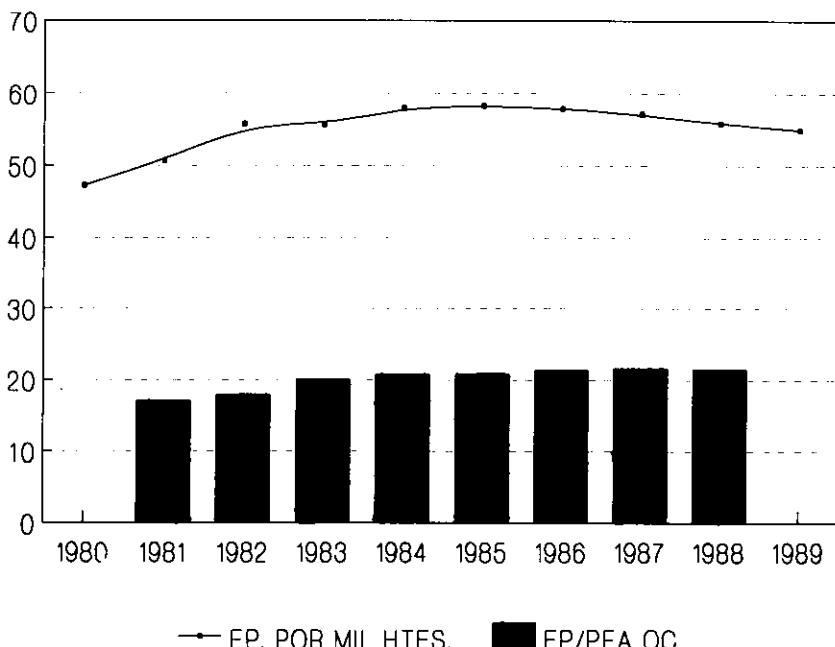
**EVOLUCION DEL EMPLEO PUBLICO EN MEXICO
1980-1989**

FUENTE: Cuadro 2.2

Indicativo fundamental de la estabilización en el crecimiento del empleo público, es el hecho de que a partir de 1985 el empleo público como porcentaje de la PEA ocupada se estabiliza en su crecimiento, pues si en 1984 llega a un 20.8%, en 1988 se mantiene en un 21.5% (cuadro 2.2 y gráfica 3). Un dato adicional que corrobora lo anterior

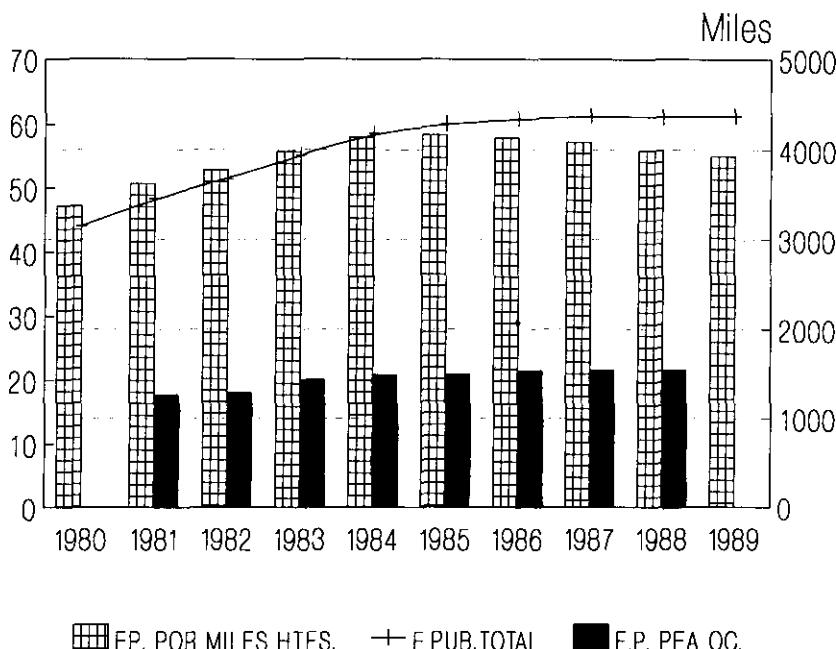
es que a partir de 1985 la relación de burócratas por cada mil habitantes encuentra su techo e inicia un descenso moderado (gráfica 3). La gráfica 4 nos muestra una visión de conjunto de las relaciones señaladas.

Gráfica 3
EVOLUCION DEL EMPLEO PUBLICO EN MEXICO
1980-1989



FUENTE: Cuadro 2.2

Gráfica 4
EVOLUCION DEL EMPLEO PUBLICO EN MEXICO
1980-1989



FUENTE: Cuadro 2.2

Como hemos visto, el ritmo de crecimiento del empleo público en su conjunto disminuyó en el periodo 1980-1986. Si tomamos un periodo más largo (1980-1989) y analizamos los componentes de los dos grandes sectores de gobierno,¹¹⁴ desagregando al gobierno ge-

¹¹⁴ Conviene tener presente que la principal fuente utilizada en este apartado (NAFIN), utiliza la siguiente clasificación para agrupar a los dos grandes sectores: gobierno general (que

neral en sector central federal y gobiernos locales —estatales y municipales—, podemos tener una idea más precisa del comportamiento del empleo público en la última década.

CUADRO 2.3 RITMO DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO PÚBLICO

GLOBAL				
AÑO	GOBIERNO GENERAL	GOBIERNO CENTRAL	GOBIERNO LOCAL	PARAESTATAL
1980-83	21.2	18.1	29.3	38.3
1983-89	14.4	12.7	15.1	1.1
ANUAL				
1980-83	7.1	6.0	9.8	12.8
1983-89	2.4	2.1	2.5	0.2

FUENTE: Elaborado por el autor, con base en los datos de NAFIN, *La Economía Mexicana en Cifras*, 1990, México, 11a ed., 1990.

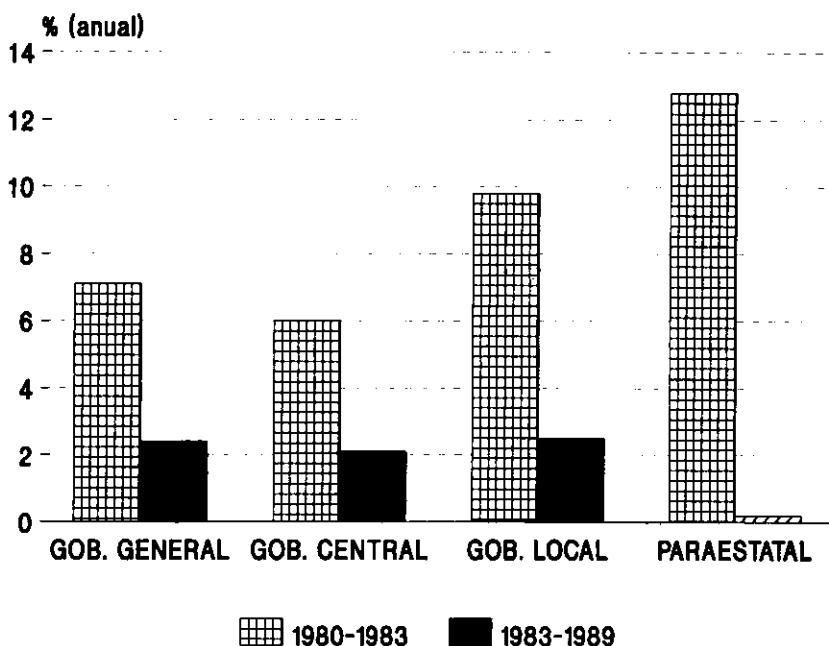
Los datos corroboran la disminución observada en el ritmo de crecimiento de cada uno de los componentes del empleo. No obstante, la caída más drástica la registra el sector paraestatal. El gobierno general pasó de un ritmo de crecimiento del 21.2% en el primer periodo, a un 14.4% durante los años 1983-1989; mientras que el sector paraestatal, de mantener una alta tasa de crecimiento del 38.3% entre 1980-1983, cayó estrepitosamente a un 1.1% durante el segundo periodo. El punto de inflexión en el ritmo de crecimiento del sector paraestatal se sitúa en 1983, pues si entre 1980-1983 su promedio anual de crecimiento era de 12.8%, a partir de 1983 sólo crece en un 0.2% por año, es decir, el ritmo de crecimiento paraestatal durante el segundo periodo es 64 veces menor que durante el primero. En comparación, el gobierno general, cuyo promedio anual entre

incluye: gobierno central, local y seguridad social) y sector paraestatal o empresas públicas (de control directo e indirecto). A su vez el gobierno central se compone por el gobierno federal (con sus tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial), el Departamento del D.F. y organismos descentralizados productores de servicios sociales y comunales. El gobierno local incluye a los gobiernos estatales y municipales.

1980-1983 registra un 7.1%, siguió creciendo a un ritmo de 2.4% entre 1983-1989, es decir, sólo 2.95 veces menos en el segundo periodo con respecto al primero, que por lo demás es un porcentaje ligeramente superior al ritmo de crecimiento demográfico del país, cuyo promedio para la década de los ochenta se sitúa en un 2.2%.

Ahora bien, analizando lo que ocurrió en el gobierno general (que en conjunto bajó en su ritmo de crecimiento de manera moderada en comparación con el sector paraestatal), observamos que el empleo en los gobiernos locales tuvo un descenso más marcado que el gobierno central federal: el primero crecía a un ritmo del 29.3% entre 1980 y 1983 y descendió a un 15.1% en el siguiente periodo (14.2% de diferencia); mientras que el gobierno central federal pasó del 18.1% al 12.7%, en los mismos periodos (5.4% la diferencia). Esto también se refleja en los datos del crecimiento anual, pues si el gobierno local crecía a un ritmo del 9.8% entre 1980-1983, descendió al 2.5% en los siguientes años, es decir, el crecimiento es casi 4 veces menor en el segundo periodo; mientras que los promedios anuales para el gobierno central federal decrecen de 6% a 2.1%, esto es, 2.85 veces es menor su crecimiento durante los últimos años de la década de los ochenta. Esto último se observa de manera resumida en la gráfica 5.

Gráfica 5
RITMO DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO PUBLICO
 1980-1983 Y 1983-1989



FUENTE: Cuadro 2.3

Estimaciones de la distribución geográfica de la burocracia nacional

La información de los cuadros 2.4 y 2.5 nos permite realizar una primera aproximación al conocimiento de las tendencias generales de la distribución territorial de la burocracia mexicana,¹¹⁵ ponderando los

115 Es necesario tener presente que sólo se trata de un ejercicio estimativo de dichas tendencias, basándonos en la proporcionalidad distributiva que proporciona la fuente de datos de Nicolás Pineda Pablos, *op. cit.*, pág. 22.

cambios ocurridos en la dinámica distributiva del empleo público durante la década de los ochenta.

Si partimos de la premisa de que en México el proceso centralizador ha sido un rasgo distintivo del sistema político, la información acerca de la distribución espacial de los recursos humanos gubernamentales y de sus principales tendencias aparece como un indicador relevante para conocer cómo ha venido operando la centralización política nacional.

CUADRO 2.4
COMPOSICION DEL EMPLEO PUBLICO
EN EL GOBIERNO GENERAL

	1980	1982	1985	1987	1989
GOBIERNO GENERAL	2428768	2783398	3235303	3346450	3367506
FED. D.F.*	737912	885608	878828	845582	813556
FED. RESTO DEL PAIS*	1072301	1147306	1447493	1566637	1596204
ESTATAL Y MUN.	419936	501185	629911	633424	625359
SEG. SOCIAL	198619	249299	279071	300807	332387

FUENTE: Elaborado por el autor, con base en los datos de NAFIN. *La Economía Mexicana en Cifras*, 1990, México, 11a ed., 1990.

* Estimación propia a partir de fuente de datos de Nicolás Pineda Pablos, "Reforma del Estado y burocracia", en *Civitas*, Mexicali, B.C., CEDAM, A.C., núm. 5, abril-junio de 1991.

CUADRO 2.5
RELACION EMPLEO FEDERAL Y LOCAL

	RESTO/D.F.	LOC/RESTO
1980	1.45	0.39
1982	1.30	0.44
1985	1.65	0.44
1987	1.85	0.40
1989	1.96	0.39

FUENTE: Cuadro anterior.

El cuadro 2.4 nos reporta claramente cómo se han venido comportando los distintos tipos de burocracia que componen el empleo público general (federal y local). Observamos que la burocracia federal que se asienta en el D.F. disminuyó en términos absolutos y relativos durante los años seleccionados: en 1980 representaba el 30.3% del total y en 1989 descendió a un 24.1%. En términos absolutos, ésta sólo creció entre 1980 y 1982, cuando alcanzó un total de 885,608 empleados, e inició un decrecimiento que la situó en 813,556 trabajadores en 1989.

El hecho de que haya descendido la población burocrática en el D.F. podría llevarnos a pensar que se debió a una profundización de las políticas de descentralización de recursos humanos; sin embargo, los mismos datos evidencian que se trató de un proceso de desconcentración del empleo federal.¹¹⁶ Efectivamente, los porcentajes en que se traduce el descenso absoluto de la población en el D.F., están en relación directa con el incremento de los empleados federales que se localizan fuera de la capital. A partir de 1982, el descenso de la población burocrática en el D.F. se traducirá en un aumento de la

116 Para comprender los argumentos de este apartado, utilice las nociones de descentralización y desconcentración contenidas en el trabajo de Nicolás Pineda Pablos, *op. cit.*, págs. 14-15, 18: "Nos referimos aquí básicamente a lo que se ha llamado descentralización política, es decir, aquélla que consiste en la trasferencia de competencias o funciones del gobierno federal hacia los estados y municipios. Implica, por lo tanto, la cesión de poder del gobierno federal hacia otro de nivel estatal y una reforma de los tamaños relativos de las administraciones de los gobiernos estatales, y en su caso también de los municipales, respecto a la administración federal; ésta constituye sin duda una modificación de la estructura y distribución de los poderes del Estado (...).

En sentido amplio, desconcentración puede definirse como 'todo traspaso de facultades o competencias propias de los órganos centrales de la administración a los órganos periféricos' (citado de Domínguez Alcahud y Monge, Jesualdo, *Desconcentración, descentralización y división territorial*, INAP (Serie Praxis, núm. 32), pp. 7-11). En este trabajo, de las diferentes formas de desconcentración existentes, nos interesa la desconcentración territorial, también llamada desconcentración administrativa regional. Más concretamente, nos interesa la desconcentración expresada a través de la apertura sostenida de oficinas, agencias y delegaciones federales fuera de la capital del país, así como en la instalación de comisiones, organismos, empresas y programas de inversión en las principales ciudades y regiones, con funcionarios nombrados desde el centro, que dependen directamente de sus oficinas centrales en el Distrito Federal, que tienen como única autoridad común al presidente de la República, con muy poca coordinación entre sí, y poco o nulo compromiso directo con la población y autoridades locales".

ubicada en el resto del país, en términos absolutos y relativos. Si en 1982 esta última representa el 41.2% del total, en 1989 expresa el 47.4% (cuadro 2.4). Los datos del cuadro 2.5 corroboran nuestra apreciación. A partir de 1982, por cada burócrata en el D.F., localizamos 1.30 trabajadores federales fuera de la capital; a partir de esta fecha la proporción aumenta hasta el año de 1989, cuando por cada trabajador en el D.F., se localizan 1.96 empleados del gobierno federal en el resto del país.

Por su parte, el empleo local —entidades y municipios— observó un crecimiento sostenido en términos absolutos hasta 1985, cuando inició una tendencia hacia su estabilización e incluso acusó un ligero descenso entre 1987 y 1989. Si en 1985 llegó a representar el 19.4% del total del gobierno general, descendió al 18.9% en 1987 y al 18.5% en 1989 (cuadro 2.4).

Cuando observamos la relación entre la burocracia federal localizada fuera del D.F. con respecto al empleo local, se establece claramente cómo la disminución del trabajo burocrático en el D.F. no repercutió en el empleo local, es decir, no se tradujo en una mayor descentralización, pues por un lado el empleo local se estabilizó, pero los empleados federales fuera del D.F. siguieron aumentando. Aún más, si para 1982 por cada empleado federal había 0.44 trabajadores locales, a partir de esa fecha se registra un descenso en la proporción hasta el año de 1989, cuando por cada burócrata federal localizamos 0.39 empleados locales, retrocediendo a la proporción registrada en 1980 y estableciéndose una clara tendencia descendente (cuadro 2.5).

En suma, podemos afirmar que en términos absolutos y relativos, la burocracia federal representa la gran mayoría dentro de la estructura del empleo público general y donde los comportamientos del empleo en el D.F. y en las entidades federativas indican una fuerte tendencia hacia la acentuación del modelo distributivo. Ello tiene una traducción política necesaria, pues debemos recordar

que la gestión pública en México ha sido “la fuente primera de la legitimidad del gobierno”.¹¹⁷ La desconcentración de la fuerza de trabajo se ha convertido en los hechos en una mayor centralización política. A través de las agencias gubernamentales, la Federación y más concretamente el ejecutivo federal, se reserva los recursos necesarios para convertir los egresos presupuestales satisfactores de las demandas sociales, en incremento de su capital político.

Pero no sólo la burocracia federal dentro de la estructura del empleo general gubernamental es el sector mayoritario; el empleo general ha sido el soporte fundamental de la política empleadora del Estado mexicano. Esto puede observarse claramente en el cuadro 2.6.

117 “Fue fundamental el empleo de la gestión pública como fuente de legitimidad. La eficacia decisional (no hablo de eficiencia) en la provisión de bienes y en la prestación de servicios para responder a las diversas demandas de los grupos sociales necesitados fue considerado el secreto para mantener el poder y para mantenerlo legítimamente. En vez de la elección ciudadana, en vez de la participación democrática plural y competitiva, fue la capacidad de acción gubernamental para satisfacer puntualmente las demandas sociales la que constitúa el secreto y el fundamento de la legitimidad gubernamental. La política mexicana se ha caracterizado por individuos y grupos demandantes de bienes y servicios públicos más que por ciudadanos oferentes, que brindan su apoyo al gobierno por medio del voto libre, la contribución fiscal y la observancia de la ley: a la manera del estado liberal. La eficiencia decisional de la acción gubernamental fue entonces el soporte de la legitimidad histórica del Estado mexicano. La llamada ‘política de masas’, pieza angular del sistema, tuvo base y alcance administrativo”, Luis F. Aguilar Villanueva, *Cambios en la gestión gubernamental y reforma del Estado*, Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte, Cuadernos de Discusión, núm. 1, Departamento de Estudios Sociales, 1991, pág.3.

CUADRO 2.6
COMPOSICION DEL EMPLEO PUBLICO EN MEXICO
1980-1989

AÑO	GOB. GENERAL	EMPRESAS	TOTAL	GOB. GRAL %	EMPRESAS %	TOTAL %
1980	2,428,768	723,160	3,151,928	77.1	22.9	100
1981	2,651,284	805,698	3,456,982	76.7	23.3	100
1982	2,783,398	885,220	3,668,618	75.9	24.1	100
1983	2,943,305	1,000,169	3,943,474	74.6	25.4	100
1984	3,144,515	1,042,035	4,186,550	75.1	24.9	100
1985	3,235,303	1,057,105	4,292,408	75.4	24.6	100
1986	3,316,390	1,028,002	4,344,392	76.3	23.7	100
1987	3,346,450	1,031,289	4,377,739	76.4	23.6	100
1988	3,348,416	1,016,935	4,365,351	76.7	23.3	100
1989	3,367,506	1,011,130	4,378,636	76.9	23.1	100

FUENTE: Elaborado por el autor, con base en los datos de NAFIN, *La Economía Mexicana en Cifras*, 1990, México, 11a. ed. 1990.

Durante todo el periodo registrado, el empleo general absorbe un promedio de aproximadamente 76.1% de todo el personal empleado en el sector central, correspondiéndole como contraparte el 23.8% al sector paraestatal. Aún más, a partir de 1983, momento de inflexión en el crecimiento del sector paraestatal, año con año se va observando la caída porcentual de éste con respecto al empleo total, pues si en 1983 representó el 25.4%, para 1989 descendió a un 23.1%; mientras que el empleo general ascendió de un 74.6% en 1983, a un 76.9% en 1989, observando un crecimiento sostenido en todo el periodo.

Podemos concluir señalando que la política de reforma estatal no ha logrado contrarrestar la fuerte tendencia hacia la centralización política, pues parece haber una relación directa entre el crecimiento del personal federal fuera del D.F. y el aumento del poder de decisión y supervisión del ejecutivo central. Además, a pesar del fuerte descenso en el ritmo de crecimiento que registra el sector paraestatal a

partir de 1983, no se ha traducido en una reducción significativa del personal que labora en el gobierno mexicano, ya que el sector central es el que ha venido concentrando tradicionalmente al grueso del empleo público y en estos años ha visto aumentar su participación global.

EL EMPLEO PUBLICO EN BAJA CALIFORNIA

En 1990 la población burocrática en Baja California representó aproximadamente el 9.1% de la Población Económicamente Activa ocupada en la entidad¹¹⁸. Un total de 54318 personas laboraban en la administración pública local y en las entidades y dependencias federales. El 51%, es decir, 27724 eran trabajadores federales y 26594 (48.9%) empleados al servicio del estado y de los municipios. Las cifras ilustran la importancia adquirida por los trabajadores al servicio del Estado dentro de la estructura laboral en Baja California.

La información sobre la evolución de los componentes de la estructura laboral del empleo público en la entidad, nos permite precisar los alcances de las políticas de reforma estatal en el plano regional. En el apartado anterior he presentado el análisis de las tendencias generales de la evolución del empleo público nacional. Interesa a continuación contrastar dicha dinámica con la forma como evolucionó la estructura laboral local. Por medio de este ejercicio podemos conocer el comportamiento particular, así como las formas

118 A falta de información más actualizada tomamos las estimaciones de la PEA estatal elaboradas por CONEPO-UABC en 1988 a través de la Encuesta Continua de Población de Baja California, reproducida en el trabajo coordinado por Eduardo Raya Reyes, et. al., *Agenda estadística del municipio de Mexicali, Baja California, 1990*, Mexicali, B.C., CEDAM, A.C., Cuadernos de Estudios y Proyectos núm. 3, noviembre de 1990, pág. 29. La PEA ocupada estimada en el documento es de 595 430 personas.

diferenciadas de implantación de las políticas de reforma estatal en los últimos años.

Los trabajadores federales en Baja California

Según los datos proporcionados por la Delegación del ISSSTE,¹¹⁹ el empleo federal en Baja California se contrajo en un 9.3%, entre 1984 y 1990, pues si en 1984 laboraban en la entidad 30571 trabajadores al servicio de la Federación, para agosto de 1990 lo hacían 27,724. El año de inflexión lo constituye 1985, cuando se registra un descenso de la población federal de aproximadamente 4300 empleados, estableciéndose en un total de 26,272 personas (cuadro 2.7). Según estos datos, a partir de 1985 se estabiliza el ritmo de crecimiento del empleo federal pues en los siguientes cinco años (1985-1990) sólo se registran 1,452 nuevos trabajadores. La tendencia hacia la estabilización del empleo federal en Baja California —en términos absolutos— parece acorde con las pautas observadas por el empleo nacional a partir de 1984 (gráfica 2).

119 Los datos para 1984 y 1985 proceden del documento del ISSSTE, *Agenda estadística 1984*, México, Coordinación General de Planeación, Actuaría y Estadística, octubre de 1985. El dato para 1990 fue tomado del cuadro 2.7.

CUADRO 2.7
BAJA CALIFORNIA. POBLACION DERECHOHABIENTE
DEL ISSSTE POR MUNICIPIO
(ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL Y PARAESTATAL,
FEDERAL, AGOSTO DE 1990)

Municipio	Trabajadores	Familiares	Pensionistas	Familiares	Total
Mexicali	12,874	20,122	1,940	1,194	36,130
Tijuana	9,655	17,956	1,193	867	29,671
Ensenada	5,195	15,585	681	296	21,757
Total	27,724	53,663	3,814	2,357	87,558

FUENTE: Elaborado por el autor, con base en los datos proporcionados por la Delegación Regional del ISSSTE en Baja California.

Ahora bien, si recurrimos al análisis de la información proporcionada por cada una de las dependencias federales asentadas en Baja California, es decir, las cifras del sector central federal, podemos comprobar cómo el año de inflexión se sitúa en 1986, cuando se inicia una drástica reducción del personal federal¹²⁰. De alguna manera esto viene a precisar y completar lo expresado anteriormente, aunque ahora se puede apreciar una fuerte tendencia hacia la contracción del empleo y no hacia su estabilización. (Véase cuadro 2.8).

120 A partir de la información del cuadro 2.8, parece evidente advertir un fuerte subregistro del personal federal en la base de datos del ISSSTE.

Cuadro 2.8

**BAJA CALIFORNIA: NUMERO DE BUROCRATAS FEDERALES
POR TIPO DE NOMBRAMIENTO SEGUN DEPENDENCIA
DE ADSCRIPCION**

Dependencias	Junio 1985			Enero 1986			Febrero 1987			Sep. 1990 Total
	Base	no base	Total	Base	no base	Total	Base	no base	Total	
Gobernación	186	18	204	157	78	235	174	18	192	215
Rel. Exteriores	12	3	15	0	0	0	12	3	15	18
Marina	0	0	0	5	0	5	14	10	24	27
Hacienda	708	65	773	912	201	1113	765	172	937	538
Prog. y Presup.	50	35	85	49	33	82	40	31	71	52
Contraloría	0	9	9	0	16	16	0	16	16*	16*
Energía, Minas	0	0	0	0	2	2	0	2	2*	2*
Comercio y Fom.	68	77	145	44	57	101	71	67	138	105
Agricultura y Rec	4293	842	5135	4293	842	5135	3796	520	4316	1148
Com. y Transp.	3004	81	3085	1897	1512	3409	2762	153	2915	1353
Des. Urb. y Eco.	147	431	578	280	634	914	562	21	583	289
U. Serv. Educ.	14095	666	14761	13284	1096	14380	14121	334	14455**	15175
Ser. Coor. Salud	2243	50	2293	2684	98	2782	2243	50	2293***	1920
Trabajo y Prev.	32	17	49	32	17	49	32	21	53	40
Reforma Agraria	93	88	181	117	33	150	152	76	238	197
Turismo	54	4	58	54	3	57	56	3	59	73
Pesca	173	58	231	137	51	188	161	50	211	190
PGR	157	386	543	157	386	543	55	644	699	141
Totales	25315	2830	28145	24102	5059	29161	25016	2191	27207	21499

* Se repiten las cifras de 1986 por carecer de información actualizada.

** Tomando como base los porcentajes de Junio de 1987 (97.69 de base y 2.3% de no base) y teniendo únicamente el total para febrero de 1987 se ponderaron los tipos de personal. De acuerdo a la información proporcionada por la USED, aproximadamente el 90% de los empleados de la dependencia (13010) es personal docente, arrojando un total de 1445 empleados administrativos.

*** Aproximadamente el 65% de los empleados de la dependencia (1491) es personal médico y paramédico, lo cual significa que laboran 802 trabajadores administrativos.

FUENTE: Elaborado por el autor, con base en los datos proporcionados por las Delegaciones del ISSSTE, Programación y Presupuesto, USED y Servicios Coordinados de Salud en Baja California.

Si tomamos como referencia el dato de septiembre de 1990, cuando los trabajadores de las distintas dependencias federales suman 21,499, y lo comparamos con el total del empleo público en Baja California en el mismo año (27,724. Cuadro 2.7), podemos ver que la composición del empleo en la entidad sigue el mismo patrón de distribución que el observado a nivel nacional (cuadro 2.6), pues los trabajadores de las dependencias representan el 77.5% del total, mientras que el sector paraestatal federal ocupa al 22.5% restante (6,225 trabajadores). Se trata de una estructura laboral donde la burocracia central representa una clara mayoría.

Ante la falta de datos globales que nos permitan un análisis de la evolución del empleo federal en Baja California, propongo el siguiente ejercicio estimativo: Tomando la proporcionalidad de la composición del empleo para 1990 (77.5% y 22.5%) sin modificaciones, es decir, sin tomar en cuenta que el sector paraestatal ha venido disminuyendo en mayor proporción que el sector central desde 1983,¹²¹ tendríamos que en 1985 había 36,316 trabajadores federales, cifra que aumenta a 37,627 en 1986, cuando se establece el punto de inflexión, pues al año siguiente disminuye a 35,105 y sigue una caída sostenida hasta 1990, cuando se reduce la nómina a 27,724 empleados al servicio de la federación. Así, de 1986 a 1990 la contracción de personal puede ser estimada en un 26.3%.

Importante resulta señalar que la tendencia hacia la desconcentración territorial de personal federal, observada a nivel nacional en los últimos años (cuadros 2.4 y 2.5), no ha tenido ningún impacto en Baja California, pues en esta entidad el empleo federal, como hemos visto, se contrajo drásticamente, mientras que en el sector central

121 Si tuviéramos la proporción de variación para los años analizados, lo único que haríamos sería corroborar la fuerte tendencia hacia la contracción del empleo federal. Por ejemplo, si en junio de 1985 la proporción fuera de 65% para el sector central y 35% para el paraestatal, el empleo global sería de 43300. Comparado con los 27724 trabajadores que había en 1990, observamos una contracción del 35.9%.

federal experimentó un ligero crecimiento del 3.6%, entre 1985 y 1989.¹²²

Tal vez el caso más significativo sea que para 1990 se estableció una distribución paritaria entre el empleo federal y estatal en Baja California, lo que en términos políticos pudiera significar un “empate” en el nivel de operación de las agencias gubernamentales y por ende en la prestación de los servicios, que neutraliza, por decirlo de alguna manera, el control de la Federación sobre el estado, atenuando el centralismo político.¹²³

Los trabajadores estatales y municipales en Baja California

Al finalizar 1990 la nómina de los trabajadores al servicio de los poderes del estado de Baja California y sus municipios ascendía a un total de 26,594 personas. El 76.5% (20,354) correspondía a maestros y burócratas del sector central —poder ejecutivo— y de los ayuntamientos. Los 9,845 maestros estatales (sección 37 del SNTE) representaban el 37% del total general, siendo el grupo más numeroso de los trabajadores al servicio del Estado.¹²⁴ Le siguen

122 Nicolás Pineda, después de comprobar que tampoco se ha dado una desconcentración de personal federal hacia el estado de Sonora, pues el empleo federal en la entidad ha crecido menos que a nivel nacional, propone una hipótesis: “Podemos ver que hay una tendencia del gobierno federal hacia la desconcentración territorial de su administración hacia fuera del Distrito Federal, pero que no es uniforme a todas las entidades federativas. La hipótesis en este caso es que dicha desconcentración se ha dado principalmente hacia los estados ubicados en la mesa central del país, y no hacia estados alejados, como es el caso de Sonora”, *op. cit.*, pág. 17.

123 Sin embargo, no debemos olvidar que el centralismo político mexicano no sólo se explica por el número de empleados federales; el basamento primordial sigue siendo el férreo control de los recursos económicos por parte de la Federación, que, como vimos, se traduce en fuente de legitimidad.

124 El personal docente (sección 2 del SNTE) también representa el colectivo más numeroso del empleo federal en Baja California, con un porcentaje que alcanza el 54.7% del total (15175 empleados) (cuadro 2.8).

los burócratas al servicio del poder ejecutivo estatal (21%) y los empleados municipales (18.4%).¹²⁵ Los datos anteriores nos muestran la importancia del personal docente en Baja California que en conjunto (estatal y federal) representan el 46% del trabajo público en la entidad (25,020 empleados).

CUADRO 2.9
BAJA CALIFORNIA. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO: PODERES EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y MUNICIPAL POR ORGANISMO Y MUNICIPIO DE ADSCRIPCION
(NOV. DE 1990)

ORGANISMO	Mexicali	Tijuana	Tecate	Ensenada	Total
Maestros Estatales (Secc.37)	5792	2422	102	1529	9845
Burócratas Estatales	3185	1480	164	762	5591
Burócratas Municipales	1216	2496	175	1031	4918
Com. Est. de Servicios Públicos	791	1324	71	370	2556
ISSSTE y Munic. de Baja Calif.	568	334	16	202	1120
Desarrollo Integral de la Familia	413	112	18	89	632
Prom. Des. Urb.de Tijuana, S.A.	0	324	0	0	324
Inmobiliaria del Estado de B.C.	142	100	16	27	285
Inst. de Cultura de B.C.	150	45	7	61	263
P. Int. de Agua y Alc. de Tijuana	0	193	0	0	193
Inst. Est. de la Vivienda de B. C.	110	46	4	32	192
Prom. Est. para el Des. de las Com. Rurales y Populares	79	15	7	17	118
Poder Legislativo	82	0	0	0	82
Comisión Estatal Electoral	34	29	1	5	69
Instituto de la Juventud y Dep.	31	13	10	13	67
Com. de Asis. Téc. Agrop. y F.	47	0	0	4	51
Superintendencia Gral. para Obras de Alejamiento y Trat. de Aguas Residuales de Tijuana	0	51	0	0	51

125 Los datos aquí presentados provienen del registro del ISSSTECALI. Como se desprende de la información que posteriormente analizo, aparece un subregistro en el empleo municipal, pues a lo largo de los últimos 40 años, los trabajadores al servicio de los municipios han sido una amplia mayoría en comparación con los burócratas del poder ejecutivo local.

ORGANISMO	Mexicali	Tijuana	Tecate	Ensenada	Total
S. de Asen. H. y O. P. del Edo.	32	4	6	1	43
Dir. de Infraestructura y Cam.	38	0	0	0	38
Consejo Estatal de Población	21	12	0	4	37
Sistema Estatal de Adiestramiento y Capacitación	22	0	0	0	22
Coor. Estatal de Programas de Desarrollo Regional	15	0	0	6	21
Consejo de Urbanización Mun.	17	0	0	0	17
Veteranos de la Revolución	14	0	0	0	14
Com. Coor. para el Desarrollo Regional de San Quintín B.C.	0	0	0	13	13
Academia de Policía	11	0	0	0	11
Unidad de Estudios de Protección Civil	9	0	0	0	9
Comité de Planeación para el Desarrollo del Edo. de B.C.	5	0	0	0	5
Inst. de Inv. Históricas del Edo.	4	0	0	0	4
Centro Estatal de Estudios Municipales	2	0	0	0	2
Consejo Consultivo de Seguridad	1	0	0	0	1
Total por Municipio	12831	9000	597	4166	26594

FUENTE: Elaborado por el autor, con base en los datos proporcionados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y los Municipios del Estado de Baja California (ISSSTECALEI).

La proporcionalidad en la distribución del empleo por sectores (central y paraestatal), como en el caso nacional y del empleo federal en la entidad, vuelve a presentarse prácticamente sin variación entre los trabajadores estatales y municipales. Al poder ejecutivo estatal y municipal se adscribe, como vimos, el 76.5% de la población; mientras que el sector paraestatal bajacaliforniano se compone por 6,240 empleados, es decir, dicho sector agrupa al 23.5% del total de empleados.¹²⁶

126 Por lo demás la población burocrática estatal y municipal se concentra lógicamente en los municipios de mayor población de la entidad (Tijuana y Mexicali) En Mexicali—capital del Estado— laboran el 48% de los burócratas, en Tijuana el 33.8% y en Ensenada y Tecate, el 15.6% y el 2.2%, respectivamente.

Ante la falta de series históricas que nos permitan tener mejor conocimiento acerca de la evolución de los distintos componentes del empleo público estatal, y contando sólo con información para el personal burocrático estatal y municipal en años seleccionados, propongo un ejercicio estimativo, tomando como base los porcentajes de distribución de los cuadros 2.9 y 2.10.¹²⁷ La información así obtenida nos proporciona un panorama general del comportamiento sectorial del empleo público local.

CUADRO 2.10
PERSONAL DEL GOB. DEL ESTADO Y AYUNTAMIENTOS
 1955-1990

AÑO	Gobierno del Edo.	MUNICIPIOS					Total Mpal.**	Total**
		Mexicali	Tijuana	Ensenada	Tecate			
1955	772	445	454	218	41		1158	1930
1959	1067	531	588	270	40		1429	2496
1965	1582	733	626	267	46		1672	3254
1971	1640	853	1091	276	67		2287	3927
1977	2309	1177	1121	345	103		2746	5055
1983	3744	2086	1813	852	214		4965	8709
1988	5207	2672	2764	1230	280		6946	12153
1989	5517	2077	4166	938	244		7425	12942
1990	4998	2410	4166	1033	244		7853	12851

FUENTES: Ley de Egresos del Estado de Baja California para los ejercicios fiscales de 1955, 1959, 1965, 1971, 1977, 1983, 1989, 1990. Periódico Oficial del Edo. de B.C. Presupuesto de Egresos de los Municipios de Mexicali, Tijuana, Tecate y Ensenada. Periódico Oficial del Edo. de B.C., mes de diciembre de los años 1954, 1958, 1964, 1970, 1976, 1982, 1988, 1989 y 1990. (*) La cifra para 1990 de Tijuana y Tecate no ha sido publicada, por tanto se estimó la misma cantidad que para 1989. ** Columnas agregadas por el autor. Tomado de: Base de Datos del Centro de Estudios para el Desarrollo de la Administración Municipal, A.C., Mexicali, Baja California, 1990. Publicado posteriormente en *Revista Civitas*, Mexicali, CEDAM, A.C., núm. 2, julio-septiembre de 1990. Anexo Gráficas y Estadísticas.

127 De nuevo debe tenerse presente que sólo se trata de una estimación. Los porcentajes referidos para 1990, son: Personal docente: 34.1%; burócratas estatales y municipales: 44.5% y empleo paraestatal 21.3%. En este ejercicio las proporciones de distribución se mantienen constantes.

Como puede observarse, el empleo estatal experimentó un crecimiento sostenido hasta 1989, año en que inició su estabilización. Lo cual nos indica una diferencia de cinco años, con respecto al momento de inflexión o cambio de patrón del crecimiento que registra el empleo público nacional. (Véase gráfica 2). Los datos nos indican que las medidas de reforma estatal referentes a la contracción del gasto público por la vía del control del crecimiento de personal burócratico, en Baja California cobran plena vigencia hasta el año de 1989.

**CUADRO 2.11
EVOLUCION DEL EMPLEO PUBLICO EN BAJA CALIFORNIA
POR AÑOS SELECCIONADOS, 1955-1990.**

AÑO	Personal Docente**	Burocracia Estatal y Municipal*	Personal del Sector Paraestatal	Total**
1955	1478	1930	925	4333
1959	1912	2496	1196	5604
1965	2493	3254	1559	7306
1971	3008	3927	1882	8817
1977	3873	5055	2422	11350
1983	6672	8709	4173	19554
1988	9310	12153	5824	27287
1989	9915	12942	6202	29059
1990	9845	12851	6158	28854

FUENTE: Elaborado por el autor con base en: *Cuadro 2.10, **Estimaciones del autor en base a los porcentajes de distribución de los cuadros 2.9 y 2.10

En los primeros 22 años considerados (de 1955 a 1977) el empleo público en la entidad crece de manera moderada, pues sólo se registra un incremento de 7,017 personas. A partir de 1977 el ritmo de crecimiento se incrementa rápidamente y entre este último año y 1989, es decir, en 12 años, la población burócrata aumenta en 17,709 personas, estableciéndose en este último año el punto más alto de crecimiento y el inicio de la estabilización.

Ahora bien, si agrupamos la información de acuerdo a los diferentes períodos de gobierno en la entidad, podemos apreciar más claramente la manera en que se fue dando el crecimiento del personal gubernamental. Los dos sexenios que mayor crecimiento absoluto registran son los de Roberto de la Madrid R. y Xicoténcatl Leyva M.—Oscar Baylón Chacón.¹²⁸ En dichos períodos la población burócrata aumenta 8204 y 9505 personas, respectivamente. Este último dato parecería cuestionar seriamente la instrumentación de las políticas de reforma estatal en la entidad. Aunque si acudimos a la revisión de los ritmos anuales de crecimiento del personal, podemos observar que para el sexenio 1983-1989 hay una reducción en la intensidad del crecimiento con respecto al sexenio inmediato anterior.

CUADRO 2.12
RITMO DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PERSONAL AL
SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO Y DE LOS
MUNICIPIOS POR PERIODOS. 1955-1990

Período	Trabajadores Estatales	Trabajadores Municipales	Comportamiento General
1955-1959	9.5	5.8	7.3
1959-1965	8.0	2.8	5.0
1965-1971	0.6	6.1	3.4
1971-1977	6.8	3.3	4.8
1977-1983	10.3	13.4	12.0
1983-1989	7.9	8.2	8.1
1989-1990	-9.4	5.8	-0.7

FUENTE: Elaborado por el autor, con base en los datos del cuadro 2.10

128 Los diferentes períodos y gobernantes desde que Baja California adquirió el rango constitucional como entidad federativa son: 1953 a 1959, gobierno de Braulio Maldonado Sánchez; 1959 a 1965, gobiernos de Eligio Esquivel Méndez y Gustavo Aubanel Vallejo; 1965-1971, gobierno de Raúl Sánchez Díaz; 1971-1977, gobierno de Milton Castellanos Everardo; 1977 a 1983, gobierno de Roberto de la Madrid Romandía; 1983 a 1989, gobiernos de Xicoténcatl Leyva Mortera y Oscar Baylón Chacón; 1989, da inicio el gobierno de Ernesto Ruffo Appel.

Si en términos absolutos la población burocrática creció de manera moderada hasta 1977, a partir de ese año el ritmo se incrementa aceleradamente llegando a una tasa de crecimiento anual del 12% entre 1977 y 1983. Para el siguiente sexenio, aún cuando es el que en términos absolutos registra el más alto crecimiento, la tasa anual desciende a un 8.1%, la que evidentemente sigue siendo muy elevada, pero ya expresa una ligera disminución y una tendencia hacia su posterior estabilización.¹²⁹ Esto también puede apreciarse en el cuadro 2.13, en el que se establece la relación del personal gubernamental y la población de la entidad.

Hasta el año de 1983, aproximadamente había 5 burócratas por cada mil habitantes. Sin embargo, para 1988 el incremento de la burocracia se refleja en el aumento de la relación, pues a partir de ese año habrá aproximadamente 7 burócratas por cada mil habitantes, cifra que se incrementaría notablemente si agregáramos en la estimación a la burocracia federal que reside en Baja California, así como el sector paraestatal y personal docente del gobierno del estado. Aun así, la relación burocracia/población es muy inferior a la que registra el empleo público a nivel nacional (véase cuadro 2.2).

129 Cabe señalar que a partir de 1977 el crecimiento del empleo se ha concentrado de manera fundamental en los ayuntamientos, pues si en el periodo de 1977 a 1983, el ritmo general de crecimiento es del 12%; en los ayuntamientos se eleva hasta un 13.4%. Para el siguiente sexenio sigue siendo ligeramente superior al registrado en el comportamiento agregado y para 1989-1990, aún cuando la tasa de crecimiento general es negativa (-0.7%), la caída se registra en los empleados al servicio del gobierno del estado, mientras que en los municipios se da un crecimiento positivo del 5.8% (Cuadro 2.12).

CUADRO 2.13
PERSONAL BUROCRATICO POR CADA 1000 HABITANTES EN
BAJA CALIFORNIA Y SUS MUNICIPIOS EN AÑOS
SELECCIONADOS 1955-1990

AÑO	Personal del Gobierno del Estado	MUNICIPIOS				Total Municipios **	Total Baja California **
		Mexicali	Tijuana	Ensenada	Tecate		
1955	2.1	2.2	3.9	4.5	5.7	3.1	5.2
1959	2.2	2.0	3.8	4.4	5.0	2.9	5.1
1965	2.3	2.2	2.5	3.0	3.5	2.4	4.7
1971	1.8	2.1	3.1	2.3	3.5	2.5	4.3
1977	2.0	2.5	2.4	2.1	3.8	2.4	4.4
1983	2.5	3.3	3.0	4.1	5.7	3.3	5.8
1988	3.0	3.8	3.7	5.6	6.7	4.0	7.0
1989	3.1	2.9	5.3	4.2	5.7	4.2	7.3
1990	2.8	3.3	5.1	4.6	5.6	4.4	7.2
Promedio 1955-1990	2.43	2.69	3.65	3.87	5.03	3.24	5.66
1990*	3.0	4.0	5.6	4.0	4.7	4.7	7.7

FUENTE: Para la población burocrática cuadro 2.10. Para poblaciones: interpolaciones con datos censales hasta 1980. Posteriormente: "Encuesta Continua de Población": de 1986 y 1988, CONEPO.

* Datos con base en las estimaciones de "Resultados Preliminares del XI Censo General de Población y Vivienda", INEGI, 1990.

** Estimaciones del autor (V.A.E.V.).

Tomado de: Base de Datos del Centro de Estudios para el Desarrollo de la Administración Municipal, A.C., Mexicali, B.C., 1990. Publicado posteriormente en Revista Civitas, Mexicali, B.C., CEDAM, A.C., núm. 2, junio-septiembre de 1990, Anexo Gráficas y Estadísticas.

Como sosteníamos con anterioridad, en el año de 1989 se evidencia el cambio en el patrón de crecimiento del empleo estatal. Es precisamente el año que da inicio el primer gobierno de origen panista en la entidad. Entre 1989 y 1990 el ritmo de crecimiento del empleo público cae a un -0.7%. Si bien en números absolutos la reducción apenas llega a 205 empleados, la caída porcentual es muy acentuada. Todo parece indicar que el nuevo gobierno, a pesar de

provenir de la oposición, contempla dentro de su plan de acción la instrumentación de una política más radical de control del gasto público que sus antecesores. Política perfectamente acorde con los objetivos de reforma estatal impulsados por el presidente Carlos Salinas de Gortari.¹³⁰

Recapitulación. Reforma del Estado y empleo público en Baja California

El examen de las formas y ritmos de la evolución del empleo público durante los últimos años, nos permite evaluar de manera directa el esfuerzo racionalizador del Estado mexicano para corregir su excesivo crecimiento. La estructura laboral es un indicador útil para tomarle el pulso al crecimiento o redimensionamiento del aparato de gobierno. Cuando en el país se apostó por una política de intervencionismo estatal como instrumento exclusivo del desarrollo y como fuente de legitimación política, el aparato estatal absorbió amplios contingentes de población y asumió la resolución de los problemas del desempleo mediante el crecimiento de los aparatos gubernamentales. A partir de 1982, el cambio en el modelo de desarrollo lógicamente se tradujo en un viraje en la política de empleo estatal, a través del redimensionamiento de los órganos paraestatales y del control de los gastos de gobierno. Si bien la estructura o aparato estatal se ha contraído, hasta

130 Desde el principio de su gobierno, Ernesto Ruffo Appel "planteó la conducción gubernamental en plena concordancia con la política económica nacional y en un contexto de pleno respeto a las reglas del juego gubernamental impuestas por el presidente de la República. Este acercamiento quedó de manifiesto desde un inicio, con la presencia de Carlos Salinas de Gortari en la toma de posesión del nuevo mandatario estatal. Como dice José Negrete Mata, a propósito del primer informe de gobierno: '(En el informe) hay coincidencia plena con la política económica federal, como la que se refiere a la racionalidad en la administración pública y la disminución de la participación económica del Estado en la economía' ("El primer año de un sexenio panista", en revista *Communicare*, Tijuana, B.C., año 2, núm. 12, noviembre de 1990, pág. 28), Oscar F. Contreras y Víctor Alejandro Espinoza Valle, "Frontera y sociedad en Baja California", en *Política* 115, Suplemento de *El Nacional*, México, D.F., julio 18 de 1991, pág. 19.

el momento, el peso mayor de la reducción se ha concentrado en su sector paraestatal, así como en los excesivos gastos del funcionamiento de la maquinaria burocrática. El sector central sigue absorbiendo al 77% de la fuerza de trabajo pública y por ahora continúa a la espera de ser incluido en el proceso de modernización administrativa y de los servicios que tradicionalmente ofrece, mediante la implantación de procesos automatizados.¹³¹

Si bien el Estado se ha desembarazado de entidades que aumentaban su peso, no ha renunciado a la conducción centralizada de la vida social del país. Del proceso de redimensionamiento estatal ha salido robustecido el presidencialismo mexicano. Una evidencia tangible la constituye el incremento de la presencia del ejecutivo a través de las agencias federales, a lo largo de la geografía nacional. La desconcentración de personal de la capital del país, en los hechos, se tradujo en una mayor centralización política. Durante la época de reforma se ha observado un descenso de la burocracia federal en el D.F., pero ha aumentado la proporción de empleados al servicio de la Federación en el resto del país, a la vez que las burocracias locales han observado una contracción en su ritmo de crecimiento (véase cuadro 2.3).

El cambio que a partir de 1984 muestra el patrón de crecimiento del empleo público en México, a través de la disminución de los ritmos de expansión observados por décadas y de su tendencia estabilizadora, significa una drástica ruptura con la política clientelar que caracterizó al Estado posrevolucionario. La absorción de amplios contingentes sociales y la ilimitada disposición de recursos públicos eran segura inversión de capital legitimador. Desde 1982, el Estado ha decidido limitar su crecimiento al ritmo de la reproducción demográfica del país (2.2% aproximadamente); este no es un desafío

131 Tal parece que la utilización de sistemas computarizados y su traducción en la prestación eficiente del servicio se ha iniciado en los servicios de ventanilla, es decir, en aquellas áreas de urgente modernización, pero más como soluciones inmediatistas que como proyectos estructurados. Esto último se corrobora empíricamente mediante la simple visita a dependencias que brindan servicios sustantivos.

menor y es indicativo de la voluntad presidencial del cambio en la relación entre el Estado y la sociedad, que la autorreforma persigue.

El análisis regional del comportamiento de la estructura laboral en el sector público a través del caso bajacaliforniano, nos permite observar que la implantación de las políticas de reforma registra ritmos diferentes en el plano nacional y local. Si la política de empleo público en México ha sido un instrumento legitimador y ha permitido la ampliación de los canales clientelares, en las entidades federativas esa práctica parece confirmada por el patrón de crecimiento sostenido que registra el empleo estatal. Mientras que el empleo nacional desde 1984 muestra claramente los efectos de la política contraccionista, en Baja California el empleo federal tiene su punto de inflexión dos años más tarde; pero el empleo en el estado y los ayuntamientos continuó creciendo hasta finales de 1989, cuando inició su tendencia descendente. (Véase gráfica 6).

Mientras que a nivel nacional entre 1983 y 1989 el ritmo de crecimiento anual del empleo cayó a un 2.4% (cuadro 2.3), el empleo local continuó creciendo a una tasa anual del 8.1%; si bien inferior a la reportada en el sexenio inmediato anterior (1977-1983), calculada en un 12%, todavía muy superior a la observada en el plano nacional (cuadro 2.12). Lo cual ejemplifica también que en el caso de Baja California no se siguió el mismo patrón de descenso del ritmo de crecimiento del empleo local que se registró a nivel nacional (cuadro 2.3). La falta de información no nos permite comprobar que este aumento de la burocracia local fuese producto de una verdadera política de descentralización. El hecho es que durante las administraciones de Roberto de la Madrid y Xicoténcatl Leyva/Oscar Baylón Chacón, la burocracia creció a ritmos acelerados y, hacia finales de 1989, el nuevo gobierno se propuso impulsar una política de reforma estatal acorde con los lineamientos presidenciales. En opinión de dos altos funcionarios de su administración “en materia de gobierno y administración, la gestión del Lic. Ernesto Ruffo Appel se propuso y ha impulsado una política de reestructuración y reordenación profunda de la administración pública estatal, basada en el principio de ‘Gobierno Promotor, Sociedad Ejecutora’ (...) (cuyo propósito supe-

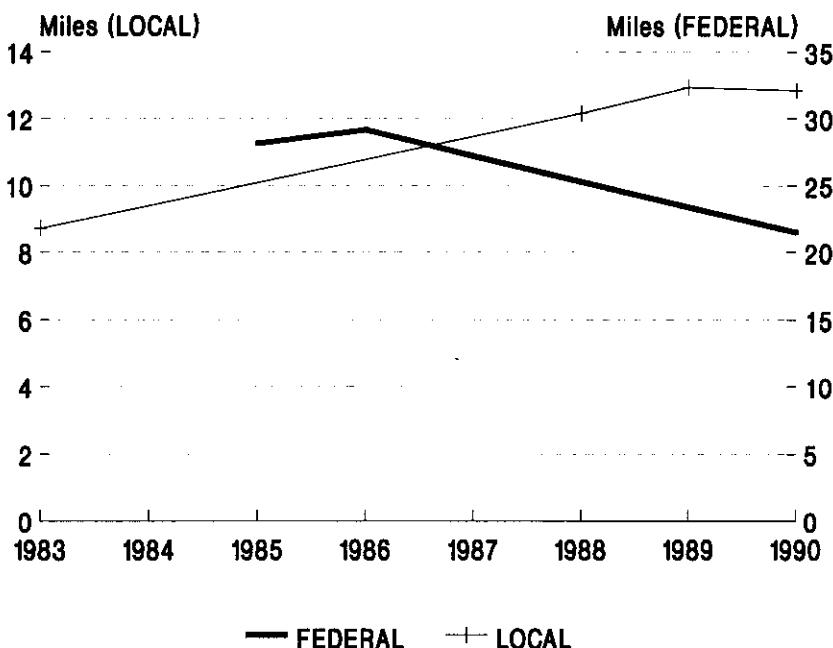
rior) es el de dimensionar la estructura pública, al justo requerimiento de sus funciones sustantivas: de organización, regulación y promoción del desarrollo".¹³² La caída observada en el ritmo de crecimiento del empleo entre 1989 y 1990 a un -0.7%, parece confirmar la voluntad racionalizadora del aparato público, expresada en el proyecto del ejecutivo estatal.¹³³

Los datos presentados también nos permiten concluir que el impacto social del trabajo burocrático es muy diferente según se le analice a nivel nacional o regional. En el primer caso el empleo público representa aproximadamente el 21% de la Población Económicamente Activa ocupada del país (cuadro 2.2), mientras que en Baja California se estima en un 9.1%. Lo anterior queda de manifiesto en la relación de burócratas por cada mil habitantes, pues si en el país es de 55 empleados públicos, en Baja California apenas llega a 7 burócratas por cada mil habitantes (cuadros 2.2 y 2.13), lo cual no indica que la burocracia no sea una población significativa en las entidades del país; tal vez sea la evidencia de una marcada concentración de los recursos humanos y financieros en la capital y ciertas regiones. La desconcentración de personal federal del D.F. no registra ningún impacto en el caso de Baja California; por el contrario, entre 1986 y 1990 el empleo federal en la entidad acusa una severa reducción del 26.3%.

132 Luis Arturo Durazo Islas y Angel Vera Aguilar, "La reestructuración de la administración pública estatal. El caso de Baja California", en revista *Administración Pública*, Mexicali, B.C., Instituto de Administración Pública de Baja California, núm. 1, septiembre-diciembre de 1991, págs. 53 y 56.

133 En su Plan Estatal de Desarrollo —documento en el que se definen objetivos, estrategias y acciones que habrán de guiar la política del ejecutivo durante su sexenio de gobierno—, el gobernador Ruffo Appel precisaba los objetivos que se proponía su gestión en materia de administración pública: "Establecer un estado rector, normativo y promotor del desarrollo económico y político, a través de la modernización de la administración pública estatal, apoyando y fortaleciendo a los municipios en un marco de auténtico equilibrio federalista, de respeto a su autonomía y que, con la participación ciudadana, coadyuve al desarrollo de la sociedad bajacaliforniana. (...) La estructura burocrática del Estado debe obedecer a su función de promotor del desarrollo, por lo que habremos de ir redimensionando las proporciones entre el gasto y la inversión" COPLADE, *Plan Estatal de Desarrollo 1990-1995*, Mexicali, B.C., Gobierno del Estado de Baja California, 1990, págs. 49,6.

Gráfica 6
**TENDENCIA DEL EMPLEO PÚBLICO EN BAJA CALIFORNIA,
 FEDERAL Y LOCAL (ESTATAL Y MUNICIPAL)**



FUENTE: Cuadros 2.9 y 2.10

Lo que en 1990 se va a traducir en una distribución paritaria entre el personal al servicio de la Federación y los trabajadores estatales y municipales. En términos políticos, la distribución paritaria de los trabajadores estaría evidenciando una tendencia hacia la atenuación del centralismo político a través del empleo público y del servicio prestado por las agencias estatales y federales. Esta es sólo una hipótesis que requiere de mayor investigación.

Es importante señalar que la composición del empleo público en Baja California observa la misma relación en la distribución sectorial que el registrado a nivel nacional. Si en este último caso, el sector

central concentra a lo largo de la década de los ochenta al 75% del personal (cuadro 2.6); el empleo central federal en la entidad se sitúa en un 77% y el local (estado y municipios) en un 78%. El sector central en la administración pública federal y estatal es el que concentra al grueso del trabajo público mexicano. Las tendencias de crecimiento absoluto y relativo de personal durante la época de reforma estatal nos indican que es el sector central el destino de la nueva fuerza de trabajo que se incorpora al sector público al ritmo del crecimiento demográfico del país. Por lo demás, en las entidades federativas mexicanas, el sector paraestatal dependiente del ejecutivo local parece no haberse contraído de forma significativa, en gran medida debido a que básicamente se orienta a la gestión y prestación de servicios públicos y hacia la promoción del desarrollo. No existen, como en el caso nacional, empresas paraestatales productivas; no se trata de gobiernos propietarios que hayan crecido de manera desmesurada y por ello "desvén la atención" estatal en la impartición de justicia social —como en el caso federal— y que por ende justifiquen su redimensionamiento.¹³⁴

Si el sector central de los gobiernos federal y estatal concentra al 75% del empleo público, el colectivo más numeroso lo constituye el personal del magisterio. En Baja California, aproximadamente el 46% del total de los trabajadores públicos es personal docente y administrativo, afiliados al Sindicato Nacional de Trabajadores de la

134 Sin embargo, en el caso de Baja California, existe la voluntad gubernamental de impulsar la modernización y el redimensionamiento del sector paraestatal con el objeto de eficientar su funcionamiento, a la vez que privatizar y concesionar en lo posible la prestación de los servicios (públicos). En el Plan Estatal de Desarrollo 1990-1995, *op. cit.*, pág. 48, se establece: "(se buscará) reorientar la política de subsidios a Instituciones y Organismos Descentralizados, con un sentido de racionalidad promoviendo la autosuficiencia en cada uno de ellos, a través de un redimensionamiento de sus funciones y atribuciones. (...) Elaborar la normatividad bajo la cual participen los particulares en la privatización y concesión de servicios públicos". Una primera medida del gobierno de Ruffo orientada a reorganizar el funcionamiento sectorial de la entidades paraestatales, fue el Acuerdo publicado en el Periódico Oficial del 10 de mayo de 1990, "por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores". Es evidente que se trata de un primer esfuerzo administrativo encaminado a lograr mayor coordinación y supervisión de las empresas paraestatales. Véase el Acuerdo en el anexo de la revista Administración Pública, Mexicali, B.C., IAP, *op. cit.*

Educación (SNTE) a través de sus secciones 37 (estatal) y 2 (federal). El 70.5% de los empleados del sector central federal en Baja California pertenecen al SNTE (cuadro 2.8), mientras que el 43.3% del personal central de los gobiernos del estado y municipios conforman la sección 37 de dicho sindicato (cuadro 2.11). Estos datos son indicativos del poder acumulado por el sindicato de la educación y nos obligan a reflexionar en torno a la organización corporativa de los trabajadores al servicio del Estado, a partir del caso bajacaliforniano.