

MARGARITA BARAJAS TINOCO\*

## LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y LA POLÍTICA DE EMPLEO. UNA APROXIMACIÓN A LA PANORÁMICA DE BAJA CALIFORNIA

---

RESUMEN

Este documento versa sobre el proceso de modernización del Estado en un contexto internacional y nacional y el cambio de la administración pública como un espacio derivado, que a su vez, da configuración a la concepción y política de empleo desde un marco del *nuevo papel del Estado*. Se elabora una aproximación general a formas de trabajo en México y Baja California y a políticas oficiales en torno a este ámbito social-económico, así como al señalamiento de algunos programas diseñados y ejecutados por la Secretaría del Trabajo en pro de contribuir a una mejor ocupación de la población. Por sus características, tales políticas son consideradas limitadas debido a que centran su función sólo del lado de la oferta de trabajo. El documento se elabora a partir de una revisión documental de manera descriptiva y analítica hacia sus conclusiones.

*Palabras clave:* Estado, política, trabajo, Baja California.

### ABSTRACT

This document turns on the process of modernization of the State in an international and national context and the change of the public administration like a space derived, that as well, its configuration to the conception and policy of use from a frame of the new role of the State. A general approach is elaborated to forms of work in Mexico and Baja California and to official policies around this social-economic scope, as well as to the signaling of some programs designed and executed by the Secretariat of Work for contributing to one better occupation of the population. By there characteristics these policies are considered limited because they center his function only of side of the supply of work. The document is elaborated from a documentary revision of descriptive and analytical way towards its conclusions.

*Keywords:* State, policy, work, Baja California.

---

\* INVESTIGADORA DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA. ESTUDIANTE DEL DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES APLICADAS, EL COLEF. BECARIA PROMEP. Correo electrónico: mbarajas@uabc.mx

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es introducirse al tema sobre la *modernización del Estado y la administración pública* en el contexto de las transformaciones sociales y los impactos en las políticas de empleo.<sup>1</sup> Se parte de la idea de que el marco de la modernización del Estado es lo que da, en buena cuenta, razón de muchos de los procesos políticos y socioeconómicos sociales de nuestros días, uno de esos procesos lo constituye el *mundo del trabajo*, de ahí que interese conocer cómo se ha perfilado una política de empleo en el marco de los cambios modernizadores del Estado y la propia administración pública. Por otra parte, se propone elaborar una aproximación al estudio de una entidad fronteriza, Baja California, y a políticas formales asociadas al ámbito laboral dentro dicho espacio.

Así, en este documento se procede sucintamente de la siguiente manera: primero se presenta una síntesis a partir de dos fuentes (Villoria, 1997 y Prats, 1992) sobre el marco general y por tanto de contexto en que se ubica la modernización del Estado y lo que esto ha implicado y continúa haciéndolo en la organización pública; enseguida se describe el contexto y la situación específica en México en los cuales se procede a realizar los cambios de dicha ola modernizante, haciendo énfasis en el ámbito del trabajo. En tercer lugar se exponen, a partir de Rendón y Salas (1996), rasgos de la fisonomía que el Estado mexicano ha mostrado frente al empleo y a partir de este mismo material, una propuesta de lo que debería retomarse en una política de empleo en contraste con algunas anotaciones que incorpora el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, mismo que se revisó para observar el discurso o posición frente al trabajo. La última sección elabora una aproximación al ámbito laboral identificado en Baja California y el señalamiento de algunas políticas expresas, circunscritas a este espacio.

---

<sup>1</sup> Este documento constituye una versión reelaborada del trabajo realizado dentro del curso "Estado y Políticas Públicas", impartido por Gerardo Ordóñez en febrero de 2003.

El objetivo de este documento se resume en el intento de encontrar vinculaciones y una mejor comprensión entre el proceso de modernización estatal y gubernamental, y sus relaciones con el trabajo y las posturas implícitas o explícitas frente a éste.

## LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

La modernización del Estado se ha entendido en la literatura como el proceso de cambio y adaptaciones que éste ha incorporado en su organización y funcionamiento. Esta modernización se ha tomado como una medida para enfrentar la crisis en el marco de lo que se conoce como *Estado de bienestar* y que se reconoce, sobre todo, por una fuerte crisis fiscal ubicada generalmente en varios países en la década de los años ochenta y en algunos un poco antes. En la bibliografía, el término *modernización* se ha utilizado como un paraguas conceptualizador bajo el cual se acogen los fenómenos de adaptación. También se identifica como paradigma *burocrático* al que envuelve el Estado de bienestar en un contexto de crisis, donde dicho paradigma parece estar llegando a la fase final de su existencia, dando lugar a otro, identificado como *posburocrático* (Villoria, 1997). Históricamente, cuando la crisis fiscal del Estado de bienestar se hace explícita, ocurre un desarrollo de la conciencia de escasez en un entorno internacional dominado por la competencia global; los antes valores del Estado de efectividad y de rendición de cuentas van quedando de lado para dar lugar al valor de la eficiencia, donde hacer lo mismo —o más— con menos dinero, será lo importante. La eficiencia va cobrando prioridad y el *managerialismo* constituirá el instrumento clave en estos procesos de cambio.<sup>2</sup> En

---

<sup>2</sup> La argumentación del discurso del cambio ha descansado en que ello ha sido prioritario y esencial para conseguir desembarazar la economía de mercado de los pesados lastres que el sector público arroja sobre ella, de forma que los distintos países puedan competir en condiciones más ágiles y flexibles en la nueva economía globalizada. Esta respuesta recoge el espíritu del proceso modernizador en sus inicios en la década de 1980 (Prats, 1992).

un análisis que Prats (1992) hace acerca de la agenda política del sector público durante la década de los ochenta en los países de la OCDE, cabe destacar de manera especial que los procesos de modernización administrativa del Estado van a identificarse y reconocerse dentro de las propias políticas económicas. No es que los programas de modernización sean una mera consecuencia de los programas de ajuste o dinamización económica, de hecho mantienen una cierta autonomía. Pero las fuertes transformaciones habidas en el sector público durante la década de los ochenta y las que siguieron produciéndose en la de los años noventa, no se explican desde la lógica intrínseca de los programas de modernización. A veces hasta son ajenos a tales programas y, en cualquier caso, las líneas fuertes de cambio sólo cobran sentido y verosimilitud cuando se les asocia con objetivos de naturaleza económica (Prats, 1992:13). A partir de este reconocimiento es que el autor delimita y aclara que retoma la modernización como un concepto sustantivo y no simplemente formal,<sup>3</sup> por lo que le permite incluir bajo este sentido todas aquellas líneas de cambio significativas para el sector público, independientemente de su inserción formal en la política de “modernización”, en la política económica general o en cualquier otra política sectorial.

Así, el contexto en que llega la necesidad de cambio está dado por la preocupación por reducir el déficit fiscal, con lo cual se dan privatizaciones, desregulaciones, búsqueda de calidad en la prestación de servicios públicos, desconcentración funcional o descentralización territorial y mayor participación de las ONGs.

Asimismo, algunas organizaciones públicas y privadas fueron llegando a la conclusión de que era preciso efectuar innovaciones en virtud de su relación con el entorno ahora denominado *globalizado* y, además, que era necesario introducir innovaciones en el nivel de la gestión interna para adaptarse a los cambios

---

<sup>3</sup> Los discursos modernizadores son inherentemente políticos e ideológicos, y su construcción es el fruto de la conquista política de una verdad desde la primacía comunicativa y de poder, no de la conquista científica (Villoria, 1997).

(Eliassen y Kooiman, 1987, en Villoria, 1997). En última instancia, procuraban legitimar su actuación con base en los productos o servicios ofertados, con calidad y disminución de costos. En el mismo sentido, o bajo la misma premisa, los gobiernos centrales han creado amplios programas de actuación con la misión no tanto de legitimar sus productos, sino de legitimar la institución en su conjunto (Bañón y Carrillo, 1996, en Villoria, 1997.) Estos programas en ocasiones han dado forma y conceptualización a las múltiples estrategias de adaptación y supervivencia que las distintas organizaciones públicas —sobre todo locales— estaban siguiendo, aun cuando en otros casos fueron programas de contenido claramente ideológico y lanzados sobre el resto de la administración con carácter coercitivo y jerárquico.

La modernización sólo se puede entender en el marco de los grandes cambios políticos y sociales que nuestras sociedades han vivido y continúan viviendo, considerando las peculiaridades de cada Estado; los principios reconocidos sobre los cuales descansan los cambios son:

*a)* Que las variables en el proceso de cambio no sólo son económicas, sino también sociales (cultura política y cívica). Lo interno que adapta lo externo según su circunstancia específica.

*b)* Que la fuente principal de los cambios son los cambios sociales y económicos que se producen fuera del sistema político. De cómo se incorporen éstos se tiende a la estabilización.

Las causas generales del cambio más influyentes o determinantes en este sentido son:

1. Un mundo cada vez más complejo e interdependiente.
2. La globalización de los problemas y soluciones, opinión pública, sociedad del conocimiento, investigación y tecnología, impactos en las organizaciones y empleados.
3. El desarrollo de expectativas sociales frente a lo público (y a su deficiente respuesta).
4. Cambio de pensamiento económico.

Con base en la consideración de Prats (1992:14-22), y a partir de su investigación, los cambios han estado identificándose en los siguientes rubros enlistados de forma resumida.

1. *Un control más estricto de los costes de los servicios públicos.* Este enunciado implica sobre todo un cambio administrativo importante por el impacto de las políticas de ajuste, por lo regular se han introducido técnicas de gestión privada para mejorar sensiblemente los sistemas de información contable. Ahora bien, otro énfasis muy socorrido en esta línea ha tenido que ver con la reducción del salario real y del número de los empleados públicos. La política de ajuste se ha traducido en general en una reducción, en ocasiones drásticas, del reclutamiento de nuevo personal.

2. Otra línea importante de cambios muy marcada es la referente a las *políticas de regulación económica y a las empresas públicas.* Por desregulaciones económicas se entiende los cambios o eventualmente la supresión de las regulaciones económicas existentes con la finalidad de reducir o eliminar las constricciones impuestas de manera legal al libre juego del mercado. A lo largo de la década de los años ochenta se extendió prácticamente por todos los países la insatisfacción y la crítica al mal funcionamiento de las empresas públicas. Muchas de ellas entraron en pérdidas a lo largo de la década de los setenta, pérdidas que fueron enjuagadas con déficit presupuestario.

3. Una modalidad de innovación introducida hacia el interior lo constituye el *establecimiento de sistemas de información para la gestión operacional*, tratando de acompañarse del establecimiento de sistemas para incentivar el desempeño. Tales sistemas han adoptado en ocasiones la vía de retribuciones por productividad, de las que existen y se han experimentado fórmulas muy diversas.

4. En cuarto lugar, otro rubro clave ha sido la *descentralización territorial y funcional.* Así, durante la década de los ochenta, se han obtenido mayores evidencias de que la adecuada asignación de responsabilidades públicas entre los diversos niveles de gobierno

.....

influye considerablemente en el grado de eficacia y eficiencia del sector público. De este modo, se han producido importantes trasposos de competencias desde el nivel central a los gobiernos intermedios (estados, regiones) y a las administraciones locales. En particular, se ha fortalecido la autonomía local, pero apoyándola financieramente en sus propias fuentes de renta y reduciendo por consiguiente las transferencias financieras desde el gobierno central a los gobiernos locales.

El Estado ha transitado desde la intención de enfrentar su propia crisis, hasta probar nuevas formas de organización que le den mantenimiento y funcionalidad; lo cierto es que no ha escapado de ser fuertemente cuestionado como organización eficiente y eficaz y de repente se ha mostrado como una organización difusa, sin definición y rumbo, como Villoria lúcidamente expone:

La administración se encuentra sometida a diversos debates, no tiene claro si la gestión pública es un proceso técnico o político, si basta con generar respuestas de gestión importadas del sector privado o si es necesario reciclarlas con los valores propios de lo público, si es necesario desarrollar habilidades gerenciales o mayor sensibilidad ética, si hay que dar empowerment a los empleados públicos o hay que desarrollar políticas neotayloristas (medir rendimientos y reducir plantillas). (Villoria, 1997:79)

El Estado de derecho sufre las consecuencias de la dificultad de articular intereses diversos y construir un sistema de elaboración de normas donde predomine el diálogo racional sobre el pacto y la componente partidista, dificultad que influye en la consiguiente deslegitimación de las leyes y su tendencia al incumplimiento (Habermas, 1991, en Villoria, 1997).

En la década de los noventa cobra importancia el debate de grupos y el asunto entre política y administración, y aparece un valor aparentemente secundario: el valor de la *responsabilidad* frente a los diversos agentes críticos implicados, el papel de la sociedad civil y su potencial influencia en los diseños de política que cada vez van

cobrando mayor presencia. El problema con el que ahora se enfrenta la administración consiste en la acumulación de los valores a los que se debe servir y, además:

a) Rendir cuentas a las instituciones de la democracia.

b) Ser eficaz y eficiente.

c) Responder políticamente a los diversos actores implicados, en un entorno de sujetos iguales, con intereses contradictorios y aptos para el diálogo.

Pese a que la modernización se ubicó como proceso especialmente en la década de los ochenta, lo cierto es que es un proceso desde entonces continuo, en el que han aparecido nuevos conceptos.<sup>4</sup> Desde una perspectiva más integral, el reto consiste en que el Estado pueda cumplir con su función más importante, el de servir a sus gobernados y velar por los mínimos derechos de éstos en un marco que disminuya las inequidades.

#### LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO MEXICANO

En México, al igual que en otros países, la modernización del Estado se reconoce especialmente en el contexto inmediato a la crisis económica y, por ende, del cambio estructural. El marco de ello constituye el parteaguas para ubicar el antes y el después de muchos de los procesos ocurridos en México, casi en cualquier dimensión. A partir del trabajo de Dillares (2000), las variables más importantes durante la década de los ochenta revelan la forma de una crisis severa de endeudamiento externo (más de 100 mil millones de dólares) y una intensa fuga de capitales (un total de 28 mil millones de dólares durante 1980-1982), recesión productiva (con la caída estrepitosa

---

<sup>4</sup> Se introducen tres nuevos conceptos en la gestión pública: el de *calidad*, el de *cliente* y el de *gestión de calidad*. Todos ellos con problemas a la hora de hacerse operativos en el sector público.



del PIB en 1982 a 0.5% y en 1983 a -4.7%, tasa de desempleo en 1982 de 8% y con una tendencia del deterioro creciente), un proceso inflacionario acelerado que en unos cuantos meses pasó de 40 a 100%, y un mercado deterioro salarial (el índice real del salario medio industrial cayó, entre 1982 y 1984, a cerca de 30%), mientras que los salarios mínimos reales lo hicieron en más de 30% tan sólo en los primeros siete meses de 1984, y como gran delincuente al Estado, que a través de su excesivo déficit fiscal (que representaba 16.5% del PIB en 1982) y su errática política subsidiadora y proteccionista provocó el deterioro.<sup>5</sup>

En el ámbito de lo social, se señala que estos años de crisis hicieron a la sociedad mexicana más igualitaria en el sentido que los mexicanos somos ahora “más iguales en la pobreza” (Aguilar Camín, 1991, en Dillares, 2000). Así es, ahora el número de pobres con un ingreso familiar menor a los dos salarios mínimos pasó a representar de 40 al 60% del total de la población (entre 1980 y 1990); por su parte el gasto público de interés social disminuyó como porcentaje del producto nacional: durante la década de los ochenta cada mexicano recibió una cuarta parte menos de inversión en salud y una tercera parte en inversión educativa, el consumo en alimentación también se vió disminuido a la par del bajo poder adquisitivo.

El comportamiento de la estructura ocupacional para la década de los ochenta difícilmente puede ser explicado y señalado al margen de los efectos más contundentes de la crisis económica que se manifestó hacia 1982 en todo el país. Si bien desde décadas anteriores se van perfilando cambios, por ejemplo la terciarización de la economía, la incorporación cada vez mayor de la mujer al trabajo y el empleo informal, entre otros, no es sino hasta el segundo quinquenio de la década de los ochenta cuando los mismos son más marcados. Ante la inflación que se disparó en 1982, el sector productivo entró en una aguda recesión y en el ámbito nacional se

---

<sup>5</sup> Esto lo documenta Miguel Rivera R. en su texto *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano*, 1986, en Dillares, 2000.

registraron despidos masivos de trabajadores, esto agudizó el desempleo, además que se pasó por una etapa de desequilibrio e inestabilidad económica.<sup>6</sup>

En lo político, el agotamiento de las estructuras corporativistas se manifestó en la erosión de la estructura piramidal del partido en el poder, se cuestionó además su función de instrumento negociador y representativo de los intereses de los diferentes grupos sociales, y en esa medida perdió eficiencia como gestor de las demandas sociales en esta década. Sin profundizar ahora, cabe llamar la atención que este fue el marco donde se inscribió la reforma político-electoral y todo lo que en consecuencia ella ha implicado.

En este contexto de crisis, a partir de 1982 se define una estrategia de ajuste y cambio estructural de la economía, acompañada con otra de modernización económica y apertura comercial. Así, después de más de seis años de estancamiento económico, en 1989 la economía mexicana presentó una tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto de 3.3%, en 1990 de 4.4%, en 1991 de 3.6% y de 2.6% en 1992.

Asimismo, el ritmo inflacionario disminuyó de 30% anual en 1990 a poco más de 10% en 1992 (Dillares, 2000). Este marco socioeconómico, y si se quiere político, va a ser el escenario y fondo en el cual se inscriba todo el conjunto de políticas que el Estado comience a ejecutar y a identificar como novedosas.

Las políticas que evidencian el carácter de esta nueva estrategia definida oficialmente como “liberalismo social” son, en primer lugar, la política redimensionadora del sector paraestatal —sobresaliendo el proceso de reprivatización de los bancos, la reestructuración del conglomerado de Pemex y la venta de Telmex y Aeroméxico—, el desmantelamiento

---

<sup>6</sup> Resulta interesante tener en cuenta que mientras entre 1976 y 1982 se generaron cerca de 4 millones de empleos (aproximadamente 700 mil cada año), de 1983 a 1986 sólo se crearon 850 mil, cantidad equivalente a la quinta parte de los que se generaron en el sexenio anterior (280 mil en promedio al año) (Arroyo y Fuentes, 1986:15).

de una estructura proteccionista y la apertura comercial, las adecuaciones hechas a la Ley de Inversión Extranjera —vía acuerdos que permiten una mayor fluidez de capitales externos al país y una participación de dicha inversión hasta en un 100%— el énfasis en el incremento de la productividad a partir de impulsar un acuerdo nacional de productividad laboral entre empresarios y trabajadores, las modificaciones al artículo 27 constitucional que trata de dotar al campo de un marco legal más atractivo para la inversión de capitales; y en segundo lugar la política social encabezada por el Programa Nacional de Solidaridad, que de una manera selectiva y racional distribuye el poco gasto social, en proyectos como “escuela digna”, electrificación, pavimentación y salud —entre otros— y en donde el Estado funge, ya no como subsidiador, sino como coordinador de los esfuerzos sociales, dejando en la sociedad misma la acción principal de la ejecución. (Dillares, 2000).

La nueva estrategia de desarrollo nacional está ejecutándose ya en el campo de la actividad económica. El reordenamiento de los mercados financieros y bancarios, la reestructuración de la deuda externa, el ingreso de México al GATT y la tendencia a la conformación de bloques regionales (Acuerdo Comercial con Chile y el TLCAN concretado en 1994), son muestras de algunas medidas económicas implicadas que revelan la dimensión del proyecto de cambio estructural que se precisó generar y el monto de los esfuerzos que se requieren para responder adecuadamente a esta nueva etapa del desarrollo mexicano.

Ahora lo que rige son criterios de productividad y competitividad. Hoy en día se habla de productividad como un proceso de perfeccionamiento continuo de las empresas, donde deben mejorarse inexorablemente la calidad de los productos —incorporando gustos y preferencias de los consumidores—, la tecnología y los materiales para la producción. En cuanto a la competitividad, la interrelación

de las economías y la globalización de los negocios, las reglas de la competencia no se ubican ya en el plano nacional, sino en el intercambio internacional y en donde cobra singular importancia la incorporación creciente del progreso técnico y del conocimiento científico en los procesos productivos y distributivos, así como la preservación del medio ambiente y los ecosistemas (Castillo y Dillares, 1992, en Dillares, 2000).

En el ámbito del gobierno, se observa un cambio en los criterios de racionalidad de la gestión pública, en donde la asignación de recursos debe responder cada vez más a razones de eficiencia económica que a conveniencias políticas; y, asimismo en el ámbito de lo social, es evidente que las actuales reformas dejaron ver una transferencia paulatina de poder o al menos participación de la sociedad, en tanto ésta adquiriría un papel más protagónico en la solución de sus propias demandas.

En este marco se dejó atrás la imagen del Estado de bienestar, paternalista y omnipresente, capaz de intervenir en cualquier cosa, y se trasciende a un nuevo Estado moderno, menos intervencionista, más eficiente y más versátil en su estructura, para llevar a cabo cambios importantes en la estrategia de desarrollo y en el perfil de país que se requiere construir para el próximo milenio. Ésta es la imagen nueva del Estado moderno, que se ha definido como Estado modesto o Estado estratega en el país. Dillares advierte que este proceso de modernización no es gratuito y que conlleva altos costos sociales y fuertes problemas políticos. De ello pudieran dar cuenta los más de 30 millones de mexicanos que viven o sobreviven en los límites de la pobreza y las movilizaciones y los fuertes reclamos de una sociedad por poner en la mesa de discusión democrática el debate sobre las alternativas de solución a los problemas del desarrollo nacional.

#### EL MERCADO DE TRABAJO BAJO EL CONTEXTO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO MEXICANO Y SUS POLÍTICAS

Independientemente de la modalidad o énfasis de un tipo de Estado, el caso es que desde el punto de vista social, un modelo de

desarrollo económico es eficiente según su propia capacidad para incrementar el nivel de vida del pueblo donde gobierna. En un sistema de economía de mercado como el que nos rige, el trabajo constituye la fuente básica de ingreso para el grueso de la población. La posibilidad de contar con un empleo bien remunerado constituye el medio por excelencia para asegurar el bienestar de los habitantes de un país. Así, “para evaluar los éxitos y dificultades que enfrenta cualquier modelo de desarrollo, se hace necesario el examen de tres elementos estrechamente vinculados: el empleo, los ingresos y la distribución de estos últimos” (Rendón y Salas, 1996:263). La situación real es que las oportunidades de empleo son insuficientes, que han proliferado de manera considerable los de baja retribución y que a la par está sucediendo una creciente disparidad en la distribución del ingreso, generalizándose en forma alarmante en el planeta (véase Rendón y Salas, 1996; Beck, 2000). Así, la falta de empleo remunerado es uno de los problemas centrales que enfrentan vastos contingentes de la población en los países del capitalismo avanzado (Forrester, 1997).

La insuficiencia de oportunidades ocupacionales se expresa, en los países capitalistas de mayor desarrollo relativo, en la forma de desempleo abierto, pero adquiere otras modalidades en el caso de las naciones con un menor desarrollo económico. En éstos, los problemas ocupacionales se manifiestan, más bien, en la proliferación de actividades económicas de pequeña escala. Por tanto, las bajas tasas de desempleo abierto que se presentan en la economía mexicana no tienen nada de extraño o artificial (Rendón y Salas, 1996:264).

Debido a la crisis del modelo de desarrollo centrado en el mercado interno, que caracterizó a México hasta el inicio de la década de los ochenta, y a la implantación de un nuevo modelo volcado al exterior, el poder adquisitivo de los ingresos de la mayoría de los trabajadores mexicanos ha caído casi continuamente durante los últimos tres sexenios. El proceso se ha traducido en el empobrecimiento de una creciente proporción de hogares, lo que genera una mayor desigualdad social. Ante esta situación, resulta de suma importancia presentar una política económica alternativa a la ya

existente hasta ahora. Una política que tenga como objetivo primordial el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida de la totalidad de la población. En fin, se trata de una propuesta de política que garantice el logro de un crecimiento económico sustentable y que permita redistribuir los beneficios entre un número cada vez mayor de mexicanos.

En México, en concordancia con la política económica prevalente en el país desde 1982, se ha sostenido que la generación de empleos debe ser consecuencia de la inversión privada y no de la acción gubernamental. Este hecho se reitera en la propuesta de criterios generales de política económica, que durante la administración de Zedillo se envió a la Cámara de Diputados. Así, lo que se ha podido ver es que el gobierno mexicano ha buscado aplicar una filosofía neoclásica para encontrar justificación a la política económica que encabeza. Atendiendo a esta visión, el papel del Estado en la generación de empleo se ha circunscrito al estímulo de los mecanismos de mercado, vigilando el cumplimiento de los contratos y demás obligaciones establecidas entre particulares, garantizando que la oferta y la demanda actúen sin obstáculos de carácter no económico (Rendón y Salas, 1996:267).

Dado el predominio de la ideología neoliberal, no resulta extraño que se haya abandonado la búsqueda del pleno empleo como objetivo sistemático de la política en la totalidad de los países del capitalismo avanzado. Debido al argumento de que toda intervención que busque incrementar el nivel de empleo al aumentar el nivel de la actividad económica trae como consecuencia un crecimiento en la inflación, se desacredita el objetivo de alcanzar el pleno empleo (Rendón y Salas, 1996). Así, la mejor manera de garantizar la operación eficiente de los mercados es la de evitar toda clase de intervenciones en ellos. De esta forma se apoya en particular la noción de que el Estado debe dejar de intervenir en la actividad económica, reduciendo su papel al mínimo posible. Aunque el Estado mexicano ha disminuido mucho su papel directo en el manejo de empresas y productos, y por tanto su participación en el mercado, su papel no ha quedado reducido a un simple gestor de la ley y el orden, como un Estado guardián, y por lo visto es difícil que lo

haga, puesto que optar por esa disyuntiva, por llamarla de alguna manera, también encierra costos y confronta intereses.

Desde la perspectiva de los analistas, la incorporación del neoliberalismo a la vida nacional ha conducido a la desarticulación del aparato productivo, agudizando el problema estructural del empleo. Por consiguiente, la reconstrucción de las bases de la producción y el combate al problema de la insuficiencia de oportunidades ocupacionales se vuelven un objetivo impostergradable; el caso es que como tal, como objetivo impostergradable, sí se ha incorporado al discurso de los estadistas, políticos y funcionarios públicos mexicanos, pero de lo formal a lo real se mantiene una gran distancia. Parte de este discurso se constata, por ejemplo, en el actual Programa Nacional de Política Laboral de la Secretaría del Trabajo.

En realidad, para 2002 se tuvo un promedio nacional en la tasa de desempleo entre 2.6 y 2.9% y en el segundo trimestre del año la tasa fue de 3.1%, la más alta de los demás trimestres y la más alta en cuatro años. En el censo de 2000 el indicador fue de 1.28%, pero este dato por sí mismo no muestra una problemática, porque de hecho en otros países —Estados Unidos y otras economías europeas— arrojan tasas de desempleo mucho más elevadas.<sup>7</sup> Dado este indicador bajo de desempleo abierto en el país, la problemática real se ubica en el mundo del subempleo, que en algún grado se podría decir que se manifiesta como desempleo encubierto, gran parte de éste multiplicando las formas precarias del trabajo.<sup>8</sup> Así, el problema tiende a agravarse, tanto por el crecimiento natural de la población,<sup>9</sup> como por el despido constante de personal en coyunturas de crisis y reajustes presupuestales.

---

<sup>7</sup> En España, por ejemplo, se ha reportado hasta 20% y más de desempleados. En la versión de un estudio por parte de un sindicato español, España continúa siendo el país de la Unión Europea con menos empleos, menos estabilidad y seguridad en el trabajo, menor protección social, más paro, y mayor temporalidad, siendo los jóvenes y las mujeres los más perjudicados por esta situación (a TiempoParcial.com, 2003).

<sup>8</sup> Véase Rendón y C. Salas, 1992 y García B., 1996, 2000.

<sup>9</sup> En el caso de la PEA, ésta aumenta a un ritmo de 800 mil personas al año.

En el país la demanda de plazas de trabajo suma alrededor de 1.1 millones por año, mientras que la PEA crece a un ritmo de 3.1 por ciento anual. Para igualar la oferta y la demanda de empleo, la economía deberá crecer de manera similar a su tendencia histórica conocida hasta principios de la década anterior (Ortiz, 1993). Al inicio de este sexenio, y de la misma forma que sus anteriores homólogos, las declaraciones del ejecutivo en materia de empleo sostenían el propósito de crear la mayor parte de los empleos necesarios por año; sin embargo, frente a estas necesidades de puestos de trabajo, la documentación indica que no se alcanzó a generar ni la mitad de los puestos requeridos.

Esta situación referida desde principios de la década de los noventa sigue vigente, igual que la continuidad en este sexenio y en el anterior de la misma estrategia en política económica; no obstante que se alcanzan logros en materia monetaria y fiscal, no se ha traducido en un adecuado desempeño macroeconómico.

Al final “la continuidad en la estrategia de reforma económica de los últimos años profundizará la inestabilidad. Entre sus resultados estarán mayor fragmentación social, peores condiciones en la distribución del ingreso, un incremento de la pobreza y una destrucción de nuestras capacidades de producción” (Vidal, 2003:33).

Las causas generales del problema del desempleo no son nuevas, desde hace algunos años ha tenido que ver la reestructuración de empresas productivas y de servicios; por otra parte, el crecimiento económico no sostenido, que aunque ha tenido que enfrentar variables económicas internacionales (por ejemplo la modificación del precio del petróleo), también internamente ha tenido que ver con los efectos de la contracción monetaria, fiscal y salarial, instrumentados por el gobierno en múltiples pactos y con consecuencias en la desaceleración en la mayoría de los sectores productivos, comercio y servicios, junto con la baja capacidad de consumo y ahorro de amplios sectores de la población.

En el año 2001, el PIB tuvo una caída del 0.3%, después de cinco años de crecimiento y, en el año 2002 han debido corregirse a la baja las previsiones, al punto de que, según las



más recientes estimaciones, el crecimiento puede ser apenas superior al 1%, sin que existan suficientes datos positivos para establecer un cambio drástico para el año 2003. Las cifras alcanzadas están muy lejos de las metas planteadas en la campaña presidencial. El menor ritmo de crecimiento del PIB se ha acompañado de una nueva baja de coeficiente de inversión, continuando la reducción del crédito como proporción del PIB y sin haber alcanzado en el año 2002 la meta en materia de inflación. (Vidal, 2003:23)

En cuanto al perfil del empleo urbano, se ha documentado la preferencia de contratar personal para puestos eventuales y, al menos, ya desde principios de la década anterior el trabajo temporal ha proporcionado alrededor de 40% de los empleos remunerativos en el ámbito urbano (Gutiérrez, 1990:44, en Ayala, 1994:127). De igual manera, al realizarse un análisis de los cambios en las relaciones contractuales, se ha constatado una tendencia a reducir la contratación definitiva de trabajadores y privilegiar el trabajo temporal en sus diversas modalidades (por obra o tiempo determinado),<sup>10</sup> lo que ha llevado, en consecuencia, a la “elevación y la generalización dentro de la contratación colectiva, del coeficiente de trabajadores temporales en relación con los trabajadores definitivos, lo cual implica incrementar el grado de inestabilidad en el empleo y, por tanto, en los ingresos” (véase Aboites, J., 1990:30, en Ayala, 1994:126). Rendón Corona (2003) expone un análisis sobre la Propuesta de *Ley Laboral*, actualmente pendiente en el Congreso, estableciendo una serie de implicaciones que apuntan a hacer aún más prolífico este tipo de empleo, pero que es acorde con parte de la estrategia apuntada en el Plan Nacional de Desarrollo.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Un ejemplo al respecto es Manpower, empresa líder en servicios de personal temporal que opera en todo el mundo y que en México tiene más de 50 sucursales y oficinas. Esta empresa declara que apoya a las empresas mexicanas desde hace casi 30 años, proporcionando servicios de personal temporal, administración, mensajería y capacitación en software de acuerdo con necesidades particulares (entrevista a Guillermo Sánchez Pimentel, *El Financiero*, 16 de marzo de 1998).

Rendón y Salas (1996), como expertos sobre el problema del empleo en México, de la falta del mismo y del deterioro que padece cada vez más una parte de la PEA, han propuesto un programa de empleo con carácter prioritario. En el corto plazo, estos estudiosos proponen que se genere empleo temporal para un importante contingente de la población con el propósito de mejorar la infraestructura y los servicios básicos de la comunidad. Adicionalmente, se contempla negociar una mejoría en las condiciones laborales de los trabajadores asalariados en general. Asimismo, un aumento en las percepciones, que permitiría reactivar el mercado interno y también generaría un mayor ingreso fiscal para el gobierno. Una tercera medida la constituye la disminución de la jornada laboral legal, de ocho a siete horas diarias, con el pago de ocho horas. Esta medida permitiría utilizar más fuerza de trabajo inactiva e impulsaría la masa salarial. En realidad, aunque son muy loables estas propuestas, en los hechos no se han incorporado por ninguna parte. En la medida en que implican un choque de intereses entre empleadores y trabajadores, y cuestionamientos respecto a la legitimidad del Estado, es que aparecen en suma como inoperables, no tanto por imposibilidad de su realización, sino por falta de voluntades.

A largo plazo, el programa reconoce como prioritario un fortalecimiento de la economía interna: “garantizar que la producción nacional sea suficiente para cubrir una parte importante de la demanda interna, al mismo tiempo de ser capaz de exportar mercancías con un valor por lo menos equivalente al de las importaciones”. Ahora bien, esto no puede ser posible si al mismo tiempo no se adopta y aplica una política de fomento que garantice el desarrollo

---

<sup>11</sup> La iniciativa se propone eliminar la estabilidad en el empleo y desintegrar la jornada de trabajo, volviendo todo el trabajo inseguro y precario. Propone la libre disposición de la fuerza de trabajo conforme a los ritmos de la demanda y la producción. En lugar del trabajo de tiempo y salario completos, introduce la fragmentación del trabajo mediante varias fórmulas (Rendón Corona, 2003:35).

y la consolidación de determinados segmentos de la economía. En este caso, por segmento de la economía se entiende un conglomerado de actividades vinculadas entre sí, en las cuales se busca lograr niveles de productividad y eficiencia que permitan competir de manera ventajosa en el mercado mundial, ya que la producción se destinaría tanto al mercado doméstico como a la exportación de petróleo, la extracción, refinación y elaboración de los más diversos productos derivados del petróleo, así como a la investigación tecnológica vinculada con todas estas actividades (Rendón y Salas, 1996:280).

De manera acertada, se agrega a este programa general, ante la necesidad de construir una economía con capacidad autónoma de acumulación de capital y de reproducir a su población, la necesidad de crear una capacidad productiva mediante el impulso de los conglomerados y realizar un conjunto de medidas complementarias. Tal vez en esto radique lo más importante de una política pública para encaminarse a disminuir, al menos en cierto nivel, las grandes desigualdades de la sociedad mexicana. Rasgos de esta política se anotan de manera puntual en los siguientes incisos:

*a)* Lograr u orientarse a una mejoría en el acceso a la educación y a los servicios de salud, los cuales constituyen elementos indispensables del aumento social de la productividad.

*b)* Los servicios de salud deben resaltar la prevención de la enfermedad y servir además como centros para enseñar un uso más racional de los recursos alimenticios disponibles en las comunidades.

*c)* La necesidad de acabar con la política de protección a la inversión especulativa, impulsada por los dos últimos gobiernos (de 1996 hacia atrás).

*d)* La política comercial también tendrá que modificarse anteponiendo los intereses y los derechos de la mayoría de la población a los intereses del exterior. Esto lleva necesariamente a la revisión y renegociación del TLC, a fin de eliminar las desventajas productivas que ha traído consigo. Para ello es necesaria la participación de los productores y no sólo de las cúpulas empresariales. También se hace

necesaria una política de apoyo a la verdadera modernización del campo mexicano, es decir, una transformación productiva que parta de las comunidades.

Precisamente la renegociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) ha significado una demanda de muchos, sobre todo de grupos que directamente se han visto afectados en su organización económica y el asunto no deja de ser polémico por la contradicción de los argumentos que invariablemente se ponen en juego; el Estado, por su parte, se ha resistido a cualquier postura de modificación y se ha visto aun con incapacidad para convencer a la sociedad de la pertinencia y eficiencia real de su proceder.

Clarificar una política pública desde el gobierno, explícita y orientada al trabajo, difícilmente se encuentra como tal para el caso mexicano. En el actual Plan Nacional de Desarrollo (2000-2006:54-57) no se acota de manera puntual la política de empleo, pero está implícita en los apartados de *la política social* y *la política económica*, en todo caso considerada dentro de esta última. Para este documento, se ha estimado relevante describir algunos párrafos de esa política, sobre todo donde se mencionan aspectos relativos al trabajo.<sup>12</sup> Así, en dicho documento, la política económica se plantea promover un crecimiento con calidad en la economía; un crecimiento sostenido y dinámico que permita crear los empleos que demandarán los millones de jóvenes que se incorporarán al mercado de trabajo los próximos años. Un crecimiento que permita abatir la pobreza y que abra espacios a los emprendedores. Un crecimiento que avance en la igualdad de oportunidades entre regiones, empresas y hogares, y permita contar con recursos suficientes y canalizarlos para combatir los rezagos y financiar proyectos de inclusión al desarrollo. Un crecimiento con baja inflación que con-

---

<sup>12</sup> En este momento el presente documento no se propone cuestionar de algún modo dicha política, sino conocerla para poder tener elementos de comprensión del actuar del Estado y la Administración Pública y, en otro momento, de contrastación frente a acciones muy concretas por parte del gobierno.

tribuya a la recuperación de los salarios reales, la reducción en las tasas de interés y la expansión del crédito, que sea incluyente, que dé oportunidades a todos y en el que la disponibilidad de instrumentos para participar en la economía no sea privilegio de algunos cuantos, que considere el proceso de globalización de la economía mundial y permita que el país se integre a él obteniendo los máximos beneficios posibles. Un crecimiento que, ante la transición democrática, aproveche las oportunidades de una población económicamente activa en crecimiento y, al mismo tiempo, asuma los retos del aumento en la demanda de empleo y de la inversión en capital humano.

Para alcanzar el bono de la estabilidad macroeconómica debemos pasar del “blindaje económico” para la transición política del año 2000, al financiamiento sano del gasto público, a una mejor coordinación entre las políticas monetaria y fiscal, y al incremento del ahorro público y privado. Se trata de conducir responsablemente la marcha económica del país. Que las acciones del gobierno promuevan la estabilidad y el crecimiento con una conducción eficaz de las finanzas públicas y con la promoción de un sector financiero sólido y competitivo. En el plan se señala que para alcanzar el bono de la flexibilidad microeconómica se necesita crear las condiciones que un mejor uso de “nuestros” recursos y se eleve y extienda la competitividad del país.

Al reconocer el proceso de globalización del mundo actual, se le adjudica al Estado la responsabilidad de promover las condiciones para conducir a México dentro de un proceso de inserción competitiva en el nuevo orden económico mundial;

Promoveremos todas las reformas necesarias para que la economía funcione mejor, los mercados sean más eficaces y se reduzca el poder de mercado de monopolios y oligopolios. Buscaremos aumentar y extender la competitividad del país, la competitividad de las empresas, la competitividad de las cadenas productivas y la competitividad de las regiones.

Lo anterior implica regulación apropiada, disponibilidad oportuna y eficaz de infraestructura económica para el desarrollo, fomento de capacidades para el trabajo productivo de clase mundial, desarrollo tecnológico y científico para la nueva economía, todo ello en el marco de una moderna cultura laboral y empresarial. Para alcanzar la competitividad, también es necesario un sector público con estándares internacionales de buen gobierno. "Transformaremos las empresas públicas del Estado a fin de que fortalezcan y no limiten la competitividad de las empresas mexicanas."

Se plantea la necesidad de buscar un desarrollo regional equilibrado mejorando la infraestructura y estimulando la creación de empleos en las comunidades más rezagadas del país.

Aunque se comienza a hablar de la política, en este caso económica, repentinamente se habla de programa económico, el cual busca la creación de un ambiente de competencia, donde el Estado ciertamente no estorbe y canalice la acción pública con el propósito de crear las condiciones necesarias para que el sector privado aproveche su energía potencial y alcance altos índices de productividad, pero al mismo tiempo reconoce la necesidad de una acción pública decidida del gobierno para promover la equidad entre las regiones, las empresas y los hogares.

También se plantea elevar la competitividad mediante la promoción de las reformas estructurales necesarias para lograr la mayor eficacia en los sectores claves de la economía, impulsar el fortalecimiento del mercado interno y la inversión privada en materia de infraestructura, promover el desarrollo de capacidades empresariales mediante programas de capacitación, asesoría técnica y educación para el trabajo, promoción de una nueva cultura laboral y una reforma en este ámbito por medio de diálogos y consensos. Es necesario asegurar la incorporación de los marginados al desarrollo, para lo cual se debe crear la banca social con la finalidad de establecer programas de financiamiento y crédito para los microempresarios y trabajadores independientes, que de algún modo y con limitaciones, se ha venido realizando por parte del sector institucional de gobierno.

De lo expuesto anteriormente, se considera que si la intención gubernamental es ofrecer lineamientos generales, como una política se entiende, digamos que el Plan Nacional de Desarrollo cumple con este propósito, no obstante no se observan jerarquías o énfasis en las prioridades nacionales dentro de la política, más bien lo que se intuye es que en todos los contextos históricos los Estados están más o menos dispuestos a impulsar una política u otra, y en ese sentido llama la atención especialmente lo que se anota de manera literal en una parte del contenido arriba citado "...donde el Estado ciertamente no estorbe...", enunciado cuyo significado no queda cabalmente precisado y mucho menos consensuado.

#### FISIONOMÍA DEL TRABAJO EN BAJA CALIFORNIA E IDENTIFICACIÓN DE POLÍTICAS DE EMPLEO

En las últimas décadas Baja California ha tenido un crecimiento poblacional acelerado con sus inmediatos efectos urbanos. Las características del mercado de trabajo han configurado patrones que han demandado su estudio al igual que sus procesos urbanos y demográficos. La estructura del trabajo, sus tipos y formas, generalmente son acordes con el desarrollo que las economías urbanas han alcanzado, donde la base económica de cada espacio mantiene una relación implícita con tal estructura; la existencia de nuevas y más formas de ocupación pueden responder a dos grandes clasificaciones, las correspondientes al paisaje del "México moderno y las del México sobreviviente"; sobre ambos paisajes ha sido viable la identificación, por ejemplo, de trabajo de tiempo parcial, sea este informal o no. Se puede constatar que en los últimos años se están presentando formas de ocupación que antes no existían o, al menos, eran poco conocidas y no se daba cuenta de ellas.

Además de estas formas de ocupación, hay otras que no son nuevas en cuanto a su denominación, pero llaman la atención por su multiplicación. Es el caso de cadenas de restaurantes diversos, algunos bajo la modalidad de "franquicias", comidas rápidas, tintorerías, planchadurías, arrendadoras financieras, bancos, aseguradoras, grandes cadenas comerciales, agencias de empleo

varios, empresas de mantenimiento y limpieza a edificios particulares, públicos y privados, entre otras.

En otras actividades menos típicas, podemos mencionar la de las personas que se dedican a “amenizar” fiestas familiares mediante teatro guiñol, por ejemplo, interpretación de un personaje famoso, payaso, mago y compañía; renta de inmobiliario, mesas, sillas, adornos, juegos de entretenimiento para niños, etcétera. También la de preparación de alimentos, incluida su entrega o su venta a domicilio. Otra actividad que siempre ha estado ahí, pero que también aparenta una multiplicación es “la lectura del futuro” a través de cartas, manos y demás. Es común ahora ver y recibir por doquier propaganda anunciando nombre y dirección para quien desee acudir a demandar este servicio de “lectura de su futuro”.

Dentro de las actividades de la modernidad podríamos mencionar algunas que se han derivado o, mejor dicho, multiplicado: actividades de servicios legales, de contabilidad y similares, de arquitectura, ingeniería y relacionados, de medición y cartografía,

CUADRO 1. Indicadores de ocupación para Baja California, 2002.

<b>Indicador</b>	<b>2002</b>
<b>Tasas específicas</b>	
12 a 19 años	23.0
20 a 24 años	65.4
25 a 34 años	73.0
35 a 44 años	76.5
45 años y más	50.9
Tasa de desempleo abierto tradicional (TDAT)	2.1
Tasa de desempleo abierto alternativo (TDAA)*	3.3
Tasa de ocupación parcial menos de 35 horas semanales y desocupación (TOPD)**	14.6
Tasa de ocupación en el sector no estructurado (TOSNE)	19.0

\* Proporción de la PEA y de la población económicamente activa disponible que se encuentra desocupada y disponible para el trabajo aunque haya abandonado su búsqueda o que iniciará labores próximamente.

\*\* Excluye iniciadores de un próximo trabajo e incluye la proporción de las personas desocupadas abiertas o que están ocupadas pero trabajaron menos de 35 horas semanales.

FUENTE: Encuesta Nacional de Empleo 2002, Baja California, INEGI y Secretaría del Trabajo y Previsión Social.



de diseño, de consulta administrativa, científica y técnica, de investigación y desarrollo científicos y de publicidad, empresas de servicios informáticos, renta de microcomputadoras en el propio negocio establecido para la elaboración y diseño de documentos. El uso de Internet en los cafés, cobrado vía el precio del café o la bebida. Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación (referido a la rehabilitación de sitios contaminados y a la limpieza de fosas sépticas).

Aquí se podría apuntar también lo que se ha conocido como “teletrabajo”,<sup>13</sup> una forma de trabajo que por los medios con que se realiza (tecnología) posibilita que un número determinado de técnicos y profesionistas habiliten su propio domicilio para desde ahí operar algún servicio y atender las demandas de un cliente, no patrón.

Las actividades en las cuales se facilita la implementación del teletrabajo son programación de computadoras, atención a clientes, análisis financiero, capturista, analista de información, maquila de trabajos digitales, diseño gráfico, periodismo, publicidad creativa; en realidad el denominador común es que la realización de la actividad no requiere presencia física en el lugar específico de trabajo. Esta forma de trabajo encierra ventajas y desventajas.

---

<sup>13</sup> Este término se remonta a la década de los setenta, en plena crisis del petróleo, cuando el físico Jack Nilles buscaba formas de ahorro y abogaba por el trabajo a distancia.

Aún no existe una definición simple y absoluta del concepto de *teletrabajo* y la implantación de un sistema de este tipo implica la aceptación de conceptos difíciles de asumir para la mentalidad empresarial tradicional, como pueden ser la dirección por objetivos-resultado, formación continua de directiva y trabajadores en la nueva tecnología de la información, y la aceptación de las nuevas relaciones laborales surgidas de éstas, tanto en su faceta legal como profesional o de requerimientos de personalidad para teletrabajadores. Tanto es así, que desde que surgió el concepto, hasta hoy, el número de teletrabajadores tan sólo asciende a diez millones en todo el mundo. La adopción de este sistema conlleva necesidades de tecnología, desde computadoras hasta la conexión a Internet o las líneas telefónicas necesarias. Por otra parte, también requiere una plantilla capaz de adaptarse a la tecnología o al reto que supone el control por objetivos-resultados (Arvizu, 1999).

En lo que concierne a las ciudades de Tijuana y Mexicali, destaca especialmente la alta participación económica de Tijuana, el hecho de que la oferta de trabajo se mantenga a ritmos siempre en crecimiento. En cuanto a la proporción de ocupados a tiempo parcial se ha observado que Tijuana participa menos que Mexicali, al menos para el 2002; en lo que se refiere al 2003, Tijuana se mantuvo con los mismos indicadores, mientras que Mexicali fue avanzando en su proporción de trabajo a tiempo parcial.

Respecto a ello, del total de desocupados, más de 10% concluyeron su último trabajo por “trabajo temporal terminado”, mientras que por despido más de 35 por ciento.<sup>14</sup>

Pero, ¿cuál ha sido el papel y la postura gubernamental en cuanto a propiciar el desarrollo y por ende impactar en una mejoría en el nivel del empleo? En primer lugar, ha considerado fundamental darle prioridad a la promoción de la inversión privada, y en particular la extranjera, para la creación de empresas productivas y generadoras de empleo. Esto al menos le ha dado resultados en mantener un crecimiento sostenido del PIB por arriba del promedio nacional, colocándose el Estado en su visión a la “vanguardia del desarrollo económico regional”.

En el discurso oficial, se ha manejado como reconocimiento la importancia de apoyar el fomento de la economía y el mejoramiento de la infraestructura en todo el estado (cinco municipios), debido a que las actividades productivas no pueden desarrollarse sin condiciones adecuadas para lograr una mejor productividad y un acceso ágil a los mercados, particularmente a los externos, donde la globalización exige mayores niveles de calidad y competitividad (véase Plan Estatal de Desarrollo, 1996-2001:117).

En cuanto al quehacer estatal, es importante mencionar a la Sedeco<sup>15</sup> y su función de buscar que la inversión se oriente a las

---

<sup>14</sup> Margarita Barajas T. Datos de los documentos “La configuración regional del mercado de trabajo en Baja California” y “Trabajo a tiempo parcial en Tijuana y Mexicali, 2003” (documentos mimeografiados).

<sup>15</sup> Constituye una secretaría estatal en la entidad donde parte de sus funciones es promover y atraer inversiones industriales a Baja California, así como dar asesoría a los inversionistas y otorgar información del Estado.

prioridades económicas de la entidad. Se le ha atribuido como responsabilidad la búsqueda, la generación y el desarrollo de proveedores locales de insumos y la consolidación de procesos de manufactura de alto contenido tecnológico, con lo que a consideración de las autoridades se ha logrado avanzar notablemente para convertir a la economía bajacaliforniana en una de las más modernas en el país, contando con una estructura diversificada y enfocada hacia el desarrollo del sector secundario y dependiendo menos del primario (Plan Estatal de Desarrollo, 2001).

A través del tiempo, la actividad empresarial ha mantenido un desempeño dinámico, en particular la industria maquiladora. Ciertamente esta actividad ha tenido un papel importante en el desarrollo económico del estado bajacaliforniano por su contribución en la generación de empleos, determinada transferencia de tecnología, especialización de la mano de obra y, sobre todo, generación de divisas, que permiten equilibrar y tener superávit en la balanza comercial del estado.

Por lo que corresponde a la *política laboral* oficial en Baja California, en realidad se desprende de la política general derivada de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) a través de sus delegaciones en el país. Se puede decir que dicha política se ha centrado en una serie de programas de información, formación y servicio, más que en lineamientos impulsores de desarrollo regional o local que estimulen el crecimiento de la demanda. Los programas en los que se resume la política se exponen a continuación: *Chambatel*, corresponde a un servicio gratuito de búsqueda de empleo mediante información telefónica acerca de puestos de trabajo disponibles; *Chambanet*, es otro servicio análogo cuyo medio en este caso es Internet; *Becas para desempleados*, es un programa que implica dar cursos de capacitación para el trabajo junto con un apoyo económico mensual básico. Por otra parte está la *organización de ferias*, eventos donde se conjugan empresas que demandan personal y buscadores de empleo para realizar una contratación de personal rápida. Por otro lado, se tiene contemplada la *realización de talleres* donde el objetivo es dar recomendaciones útiles para preparar una entrevista de trabajo exitosa. Otro programa, denominado

*Abriendo espacios*, va dirigido particularmente a personas con alguna discapacidad y adultos mayores que están buscando empleo; asimismo, se maneja un apoyo a *buscadores de empleo formal* que anuncia un apoyo económico para cubrir gastos de búsqueda de empleo formal. Se concibe, además, centros de intermediación laboral, módulos ubicados en las oficinas de los servicios de empleo, dotados de medios, herramientas y servicios de alta tecnología para apoyar en la búsqueda de empleo.

## CONSIDERACIONES FINALES

En la medida en que se asimile que la modernización del Estado implica un proceso que incluye un conjunto de adopciones y adaptaciones de las formas de organización para llevar a cabo la administración pública y, que la base en la cual se realizan dichos cambios descansa también sobre una política general, que le va dando rumbo y dirección, es factible entonces derivar que dichas adaptaciones impactan tanto las formas del trabajo al interior de la propia administración pública, como a las formas del trabajo fuera de ella. Esto desde el momento en que el Estado abarca cuando menos dos grandes dimensiones que impactan el mundo del trabajo. Una dimensión viene a ser la política económica que estimulará o constreñirá en mayor o menor medida el comportamiento del mercado de trabajo y, por otra parte, la dimensión normativa que con el marco de la regulación laboral y salarial derivada, está también impactando el comportamiento del mercado; simplemente como ejemplo, el nivel salarial de los miembros activos y ocupados de la economía influye para que más o menos miembros de la población general se presione —o no, si es el caso— a estar ocupada a cambio de un ingreso.

Finalmente, la modernización del Estado se va a reflejar en la forma y el tipo de política económica que un país adopte y en ese sentido el material bibliográfico retomado fue dando cuenta de que en los hechos se va imponiendo un perfil de Estado neoliberal, proclive a priorizar el sentido del capital frente a otros sentidos; no obstante, el Estado enfrenta con mucha complejidad y, cada vez más, el reto

de cumplir como Estado garante de lo social y Estado supermercado de lo económico.

Rendir cuentas a las instituciones de la democracia, ser eficaz y eficiente, responder políticamente a los diversos actores como sujetos iguales y representar intereses contradictorios no es, y desde luego, está muy lejos de ser, camino fácil, mucho menos también frente a la necesidad de conservar la legitimidad necesaria para la gobernabilidad. En el caso mexicano, es importante notar que en términos generales, tanto las causas del cambio como las adaptaciones de las nuevas formas de Estado moderno, son muy análogas a las formas que Villoria y Prats reportan para otros países, España entre ellos, si acaso tal vez resulta relevante destacar que en México, además, los procesos parecen ser más intensos, tanto en la situación de la crisis de la década de los ochenta, su énfasis y permanencia, como en los procesos de modernización, desregulación, privatización, desconcentración y descentralización vividos aceleradamente. Por lo que corresponde a la política de empleo, lo que va quedando es que ésta no existe como tal fuera del discurso —casi obligado por lo que implica— de orientar para proporcionar más y mejor empleo a la sociedad. Lo que sucede es que sobre el empleo se va impactando de acuerdo con la política social y económica, de cómo se defina y de cómo opere en la realidad.

Es indudable que una política laboral no puede, como en ningún país, diseñarse, orientarse y dirigirse sin otras políticas que vayan dirigidas a fortalecer las calidades de los niveles de vida que la sociedad requiere en alimentación, salud y educación, cuando menos. En cuanto al Plan Nacional de Desarrollo, se identifican fundamentos, grandes orientaciones socialmente legítimas por sí mismas, algunas hasta indiscutibles, porque con esto se comprueba de nuevo que en planeación del desarrollo por lo general hay consensos de los “qué”, mas no de los “cómo”; en este sentido, varios objetivos se perciben como flotando. Por otro lado, en lo que respecta al marco jurídico de la reforma laboral, está la posición clara de la parte gubernamental de realizar las reformas necesarias para la “dinamización de la economía”. Este aspecto, que aquí sólo

se menciona, encierra tras de sí, e incluso desde dos administraciones atrás, toda una gama de intereses encontrados entre empleadores, empresarios y trabajadores. El Estado mexicano y específicamente la clase en el poder, enfrentan también el gran dilema (el cual no lo es para todos) de dar respuesta a las demandas de sus actores y una de sus posibles confusiones es el de creerse sólo Estado guardián y no también como gestor y, además, hacerse a un lado y “no estorbar”, como literalmente aparece en el Plan Nacional de Desarrollo actual. Lo cierto es, también, que a cada debilidad del Estado comienza a corresponder una denuncia desde lo social, un señalamiento y un cuestionamiento desde la sociedad civil, con lo cual, por ende, a esta sociedad le aparecen más escenarios para actuar (véase Olvera, 1999). El empleo, las cantidades y cualidades del mismo, si bien pueden verse como mercancía de un mercado en un extremo parcial, no pueden dejarse como la moneda al libre cambio; por ello, los fundamentos generales en la búsqueda de lograr una menor desigualdad, justicia social y disminución de la pobreza, urgen bajarse al nivel de los programas, los proyectos y las acciones, es decir, su operatividad.

El señalamiento de nuevas y más formas de ocupación en la sección para Baja California, de algún modo corresponde al desarrollo de las condiciones de producción y comercialización dentro de un marco globalizado, incluyente de diversas regiones mundiales, donde los distintos espacios se van viendo afectados, tanto por la inserción a estos macrosistemas, como por la forma en que se insertan. Las formas de organización y operación afectadas a su vez por un desarrollo tecnológico en acelerado cambio, ha dado pauta a la multiplicación de oficios, actividades y profesiones, cuyos perfiles especializados son plausibles de acomodarse a mercados y micromercados de trabajo. Sería tarea aparte hacer el inventario de tales ocupaciones; por lo pronto, es importante insistir que dentro de estos procesos de producción y sus formas, de la comercialización y sus vías, directa e indirectamente se van modificando también las cantidades y cualidades del trabajo y que, aparte

de las razones estrictamente económicas y de coyuntura, la modalidad del trabajo a tiempo parcial se va ubicando en nuevas esferas, o bien en nuevas regiones.<sup>16</sup>

En el Plan Estatal de Desarrollo se apunta que a fin de estimular un mayor dinamismo en la economía, se lanzó un programa de acción inmediata para fortalecer el empleo y la inversión, el cual contempla a su vez una serie de subprogramas; en el documento no se enlistan estos programas, pero se señala que: “Las acciones del programa se centran en la reactivación de la actividad empresarial, pues además de unidades productoras, las empresas son espacios de realización y formación profesional de los trabajadores.”

Frente a esta consideración es importante mencionar el informe de un estudio, en el que alrededor de la mitad de los empresarios (en Mexicali en particular) consideran que la mayoría de sus obreros están calificados, mientras que para la otra mitad representa un asunto pendiente; resalta el hecho de que el nivel de escolaridad, y en algunos casos hasta la experiencia, se consideran puntos poco relevantes al momento de reclutar al personal. Esta situación es evidente en todos los estratos productores, pues más que indicar un desconocimiento sobre lo fundamental que resulta la calificación de personal, sugiere una baja capacidad de pago para contratar personal mejor preparado o exigencias salariales mayores por parte de los obreros capacitados (Olvera, 1997).

En cuanto a la política laboral que se encuentra explícita en los programas y las acciones derivadas de la STPS, puede apreciarse como muy importante, loable y necesaria, pero insuficiente en la medida en que la política no contempla, por limitaciones propias, un acercamiento a los problemas mayores que implique reformas estructurales necesarias para lograr mayor eficiencia en los sectores clave de la economía, impulso al fortalecimiento del mercado

---

<sup>16</sup> Respecto a nuestro país, un solo ejemplo sería el caso de encontrar TTP donde antes no era usual, de manera general, perfectamente localizado en un esquema formal de la economía.

interno, inversión privada, mejoramiento de los ingresos y mejoramiento de las condiciones de vida. Pero, de manera independiente a esa política que puede apreciarse como limitada, se sabe que, en efecto, las empresas no se arriesgan a tener demasiada gente en empleo permanente y contratan personal eventual para sacar los compromisos ya adquiridos.<sup>17</sup> En el caso particular de estas ciudades, se ha declarado que las maquiladoras se enfrentan con la crisis de Estados Unidos, bajando su producción, empleo e inversiones; por otro lado, algo que está sucediendo en varios puntos del país, y entre ellos Baja California, es la creación considerable de actividades correspondientes a la categoría “microempresarias”, donde el trabajo a tiempo parcial y temporal es más propicio que el empleo a jornada completa y estable,<sup>18</sup> por lo que la competitividad en los niveles del producto, el recurso humano y las transacciones eficientes en una desarrollada mercadotecnia, eficiente y eficaz en torno al trabajo, constituye algunos de los retos en el proceso modernizador del Estado y sus instituciones. El riesgo social de estos procesos, de acuerdo con las posturas de Forrester (1997) y Beck Ulrich (2000), constituyen materia de una reflexión colectiva.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Arvizu, María del Socorro. 1999. “Soñando con el teletrabajo”, en *La Crónica*, 18 de octubre, Mexicali, Baja California.
- Arroio, Raymundo y Arturo Fuentes. 1986. “El poder adquisitivo del salario, productividad y posición competitiva de México”, en *Investigación Económica*, núm. 178, vol. XLV, octubre-diciembre, UNAM, México.

---

<sup>17</sup> Esto corresponde a las declaraciones del presidente del Centro de Estudios Económicos del Sector Empresarial (Cesem) en el diario local *La Crónica*, 22 de noviembre de 2002, Mexicali, Baja California.

<sup>18</sup> Los datos recientes del Instituto Mexicano del Seguro Social a nivel delegacional dan cuenta de un registro de empleo permanente mínimo (6 381 empleos en los últimos nueve meses, mientras que el grueso de ellos, 44 777, han sido eventuales, y cuando menos la mitad son empleos en las ciudades) (Lemus y García, 2003).



- Ayala, Ernesto. 1994. "La evolución de los salarios y el empleo en el periodo de la modernización económica de México", *El Cotidiano*, núm. 61, UAM-A, México.
- Barajas T. Margarita. 2003a. "La configuración regional del Mercado de Trabajo en Baja California", mimeo.
- 1003b. "Trabajo a tiempo parcial en Tijuana y Mexicali", documento mimeo.
- Beck Ulrich. 2000. *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*, Paidós, España.
- De la Garza Toledo, Enrique (coord.). 1996. *Políticas públicas alternativas en México*, La jornada ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM.
- Dillares Cisneros, María Estela. 2000. "México en la perspectiva global del cambio estructural: Estado moderno y gestión estratégica", en *Gestión y estrategia*, Departamento de Administración de la UAM-Azcapotzalco. 16 de marzo. México. <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num4/doc1.html>
- Forrester, Viviane. 1997. *El horror económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- García, Brígida. 1996. "Fuerza de trabajo en 1995", en *DEMOS, Carta demográfica sobre México*, núm. 9, UNAM, México.
- 2000. "El mercado laboral a principios del siglo XXI", *DEMOS, Carta demográfica sobre México*, UNAM, México.
- INEGI y STPS. 2002. *Encuesta nacional de empleo en México*. *La Crónica*, diario local. 22 de noviembre y 1 de diciembre de 2002; 8 de febrero de 2003. Mexicali, Baja California.
- Lemus y García. 2003. *La Crónica*, 26 de octubre, Mexicali, Baja California.
- Olvera, Alberto (coord.). 1999. *La sociedad civil, de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México.
- Olvera, Guillermo. 1997. "Encadenamientos productivos de la micro y pequeña industria en las ciudades de Aguascalientes y Mexicali", premio anual al maestro Ricardo Torres Gaitán, versión 1997, en *Problemas del Desarrollo*, enero-marzo de 1998, núm. 112, IIEC-UNAM.

- Ortiz, Wadgyamar Arturo. 1993. "La recesión del '93. Neoliberalismo en entredicho", en *Momento Económico*, septiembre-octubre, IIE-UNAM, México.
- Plan Estatal de Desarrollo de Baja California 1996-2001*. Evaluación final. Octubre, 2001.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República. Poder Ejecutivo Federal, México.
- Prats I Catala, J. 1992. "La modernización administrativa en las democracias avanzadas: las políticas de los 80: contenidos, marcos conceptuales y estrategias", España, mimeo.
- Rendón, Teresa y Carlos Salas. 1996. "Generación de empleo y políticas económicas para las mayorías", en Enrique de la Garza Toledo (coord.), *Políticas públicas alternativas en México*, La jornada ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM.
- 1992. "El empleo precario", en *DEMOS, Carta demográfica sobre México*, núm. 5, UNAM, México.
- Rendón Corona, Armando. 2003. "Ley Abascal 2002. El nuevo dominio del capital sobre el trabajo", en *El Cotidiano*, núm. 119, mayo-junio, Universidad Autónoma Metropolitana, México, pp. 34-44.
- Sánchez, Pimentel Guillermo. 1998. Entrevista publicada en *El Financiero*, 16 de marzo, México.
- Stiglitz, Joseph E. 2002. "Empleo, justicia social y bienestar de la sociedad", en *Revista Internacional del Trabajo*, OIT, vol. 121, núms. 1-2.2002/1-2.
- Vidal, Gregorio. 2003. "La economía mexicana, 2000-2002: las continuidades del gobierno del cambio", en *El Cotidiano*, núm. 119, mayo-junio, UAM, México, pp.21-33.
- Villoria, Manuel. 1997. "Modernización administrativa y gobierno postburocrático", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Alianza Universidad, España.

Artículo recibido en marzo de 2004.

Artículo aprobado en abril de 2004.