



00482

2  
2c)

**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**REFORMA DEL ESTADO Y RELACIONES LABORALES  
EN EL SECTOR PUBLICO MEXICANO.  
EL CASO DE BAJA CALIFORNIA**

**T E S I S**

Que para obtener el grado de:

**Doctor en Ciencia Política**

**P r e s e n t a :**

**Víctor Alejandro Espinoza Valle**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**Director: Dr. Francisco Covarrubias Villa**

**México, D. F.**

**Junio de 1993**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE

INTRODUCCION.....	1
<b>CAPITULO I</b>	
LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO. NUEVA EPOCA.....	9
1.1.- MUDANZAS MEXICANAS.....	10
1.1.1.- Nueva época.....	16
1.2.1.- Dos fases de la reforma del Estado.....	20
1.2.1.1.- "El Estado propone su reforma".....	22
1.2.1.2.- El Estado que se reforma.....	24
1.2.- EL ESTADO OBESO A DIETA, 1982-1988.....	26
1.3.- LA REFORMA DEL ESTADO ABRUMADO, 1989-1992.....	38
1.4.- LOS LIMITES DE LA REFORMA.....	58
ANEXOS.....	61
<b>CAPITULO II</b>	
EL EMPLEO EN EL SECTOR PUBLICO MEXICANO.....	65
2.1.- EL ESTUDIO DEL EMPLEO PUBLICO. UNA PROPUESTA.....	66
2.2.- LA EVOLUCION DEL EMPLEO PUBLICO EN MEXICO, 1980-1990.....	74
2.2.1.- Empleo público y reforma estatal.....	76
2.2.2.- Estimaciones de la distribución geográfica de la burocracia nacional.....	84
2.3.- EL EMPLEO PUBLICO EN BAJA CALIFORNIA.....	91
2.3.1.- Los trabajadores federales en Baja California.....	92
2.3.2.- Los trabajadores estatales y municipales en Baja California.....	97
2.3.3.- Recapitulación. Reforma del Estado y empleo público en Baja California.....	105
ANEXOS.....	115
<b>CAPITULO III</b>	
LA ORGANIZACION CORPORATIVA DE LA BUROCRACIA.....	127
3.1.- EL CORPORATIVISMO MEXICANO. SECTORES Y ORGANIZACIONES.....	129
3.2.- LA FSTSE Y EL SECTOR POPULAR.....	136
3.3.- EL CORPORATIVISMO REGIONAL.....	158
3.3.1.- La FSTSE en Baja California.....	162
3.3.2.- las transformaciones del corporativismo en el sector público local.....	167
3.3.2.1.- Trayecto sindical y cambio de gobierno.....	179
3.3.2.2.- La representación de la burocracia. Continuidad y ruptura en la dinámica corporativa.....	184
3.3.2.3.- El sindicato y la organización nacional del empleo público.....	190
3.3.3.- Corporativismo regional y reforma del Estado. Comentarios finales.....	198
ANEXOS.....	205

<b>CAPITULO IV</b>	
<b>RELACIONES LABORALES Y CONFLICTOS</b>	
<b>EN EL SECTOR PUBLICO DE BAJA CALIFORNIA.....</b>	<b>214</b>
<b>4.1.- PROTESTA Y MOVILIZACION DE LA BUROCRACIA.</b>	
<b>NOVEDAD HISTORICA.....</b>	<b>217</b>
4.1.1.- La burocracia -federal- en la calle.	
Las demandas reiteradas.....	227
4.1.2.- Crisis económica y reforma del Estado. Los condicionantes de la movilización burocrática.....	259
4.1.2.1.- Evolución salarial y prestaciones de la burocracia.....	263
4.1.2.2.- Las acciones del programa de reforma estatal..	274
<b>4.2.- LA MOVILIZACION CORPORATIVA DE LA BUROCRACIA</b>	
<b>EN BAJA CALIFORNIA.....</b>	<b>297</b>
4.2.1.- La protesta política de la burocracia.....	301
4.2.2.- Crisis económica, relaciones laborales y reforma del Estado. Los condicionantes de la movilización política.....	332
4.2.2.1.- El sexenio 1983-1989.....	333
4.2.2.2.- En el gobierno de Ruffo Appel, 1989-1992.....	349
4.2.3.- Comentarios finales.....	361
<b>ANEXOS.....</b>	<b>365</b>
<b>CONCLUSIONES GENERALES.....</b>	<b>385</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>401</b>

## INTRODUCCION

Durante los últimos años la sociedad mexicana tuvo noticias de un fenómeno sin parangón en la historia política posrevolucionaria: la emergencia de una protesta proveniente del seno del Estado. La burocracia<sup>1</sup> dejó la oficina y acudió a la plaza pública a protestar contra las políticas modernizadoras de la administración federal. Con su acción, dejaba constancia de las profundas transformaciones que había sufrido la estructura social mexicana, pero también de los efectos contundentes de la crisis económica en el nivel de vida de los grupos medios.

La percepción social que privilegia el carácter parasitario e inmovilista de la burocracia, fue tomada por sorpresa. Pronto se hicieron constantes los paros, marchas, mitines, huelgas de hambre, en el sector público federal. La modernización política impulsada por el Estado tendría que hacer frente a una fuerte impugnación que nacía en el corazón mismo de nuestro sistema político: el poder ejecutivo. Si de algo nos informa el conflicto al interior del Estado, es que los trabajadores gubernamentales no son un cuerpo homogéneo y que expresen una identidad unívoca. Una clara estratificación se reproduce en el cuerpo de

---

<sup>1</sup> En este trabajo utilizo indistintamente los términos burocracia, empleados públicos, trabajadores al servicio del Estado y funcionarios civiles.

funcionarios de la administración pública<sup>2</sup>, que se corresponde con la manifestación de intereses disímiles<sup>3</sup>. En efecto, los burócratas que salieron a la calle son aquéllos localizados, preferentemente, en las categorías más bajas de la estructura laboral. La base de los white-collars o nueva clase media en la definición clásica de Mills<sup>4</sup>.

Nuestra investigación se propone dar respuesta a la interrogante general ¿cuáles fueron las condiciones que hicieron posible la protesta burocrática en México? La pregunta nos ayuda a precisar los límites del estudio. Se trata de una interrogación formulada atendiendo al sentido teórico-metodológico desarrollado

---

<sup>2</sup> Al respecto Bertha Lerner nos dice: "En todo Estado moderno se reproduce un cuerpo de empleados, una baja burocracia, una alta burocracia que es sinónimo de grupo gobernante y un cuerpo de empleados medios. La burocracia es una categoría heterogénea, pues se compone de todos estos segmentos". Bertha Lerner de Sheinbaum, "Los trabajadores públicos: el misterio y la eficiencia de las políticas estatales", en Revista Mexicana de Sociología, México, Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, año XLVI, núm. 2, abril-junio de 1984, pág. 31.

<sup>3</sup> Durante muchos años privó el punto de vista instrumental de la teoría sociológica marxista, que concebía a la burocracia como un cuerpo técnico al servicio de la clase dominante, es decir, se le negaba cualquier posibilidad de identidad autónoma. Posteriormente se han desarrollado estudios, que al profundizar en el análisis del Estado, proponen el reconocimiento de la burocracia como fuerza social con intereses y valores propios. Véase al respecto, Enrique Gil Calvo, "El autómatas emancipado", en Claves de Razón Práctica, Madrid, núm. 3, junio de 1990, en especial pág. 51 y Juana Valenti y Lilia Pérez Franco, "Ciencia y racionalidad (notas de investigación)", en Revista A, México, DCSH-UNAM, Azcapotzalco, vol. II, núm. 3, mayo-agosto de 1981, en especial pág. 194. Desde el campo neomarxista también han surgido propuestas encaminadas a superar la visión unívoca de los intereses burocráticos; un ejemplo destacado lo proporciona el trabajo de Erik Olin Wright, Clase, crisis y Estado, trad. Alberto Jiménez, Madrid, Ed. Siglo XXI, 1983. Puede consultarse en particular el capítulo: "Burocracia y Estado".

<sup>4</sup> Puede consultarse al respecto, C. Wright Mills, White Collar. Las clases medias en Norteamérica, trad. José Bugueda Sanchiz, Madrid, 3a. ed., Ed. Aguilar, 1973.

por la sociología histórica y política<sup>3</sup>. Desde esta perspectiva se privilegia el estudio de las condiciones de posibilidad de la movilización activa, antes que la reconstrucción pormenorizada de las acciones y razones últimas que indujeron a la protesta. La población-objeto no será la élite o burocracia política que dirige al Estado; tampoco los trabajadores de las empresas y organismos del sector público paraestatal. Nuestra atención se dirige hacia los trabajadores que laboran en la administración pública central, el corazón del poder ejecutivo, donde se concentra el 75% del empleo público mexicano. Nuestro estudio no se detiene en el ámbito nacional, pretende analizar comparativamente la dinámica del conflicto y sus condicionantes principales en el sector público federal y local. La naturaleza del conflicto en Baja California proporciona elementos para evaluar la singularidad de los procesos de emergencia de la conflictividad laboral y política en la administración pública.

La investigación abarca el periodo 1982-1992. Son los años que marcan el inicio de una nueva época en la historia política mexicana, signada por los apremios de la crisis económica y el impulso de una estrategia alternativa de modernización desde el Estado. La autorreforma gubernamental que guía nuestra modernización política, pretende reorientar las

---

<sup>3</sup> Véase, Ludolfo Paramio, "Defensa e ilustración de la sociología histórica", en Zona Abierta, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, núm. 38, enero-marzo de 1986, págs. 17-18 y Santos Juliá, Historia social/sociología histórica, Madrid, Ed. Siglo XXI, 1989, págs. 67-77.

relaciones tradicionales entre la sociedad y el Estado. El impacto social de la crisis económica y el programa de reforma estatal, son los factores que condicionan la revuelta de la burocracia federal.

En Baja California, la movilización corporativa de la burocracia encuentra su explicación en factores de naturaleza política. Los resultados electorales del 2 de julio de 1989, que se distinguen por el triunfo del candidato del PAN a la gubernatura, Ernesto Ruffo Appel, impulsan a la dirigencia sindical -priísta- a enfrentar a la novel administración mediante la movilización activa de sus agremiados. El nuevo gobernador llevará a cabo un programa de redimensionamiento o reforma de los aparatos administrativos tendiente al mayor control del gasto público. Así, la reforma del Estado en Baja California dará inicio siete años después que a nivel federal impulsada por el gobierno panista, atendiendo no sólo al proyecto personal y partidario del ejecutivo, sino como resultado de las presiones sindicales traducidas en conquistas económicas y en merma de la hacienda pública.

El análisis comparativo llevado a cabo demuestra que las formas asumidas por la movilización burocrática difieren según se le analice a nivel estatal o federal y expresan una naturaleza distinta. Factores de índole económica y laboral condicionan el conflicto en el sector público federal, mientras que en Baja

California la protesta burocrática ha estado en función de la coyuntura política local.

La estrategia de investigación incluye la aplicación de diferentes técnicas metodológicas. Siguiendo el orden de presentación del trabajo, podemos enumerar: a) Revisión bibliográfica y hemerográfica; b) Elaboración de un registro censal del empleo público federal y estatal. Ante la escasez y dispersión de la información, acudimos a las dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal en Baja California. Tuvimos acceso a la nómina de personal estatal - correspondiente al mes de julio de 1986- misma que fue procesada y de cuyos resultados se informa en el capítulo IV. Además, realizamos estimaciones sobre la evolución del empleo público por niveles gubernamentales con el fin de proporcionar el soporte cuantitativo a nuestra reflexión. Las fuentes secundarias revisadas incluyeron documentos, programas, leyes, reglamentos y estadísticas oficiales, así como reportes de investigación; c) La visita a las diferentes dependencias entre el verano de 1990 y la primavera de 1992, fue fundamental para percatarnos de los procesos cotidianos de trabajo y de interacción formal e informal en el empleo público. Se realizaron entrevistas a líderes sindicales, trabajadores y funcionarios de los tres niveles; y d) Mediante una minuciosa revisión periodística del periodo 1982-(abril) de 1992, fue posible analizar los conflictos laborales y políticos. La revisión contempló un total de diez

diarios y periódicos estatales y municipales (ABC, Al Día, Baja California, Diario 29, El Herald de Baja California, El Mexicano, La Voz de la Frontera, Novedades de Baja California, Rumbo y Zeta) y cinco nacionales (El Financiero, El Nacional, Excélsior, La Jornada y UnomásUno). También acudimos a los documentos básicos y de divulgación de las diferentes organizaciones sindicales -Estatutos, normas laborales y publicaciones periódicas-. Así, la información proveniente de fuentes primarias y secundarias nos dio la pauta para precisar las reflexiones de carácter teórico general. Independientemente de los cuadros y gráficas incluidos en el texto, al final de cada capítulo hemos agregado un apéndice con información que brinda soporte a nuestra investigación, y a la cual remitimos en los diferentes apartados.

La presentación de los resultados de investigación busca integrar los dos planos en que ésta discurre: el ámbito federal y el local. En cada uno de los capítulos se pretende ligar la reflexión teórica al análisis de la información, tratando de superar la presentación tradicional, en la que se desarrolla un marco teórico sin puntos de conexión con el resto de trabajo<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> El objetivo estriba en resolver la constante disociación entre el análisis teórico y empírico en la investigación sobre el Estado y de la cual Anthony Ferner llama la atención: "Los estudios sobre el Estado no han sabido conciliar las inquietudes teóricas de altos vuelos con la observación empírica minuciosa. Por una parte, el reciente debate marxista sobre la naturaleza del Estado capitalista avanzado ha parecido en ocasiones muy alejado de las instituciones y acontecimientos observables del Estado real. Por otra, los estudios empíricos minuciosos tienden a ser terreno privado de académicos y responsables de la elaboración de políticas integrados en una tradición descriptiva, o más bien, prescriptiva de la "administración pública", Anthony Ferner, El Estado y las relaciones laborales en la empresa pública. Un estudio comparado de Renfe y British Railways, trad. CELER, Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, (Col. Economía del

En el capítulo primero se aborda el estudio de la reforma del Estado caracterizada como el instrumento principal de gobierno que guía la modernización política mexicana. En su trayecto es posible distinguir dos fases principales orientadas a la reestructuración de la administración pública, las cuales han estado en función de los cambios sexenales de gobierno.

Un segundo capítulo contiene el análisis de la evolución del empleo a nivel nacional y regional. La reforma del Estado ha puesto énfasis en la reducción de los aparatos gubernamentales, de ahí que el empleo público se convierta en útil indicador de las dimensiones estatales. Sin embargo, la dinámica evolutiva del personal en el sector público de Baja California muestra un claro desfase con respecto al curso seguido a nivel federal, demostrando que la autorreforma estatal no sigue un patrón homogéneo, al verse condicionada por los procesos políticos locales.

En el tercer capítulo se analiza la organización corporativa de la burocracia tratando de evaluar el impacto de la reestructuración estatal en el ámbito de las relaciones laborales y sindicales en el sector público. El estudio del corporativismo a nivel regional y nacional nos permite conocer la especificidad del fenómeno en el plano local. La transformación del

corporativismo en Baja California ha estado en función de la transición política que vive la entidad a partir de 1989; así, el arribo al poder de un gobernador de oposición ha supuesto un cambio fundamental en las relaciones gobierno-sindicato.

Por último, el capítulo IV brinda una visión de conjunto, analizando la interrelación de cada uno de los temas desarrollados anteriormente. En este apartado nos detenemos en el examen de las condiciones de posibilidad de la movilización activa de la burocracia durante la última década. En primer lugar llevamos a cabo la sistematización de los contenidos de las demandas presentes en el conflicto, para posteriormente indagar en la naturaleza de los factores condicionantes. Como hemos afirmado, las formas asumidas por el conflicto en el sector público presentan una causalidad diferenciada a nivel nacional y/o local. Factores económicos y laborales condicionan la movilización de la burocracia federal, mientras que en Baja California la protesta de los trabajadores estatales y municipales expresa una naturaleza de carácter político.

## CAPITULO I

### LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO. NUEVA EPOCA

'La demanda de 'menos gobierno' se ha convertido en el gran 'slogan' liberal. Y en consecuencia con los sentimientos que acabo de describir, comprensibles como reacción frente al 'gran gobierno'; este 'slogan' nos propone que se reduzca el gasto público, se privatice la empresa de propiedad estatal, se reduzca la reglamentación, se mantenga apartado al gobierno de la política económica y nos dediquemos a estimular el lado de la oferta. Interesante perspectiva, agradable para quien profesa sentimientos fundamentalmente liberales, pero perspectiva que, sin embargo, plantea interrogantes.

... se planteo esas dudas y me pregunto si ya hemos encontrado respuestas que podamos defender de una manera responsable".

Ralf Dahrendorf

### 1.1.- MUDANZAS MEXICANAS

En la década de los ochenta fuimos testigos de profundas transformaciones en la cultura política de la sociedad mexicana. Durante esos años emergieron reclamos sustantivos al régimen político, demandas de solución a los rezagos económico-urbanos y de adecuación a las nuevas condiciones impuestas por los vertiginosos cambios internacionales. Las manifestaciones y reclamos sociales informaron de los cambios sufridos por la sociedad, la economía y la política mexicana en las últimas décadas y de su -difícil- inserción en el nuevo ordenamiento internacional.

Hoy la economía mexicana está orientada básicamente hacia las actividades del sector terciario -comercio, servicios, transportes y comunicaciones-. El 55% de la estructura sectorial de participación en el Producto Interno Bruto, corresponde a dicho sector, contra el 9.2% del sector primario -agrícola, pecuario y ganadero- y el 35.5% del sector secundario -industria de transformación, construcción y electricidad-<sup>1</sup>. Además, el 80% de la población mexicana vive ahora en el medio urbano, contra el 20% que aun conserva lazos económicos y afectivos con la tierra. Estas dos dimensiones de la vida mexicana -terciarización económica y distribución demográfica urbana- son indicadores pertinentes de los cambios ocurridos en la estructura económica y

---

<sup>1</sup> Los datos provienen del artículo "Números en las rocas" de José Manuel Herrera, en Mozos, México, núm. 133, enero de 1989, pág. 15.

social del país en los últimos años.

A nivel de la estructura social, el mapa de clases y grupos sociales se modificó profundamente: de un país eminentemente agrario, de campesinos y señores de la tierra, con una reducida pero importante clase obrera industrial en los primeros años posrevolucionarios, transitamos hacia una sociedad caracterizada por la incesante irrupción de sectores medios, beneficiarios del crecimiento sostenido entre 1954 y 1970. Este período, conocido como el del "milagro mexicano", se fincó en un modelo de desarrollo orientado a la sustitución de importaciones de bienes de consumo, lo que permitió la consolidación del mercado interno. Esos años de bonanza formaron una clase media con un alto nivel de vida, que tuvo en el capital escolar su mejor vehículo para la promoción social.

Según datos de una reciente investigación, en 1960 los "estratos medios" mexicanos representaban el 11.3% del total de la población (4.1 millones de personas de un total de 36 millones). En 1970 aumentaron al 27.8% (14.1 millones de 50.7 millones del total); en 1977 sumaban ya el 34.5% (21.9 millones de personas en relación a 63.3 millones del total) y para 1981 alcanzaron el 43.8% (31.3 millones sobre 71.4 millones del total)².

---

² Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El combate a la pobreza: lineamientos programáticos, México, mimeo, 1990, pág. 2.

Los datos muestran que las "clases medias han sido de las principales beneficiarias del crecimiento. Tanto así que no sólo se han expandido de manera notable, sino que cuando ha habido alguna redistribución del ingreso, en términos proporcionales ha favorecido en particular a estos grupos. Al menos así ocurrió entre los años de 1973 y 1980"<sup>3</sup>.

Sin embargo, la crisis económica, que se expresa en el horizonte mexicano con particular intensidad a partir de 1982<sup>4</sup>, impactó directamente al mundo del trabajo asalariado, fuente fundamental de ingresos de las familias de clase media<sup>5</sup>, introduciendo modificaciones sustanciales en la estructura

---

<sup>3</sup> Soledad Loaeza, "El comportamiento político de las clases medias en la crisis", en Soledad Loaeza y Claudio Stern (coords.) Las clases medias en la coyuntura actual, México, Ed. El Colegio de México, Cuadernos del CES núm. 33, 1990, pág. 71.

<sup>4</sup> "El año de 1982 combina en cascada acontecimientos económicos desfavorables (se reducen los precios internacionales del petróleo, aumentan las tasas de interés internacionales, se cancelan las fuentes de financiamiento externo, se deterioran los términos de intercambio, etc.), de tal forma que la nación tiene que encarar una encrucijada sin paralelo en la historia reciente", Enrique González Tiburcio, "Emplearse y desemplearse a fondo", en Mexico, México, núm. 133, enero de 1989, pág. 25.

<sup>5</sup> Norma Samaniego de Villarreal sostiene que "El efecto social más contundente de la crisis se encuentra en la compresión del ingreso de los trabajadores asalariados y de otros grupos de ingresos fijos, parte de los cuales constituyen un elemento muy numeroso de las clases medias.

Los asalariados de clase media, si bien presentan en términos absolutos un nivel más alto en la satisfacción de sus necesidades básicas que otros grupos de menores ingresos, recibieron posiblemente uno de los impactos más violentos en términos relativos. Varios elementos parecen apoyar esta hipótesis: por una parte, el trabajo asalariado era la única fuente de ingreso para una proporción considerable de familias de clase media. (Tanto en los estratos más pobres como en los de mayores posibilidades económicas el ingreso familiar está más diversificado). Por otra, la contracción real del salario monetario en los niveles medios ha seguido un patrón similar al de los salarios mínimos - y en los períodos más críticos su compresión ha sido aún mayor. Por lo que respecta a sus estructuras de gasto y a las mayores exigencias del medio laboral en el que estos trabajadores se ubican han estado expuestos a una más amplia gama de efectos inflacionarios" "Algunas reflexiones sobre el impacto económico de la crisis en las clases medias" en Soledad Loaeza y Claudio Stern (coords.), Las clases medias en la coyuntura actual, op. cit., pág. 56.

social mexicana. Indicativos al respecto resultan los datos del documento de PRONASOL citado anteriormente<sup>4</sup>. Entre 1981 y 1987, los estratos medios se contrajeron en términos absolutos y relativos. Si para 1981 representaron el 43.8% del total de la población, en 1987 se redujeron al 37.9%; esto es en 1981 sumaban 31.3 millones de personas de un total de 71.4 millones y en 1987 30.8 millones de 81.2 millones del total. Una caída porcentual del 6% (500 mil personas en términos absolutos), quienes pasaron a engrosar las filas de los estratos considerados como pobres o cuando no en situación de extrema pobreza. Así, los grupos de población que viven en la pobreza se expandieron en el período. Si en 1981 representaban el 44.9% de la población -32.1 millones de 71.4 millones del total-, en 1987 sumaban ya el 50.86% -41.3 millones sobre 81.2 millones de la población total del país-.

Reveladora de los profundos cambios registrados en la estructura social en las últimas décadas será sin duda la creciente incorporación de los sectores medios en la vida política del país. La profundización de la crisis económica en los años ochenta potenció el sentimiento regional y reivindicativo de los sectores medios urbanos. Sin duda, la selectividad del reclamo político obedeció a que sólo ciertos contingentes sociales contaron con los recursos económicos y culturales para traducir sus apremios económicos en acciones

---

<sup>4</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, op. cit.

políticas. "El interés en la democratización del régimen político supone ciertos mínimos de bienestar por debajo de los cuales aparece como fantasmagoría irrelevante"<sup>7</sup>, dice Carlos Pereyra. Si para los grupos sociales que viven en la pobreza y en la extrema pobreza la preocupación central durante la crisis es la sobrevivencia, ello no significa que su alejamiento de la arena política organizada se traduzca en inmovilidad. Por el contrario, durante la década de los ochenta, el crecimiento urbano del país no se explica sin atender a la persistencia del movimiento urbano popular, que es también espacio de aprendizaje cívico primario<sup>8</sup>.

En el reclamo político de los sectores medios maduró la idea de que era el grupo gobernante el causante de sus desgracias<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup>El analfabetismo y la desinformación, la presencia de una gigantesca masa de marginados, la debilidad de los lazos orgánicos de la población dominada, el carácter perentorio que adquiere la atención de las necesidades más elementales (empleo, alimentación, vivienda, salud, educación, etc.) y el primitivismo de la cultura política prevaleciente en sociedades de desigualdad excesiva, convierten la lucha social en un proceso donde la cuestión democrática no puede ocupar el primer plano" Carlos Pereyra, "Democracia política y transformación social", en Rolando Cordera Campos, Raúl Trejo Delarbre y Juan Enrique Vega (coords.), México: el reclamo democrático, México, Ed. Siglo XXI/ILET, 1988, pág. 66.

<sup>8</sup> Como dice Carlos Monsiváis: "Las colonias populares y el movimiento urbano; para mi gusto, como experiencia o ejercicio de la democratización, son de lo más interesante ahora. Allí las esperanzas electorales no son todavía muy intensas, y dependen en buena medida de la gestoría como instrumento organizativo, pero, sin duda, en el conjunto del país, este sector urbano ha vivido una democratización más radical, por partir casi de cero. Allí se han educado políticamente las mujeres, los desempleados, los adolescentes, que obtienen su noción primera de ciudadanía al exigir derechos elementales de vivienda, drenaje, agua potable, espacios recreativos, etc." Carlos Monsiváis "La reforma democrática" (Foro de Nexos), en Nexos, México, núm. 117, septiembre de 1987, pág. 25.

<sup>9</sup> Al respecto, Soledad Loaeza escribió en 1987 "Desde que se inició en México la crisis económica en 1982 y a lo largo de la recesión, se ha creado en el seno de grupos de clase media antes conformes con la situación prevaleciente y no participacionistas, una especie de estado de alerta político que, dadas las características del autoritarismo mexicano, ha provocado tensiones e inquietudes de una cierta gravedad. Muestronas conteniendo electorales que se han celebrado en este período han sido escenario de enconados enfrentamientos y conflictos, sobre todo en algunos estados del norte del país, donde los protagonistas

En un primer momento el Partido de Acción Nacional supo atraer ese descontento, lo cual se reflejó en las victorias electorales de importantes municipios norteños en 1983, 1985 y 1989 -en este último año también incluyó la primera gubernatura para la oposición en la historia política mexicana, con el triunfo de Ernesto Ruffo Appel en Baja California-. Pero también, hacia finales de la década, con la postulación de Cuauhtémoc Cárdenas como candidato a la presidencia del país, los sectores medios parecieron encontrar en su persona al prototipo de nuevo líder, del político moderno -serio, honrado, mesurado- que se requería para resarcir los dolores de la crisis<sup>10</sup>.

Si bien los procesos electorales ofrecen buenas pistas para tomarle el pulso a su inconformidad -tal vez las más estridentes- la irrupción política de los sectores medios en el escenario nacional, potenciada por la crisis, deberá ubicarse dentro de una

---

fundamentales han sido grupos de clase media que se han acogido al Partido Acción Nacional para expresar su descontento. La fuerza de este tipo de oposición, suada al deterioro de la institución presidencial, a severas críticas en los medios de comunicación y al abierto distanciamiento entre el poder público y un sector importante del empresariado nacional, han propiciado serias dudas en torno a la legitimidad del sistema político y la capacidad de éste para renovarla. La oposición de las clases medias ha estado en el corazón de este cuestionamiento", "El comportamiento político de las clases medias...op. cit., pág. 71.

<sup>10</sup> Así lo registra claramente Héctor Aguilar Camín: "Me parece que el voto cardenista urbano fue sustancialmente de clases medias irritadas, ansiosas de un cambio, o por lo menos, de imponerle un castigo a los sucesivos gobiernos priistas que tan malas cuentas les entregaban en términos de su nivel de vida, expectativas de futuro, etc. La votación de la ciudad de México, quizás el suceso electoral más importante del cardenismo, fue en gran parte un voto de clases medias, esas clases medias un tanto vilipendiadas que son sin embargo el corazón del cambio político del país: burocratas, profesionistas, políticos desplazados del PRI o dispuestos a apostar su carrera en un cambio, intelectuales, artistas, esas de casa, universitarios. Esos fueron los contingentes importantes del voto urbano cardenista", Héctor Aguilar Camín, "Lectura de la democracia mexicana" (entrevista de José Agustín Pinchetti), en México, México, núm. 137, mayo de 1989, pág. 35.

dinámica social y económica más amplia, la que condicionó el tipo de crecimiento de la estructura social y las formas asumidas por el desarrollo regional. Por ejemplo, el sentimiento regionalista de los sectores medios en el norte no sólo obedece a factores de índole económica, sino que expresa la percepción -parcial si se quiere- de un oneroso olvido y desdén centralista<sup>11</sup>.

Los retos ciudadanos al régimen político emergieron de las mudanzas mexicanas de las últimas décadas; de ellas surgió una nueva mayoría demandante, la "que se fraguó silenciosamente con la urbanización y la secularización, y estruendosamente frente al síndrome autoritario que conocemos"<sup>12</sup>.

#### 1.1.1.- Nueva época

Acorde con la historia de la constitución nacional, el Estado mexicano impulsó una respuesta global a las exigencias derivadas de la transformación social, de la crisis económica y del nuevo

---

<sup>11</sup> Desde una perspectiva de largo plazo, el cuestionamiento social que reflejó la pasada elección presidencial -que ha sido conceptualizado como una crisis de legitimidad- no fue un efecto derivado sólo de la crisis económica, sino particularmente de los nuevos actores sociales y de sus reivindicaciones, generados a partir de la modernización económica del país: 'la nueva mayoría social', como los denomina Aguilar Canín. Sin excluir las repercusiones catalizadoras de la crisis, que hasta entonces había durado seis años, el cuestionamiento electoral de 1988 fue mucho más profundo que la demanda de volver a crecer y de recuperar la caída del ingreso: Tonatiuh Guillén López, Edgar W. Butler y James B. Pick, 'La política fronteriza del norte de México. Perspectivas en la década de los noventa' en *Estudios Sociológicos*, México, El Colegio de México. vol. VIII, núm. 23, mayo-agosto de 1990, pág. 279.

<sup>12</sup> Fernando Daniel Janet, 'Reforma del Estado: itinerarios y gobernabilidad' en Rolando Cordera Campos, Raúl Trejo Delarbre y Juan Enrique Vega (coords.), México: el reclamo democrático, *op. cit.*, pág. 311.

ordenamiento mundial. El concepto que define al proyecto y que pronto se convirtió en nuestro lugar común es el de la modernización. Desde 1982, el Estado se propuso llevar adelante dicho proyecto, que incluyó centralmente: reformas en la esfera económica, reforma electoral, reforma administrativa y de manera fundamental, el tema que nos ocupa, la reforma del Estado<sup>13</sup>. La magnitud de los cambios en la gestión gubernamental<sup>14</sup> da cuenta de un vuelco en el patrón de desarrollo político mexicano<sup>15</sup>.

La reforma del Estado, cuyo primer impulso será conocido como "adelgazamiento estatal", en el sexenio de Miguel de la Madrid, se convierte en prioridad de gobierno con el presidente Carlos Salinas de Gortari. Algunos analistas aun cuando reconocen la continuidad en el proyecto estatal, destacan una modificación en cuanto a las consideraciones que guían la propuesta de la nueva administración: "Mientras que la crítica delamadridista al Estado se ceñía a criterios de juicio estrictamente

---

<sup>13</sup> La mayoría de las ocasiones que aludo al Estado en este trabajo, hago referencia a una noción más bien restringida del mismo, resitiéndome al aparato gubernamental. Ello implica una crítica a las limitaciones de la reforma del Estado, que se ha materializado como una reforma de los organismos constitutivos del poder ejecutivo. Sin embargo, la restructuración gubernamental tiene consecuencias más allá de los estrechos marcos en los que se define y realiza. Se trata de un cambio profundo en las formas de intervencionismo gubernamental, que transforma las relaciones entre la sociedad civil y la sociedad política mexicanas.

<sup>14</sup> Puede consultarse al respecto el trabajo de 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.

<sup>15</sup> Entre otros autores han abordado el tema: Omar Guerrero, "La reforma del Estado como modernización" en Civitas, Mexicali, B. C., CEDAM, A.C., núms. 3-4, octubre-marzo 1990-1991; Enrique González Tiburcio, "Una economía para la sociedad", en Política 101, Suplemento de El Nacional, México, D.F., abril 11 de 1991 y José María Calderón, "La reforma del Estado", en Topodrillo, México, UAN-Iztapalapa, núm. 16, marzo-abril de 1991.

económicos, hoy en día se nos dice que consideraciones de carácter social guían la formulación de autorreforma del Estado<sup>16</sup>. En todo caso, lo que parece innegable es que desde 1982 se pone en marcha un proyecto político de largo aliento encaminado a renovar la relación del Estado y las estructuras políticas con la sociedad.

En efecto, el proyecto de adelgazamiento, de redimensionamiento o de reforma del Estado, da inicio a una época de la historia política mexicana. Inauguración que se alza sobre los hombros de un fin de época, la época posrevolucionaria. El acto que marca la defunción del patrón político anterior tiene una fecha: 1 de septiembre de 1982<sup>17</sup>. Así, la crisis, que

---

<sup>16</sup>Es posible que la diferencia nazca de que hoy parece superada la sensación de aprieto que dominó despiadadamente al sereno anterior. Lo cierto es que ahora hablamos más un lenguaje de cambio de crisis. No es éste un matiz menor". Soledad Loseza, "El regreso del Estado", en Cuadernos de Mexico, núm. 17, México, Mexico, núm. 143, noviembre de 1989, págs. VI y VII.

<sup>17</sup> Tres ensayos son fundamentales para comprender esta propuesta: Lorenzo Meyer, "Los tiempos de nuestra historia", en Estudios, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, núm. 7, invierno de 1986, ahí el autor plantea: "La posrevolución también ha concluido. El momento exacto en que terminó no es, ni puede ser, muy preciso. Como ocurre con todos los períodos anteriores, el inicio y el término son meras convenciones. En mi opinión, una fecha conveniente de conclusión puede ser 1982, el 1 de septiembre para pretender ser exactos (...). Si finalmente se acepta que México está entrando a una nueva etapa en su proceso político, entonces lo adecuado es subrayar el hecho central nuevo. En mi opinión, éste consiste en que el Estado interventor se está contrayendo, está disminuyendo su presencia en la sociedad y está dejando que otras fuerzas llenen el espacio que está quedando vacío. La contracción en sí misma no es de gran magnitud, pero lo importante es que el período de expansión iniciado aún antes de la Revolución y continuado desde entonces, parece haber llegado a su punto culminante e iniciado el reflujo", págs. 102 y 103. En Después del milagro, México, 2a. ed., Ed. Cal y Arena, 1989, Héctor Aguilar Camín, anota: "La fecha que inicia la nueva era del Estado, es justamente la de su última expansión histórica: el 1 de septiembre de 1982, día en que el presidente José López Portillo nacionalizó la banca. Fue el acto de mayor autonomía estatal desde la nacionalización del petróleo en 1938, pero también el encuentro de un techo de legitimidad y de consenso político para las facultades expropiatorias del Estado y, en particular, del Presidente" pág. 22. Por último Soledad Loseza nos dice en su trabajo "Derecha y democracia en el cambio político mexicano: 1982-1988" en Foro Interamericano, México, El Colegio de México, vol. XXX-4, núm. 120, abril-junio de 1990: "Paradójicamente, el acto de autoridad del presidente López Portillo (la nacionalización de la banca) que pudo haber servido para apuntalar al Estado,

irrumpe en el escenario nacional con particular intensidad en el año de 1982 y que reconoce en el acto expropiatorio de la banca, su evidencia más dramática, resquebraja los cimientos que sostuvieron el largo período estabilizador y el tan socorrido Estado obeso<sup>18</sup>.

Si bien la expropiación bancaria significa el coletazo final de la época expansiva del Estado, seis años después, las elecciones federales de julio de 1988, reafirman en el Estado la convicción en su proyecto autorreformador como el camino indicado para emprender la recuperación de la legitimidad perdida, de la cual evidentemente la sociedad pasó factura y quedó asentada en los saldos electorales. Los resultados de las elecciones dieron muestra de un cambio sustancial en el reclamo ciudadano hacia el poder central<sup>19</sup>, hacia la institución presidencial.

---

México, El Colegio de México, vol. XXX-4, núm. 120, abril-junio de 1990: 'Paradójicamente, el acto de autoridad del presidente López Portillo (la nacionalización de la banca) que pudo haber servido para apuntalar al Estado, fue más bien un final que un preludio. Fue el canto del cisne del Estado revolucionario mexicano, con el que se inició un debilitamiento que transformó los equilibrios políticos' pág. 637.

<sup>18</sup> En palabras de Lorenzo Meyer: 'Lo que importa destacar aquí es que la crisis de 1982 es tanto económica como política y que afectó de manera decisiva al modelo económico y, por tanto, al papel de todos los actores políticos clave del modelo postrevolucionario: el Estado interventor, la gran burguesía, la clase obrera organizada, los sectores medios, los inversionistas extranjeros, etc. (...) Es innegable que, hoy por hoy, la crisis económica y política es el cristal a través del cual vemos el pasado y proyectamos el futuro', Lorenzo Meyer op. cit., pág. 102.

<sup>19</sup> En el verano de 1988, días después de las elecciones presidenciales celebradas el 6 de julio, Héctor Aguilar Camín hacía la siguiente reflexión: 'Si hay tal cosa como la voluntad general, en las elecciones (...) hemos tenido el más cercano indicio de su existencia. No conocemos en México la alternancia en el poder. En las elecciones pasadas tuvimos noticias, al menos, de un veredicto democrático de la Nación, de un mandato ciudadano', Héctor Aguilar Camín, 'La reforma de los electores', en Cuaderno de México, núm. 1, México, Nexos, núm. 128, agosto de 1988, pág. IX.

centro motor del sistema político mexicano. Aun sin haberse resuelto los problemas del abstencionismo y del fraude, las elecciones federales se significaron por ser las más competidas y vigiladas de los últimos 40 años<sup>20</sup>. Parece evidente que los resultados arrojados por la contienda electoral se tradujeron en un decidido impulso al proyecto estatal de modernización y en el que la reforma del Estado ocupa un lugar central.

### 1.2.1.- Dos fases de la reforma del Estado

Afirma Carlos Pereyra que "la disputa por la hegemonía no es, en su forma inmediata, el enfrentamiento de intereses sociales particulares, sino el enfrentamiento de proyectos específicos de ordenamiento social. No son tanto las clases sociales como tales sino las fuerzas políticas quienes cuentan con la posibilidad de articular sectores heterogéneos de la sociedad y concertar voluntades en torno a proyectos definidos"<sup>21</sup>. Hoy el proyecto

---

<sup>20</sup> Véase Juan Molinar H., "En el ojo del huracán", *Ibídem*, pág. XIII. Héctor Aguilar Camín precisa: "Las elecciones de julio del 88 son las únicas competidas y vigiladas de que tengo memoria ni generación: las más competidas y vigiladas de los últimos cuarenta años. Y las más concurridas en la realidad, pese a su abstencionismo del 50 por 100; en consecuencia, también, son las menos inventadas y manipuladas de nuestra historia postrevolucionaria", "México: la reforma de los electores", en *Levintán*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, núm. 34, II época, invierno de 1988, pág. 38. Los datos oficiales indican que en las elecciones referidas el candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, obtuvo el 50.36% de votos computados como válidos, mientras que la oposición en su conjunto suavó el 49.65%. De este último porcentaje correspondió a Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del Frente Democrático Nacional -organización integrada por la Corriente Democrática, Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, Partido Popular Socialista, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y Partido Mexicano Socialista- el 31.12%. Por su parte Manuel J. Clouthier, candidato del PAN, obtuvo el 17.07%. Los resultados electorales precisaron los rasgos del mapa político nacional, caracterizado "en ese momento" por el equilibrio de fuerzas contendientes.

<sup>21</sup> Carlos Pereyra, "Democracia política y transformación social", *op. cit.*, pág. 68.

que se ha impuesto fue impulsado por el Estado<sup>22</sup>. No se trata de ninguna manera de una situación inédita. Históricamente, el Estado mexicano ha cubierto el vacío propositivo de las fuerzas políticas. Aun más, el pacto nacional ha respondido en gran medida a las voluntades de la gestión gubernamental<sup>23</sup>. La explicación se sustenta en gran medida en la centralización del poder político que detenta la institución presidencial desde los años treinta y en el tutelaje gubernamental que por décadas contuvo las expresiones contestatarias de la sociedad. El proyecto actual de ordenamiento social pasa por la adecuación del aparato estatal a las nuevas exigencias derivadas de la

---

<sup>22</sup> Dice Soledad Loaeza: "Entre los muchos reproches que se pueden hacer a los partidos políticos mexicanos, viejos y nuevos, quizás el más grave sea el de que no han tenido la capacidad de ofrecer un proyecto político que recoja las demandas y los cambios que en años recientes sacudieron las coordenadas del poder. Si por proyecto político entendemos una concepción general, cuando menos un trazo, de lo que ha de hacerse para resolver conflictos, rezagos sociales y económicos, y de cómo habrá de hacerse, entonces la única propuesta que está a discusión es, otra vez, la que lanza el propio Estado desde la presidencia de la república. Esta iniciativa no desplaza ninguna otra, y tampoco es cotejable, hasta ahora por lo menos, con una alternativa, simplemente cubrió un penoso vacío", Soledad Loaeza, "El regreso del Estado", op. cit., pág. VI.

<sup>23</sup> Al respecto Ilán Bizberg puntualiza: "En el caso de México, está bien claro que es el Estado, confundido con el gobierno y con el sistema político fundamentado sobre un partido dominante, el que define las orientaciones políticas (...). En términos generales, la necesidad de institucionalización no fue precisamente una respuesta, una solución del gobierno a un conflicto dado en el seno de la sociedad, sino que fue mucho más una decisión gubernamental, con el objeto de prevenir conflictos, y asegurarse del control político de un sector de la población. La orientación política: la constitución de las instituciones que determinan las reglas del juego y la movilización de los recursos sociales, con los menores costos y el menor número posible de conflictos sociales, no proviene de la sociedad; no surge de los conflictos entre los distintos sectores sociales, sino de un agente externo que se impone a la sociedad" Ilán Bizberg, Estado y sindicalismo en México, México, Ed. El Colegio de México, 1990, págs. 26-27. En la misma línea de interpretación otro autor plantea: "La forma moderna del Estado mexicano se manifiesta en la manera en que ha desapeñado a lo largo de su historia el papel organizador de la sociedad, promotor (y en cierta medida creador) de las clases, impulsor del desarrollo y, a través de su acción e intervención en la economía, elemento matriz en el despliegue del capitalismo y del mercado". Enrique Montalvo, El nacionalismo contra la Nación, México, Ed. Grijalbo, 1986, pág. 17.

transformación social y económica del país. Esa vertiente del proyecto global de la modernización es conocida como: la reforma del Estado.

#### 1.2.1.1.- "El Estado propone su reforma"

En el año de 1982 fenecieron las esperanzas que durante el cuatrienio 1978-1981 fueron alentadas por el dinámico crecimiento de la economía, fincado -casi exclusivamente- en las exportaciones petroleras. En ese año, la palabra crisis cedió su lugar marginal y emigró de los recintos académicos al ser adoptada por el discurso oficial. Desde el centro del poder se reconoció la quiebra del modelo de desarrollo económico adoptado a partir de la posguerra y en el que destacó la intervención del Estado como agente dinamizador en el largo período estabilizador.

Con el reconocimiento oficial de la crisis se reabrió también una amplia polémica acerca del papel -interventor- del Estado mexicano. Sin embargo, pronto prevaleció la idea de que la "crisis fue (...) producto de un avance excesivo del sector público sobre la economía, mismo que, desde el punto de vista de algunos sectores, había llegado a un punto intolerable con la decisión de nacionalizar la banca"<sup>24</sup>. Pero la polémica no se circunscribió al papel cumplido por el Estado en la economía y

---

<sup>24</sup> María Amparo Casar y Wilson Pérez, El Estado empresario en México: ¿asotamiento o renovación?, México, Ed. Siglo XXI, 1988, págs. 108-109.

pronto incluyó una profunda reflexión acerca de las orientaciones deseables en la relación Estado-sociedad. En el plano político, el fuego lo avivó un texto propositivo que provocó apelaciones y defensas y que urgía a la profundización de las políticas liberales aplicadas, hasta ese momento, por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado. Me refiero al ensayo de Enrique Krauze "Por una democracia sin adjetivos"<sup>25</sup>. El propio presidente de la Madrid contestaría: "La democracia mexicana es una democracia con adjetivos; es una democracia nacionalista, revolucionaria y liberal"<sup>26</sup>. En una respuesta que informaba de las orientaciones que guiaban al Estado mexicano en su proyecto de modernización y en el que la crítica de Krauze que más desazón produjo en el grupo gobernante fue la dirigida al desfase entre modernización económica y democracia política. Así lo vio Héctor Aguilar Camín: "Krauze ha encontrado en una veta central de nuestra historia, la posibilidad de poner el reloj mexicano a tiempo con la hora del neoliberalismo mundial, cuyas campanadas suenan en muchas partes de la vida mexicana, empezando con los programas de ajuste de la política económica gubernamental y terminando con la insurgencia electoral de una ciudadanía anticorporativa, ajena o rebelde a

---

<sup>25</sup> El ensayo de Enrique Krauze, "Por una democracia sin adjetivos", fue escrito en noviembre de 1983 y publicado en la revista *Vuelta*. Posteriormente dio título a un volumen que contenía diferentes ensayos del autor, publicado por la Ed. Joaquín Mortiz en 1986. El libro contiene el ensayo "El Estado, la izquierda y la democracia" en el que Krauze responde a las críticas de Manuel Camacho vertidas en su texto "La batalla democrática" y publicado en *Vuelta*, México, núm. 90, mayo de 1984. Posteriormente Krauze vuelve a la defensa de su propuesta en el artículo, "Nuevos adjetivos para la democracia", en *Vuelta*, México, núms. 133/134, diciembre de 1987/enero de 1988.

<sup>26</sup> Miguel de la Madrid H., *La política de la renovación*, México, Ed. Diana, 1988, pág. 11.

los sistemas de control tradicionales del establecimiento estatal y sus agencias políticas, en particular el PRI"<sup>27</sup>.

#### 1.2.1.2.- El Estado que se reforma

El texto de Krauze sirvió de llamado de atención acerca de las limitaciones del proyecto de modernización impulsado por el Estado, es decir, evidenció los límites y orientaciones de un proyecto en el que la modernización política marchaba a contrapelo de la modernización económica. Lo que ahora interesa destacar es que más allá de las declaraciones, la modernización política impulsada desde el gobierno a partir de 1982, aun cuando incluye una reforma electoral, se ha concentrado de manera fundamental en el redimensionamiento del aparato gubernamental. La pregunta pertinente parece ser ¿qué Estado se reforma? Al abordar el tema hemos encontrado más expresiones retóricas que argumentos clarificadores. La misma conceptualización se convierte en fuente permanente de imprecisión<sup>28</sup>. De ahí que sería conveniente preguntar, parafraseando a don Pablo González Casanova: cuando el Estado habla de reforma del Estado, ¿de qué

---

<sup>27</sup> Héctor Aguilar Camín, "Sin adjetivos: por una democracia liberal", en *México*, México, núm. 106, octubre de 1986, págs. 46-47.

<sup>28</sup> Dice Aguilar Camín: "En la discusión mexicana la palabra Estado se usa de modo genérico e impreciso, como sinónimo de gobierno, y el término sociedad como todo lo que no está incluido en el Estado, en el sentido de lo 'no oficial'. Uso las palabras en ese mismo sentido, aunque una conceptualización rigurosa pudiera refutar con facilidad esos significados" Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, *op. cit.*, pág. 43.

habla<sup>29</sup>. Parto de la idea de que la modernización política del país ha sido guiada por una reforma de los organismos constitutivos del poder ejecutivo, de la administración pública central y paraestatal. En esa reforma del ejecutivo reconozco el impulso privilegiado de la modernización política: iniciativa que si bien reconoce un centro, pronto se extiende a otros órdenes de la vida política nacional o si se quiere del Estado-Nación<sup>30</sup>: "de Benito Juárez a Miguel de la Madrid, el Estado ha llevado la iniciativa en la construcción de la nación"<sup>31</sup>. No es de extrañar, así, que la decisión de la reforma del Estado, de la reforma de los organismos constitutivos -y auxiliares- del poder

---

<sup>29</sup> Pablo González Casanova, "Cuando hablamos de democracia, ¿de qué hablamos?" en Cuadernos, Guadalajara, Jal., Facultad de Filosofía y Letras/Universidad de Guadalajara, núm. 3, Nueva época, enero-abril de 1987.

<sup>30</sup> "El reformismo político ha tenido consecuencias contradictorias, porque al mismo tiempo que creaba válvulas de escape, permitía la formación de puntos de presión sobre el sistema, y admitía el surgimiento de límites a su autonomía. Es decir, que por una parte se proponía cambiar algunas cosas para mantener los rasgos esenciales del sistema, pero por la otra, aceptaba alteraciones que a la larga habrían de modificar algunas de ellas. No obstante, el Estado siempre se ha mantenido como la autoridad orientadora del cambio", Soledad Loaeza, "Cambios en la cultura política mexicana: el surgimiento de una derecha moderna (1970-1988)", en Revista Mexicana de Sociología, México, Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, año LI, núm. 3, Julio-septiembre de 1989, pág. 227.

<sup>31</sup> "(El Estado) erigió un poder central sólido y minuciosamente ramificado, tomó en sus manos o promovió las empresas estratégicas de transformación de la naturaleza y vencimiento de la geografía -ferrocarriles y telégrafos en el siglo pasado, presas y carreteras en las primeras décadas del XX; petróleo, electricidad y la red de nuevas comunicaciones a partir de los cuarentas-. Fue el Estado también quien organizó políticamente a la sociedad, acogiendo en su seno los intereses que parecían brotar de ella, hasta volverse durante décadas la gran olla incluyente, el espacio fundamental de la vida política. Por último, el Estado modernizador -tentado por el 'demonio de la modernización', como dice Octavio Paz- ha sido el centro irradiante de la conciencia mexicana; ha reconocido y en parte inventado su nacionalidad, diseñado su civismo, generalizado sus símbolos, sometido o neutralizado su voluntad ciudadana, expropiado la cultura de manos particulares y construido la infraestructura educativa.

Su paradoja profunda es que, al hacer todas y cada una de esas cosas, sembró también la sociedad que habría de rebasarlo", Héctor Aguilar Camín, Después del milagro, op. cit., págs. 25-26.

ejecutivo, provenga del corazón de nuestro sistema político: la institución presidencial<sup>32</sup>.

## 1.2.- EL ESTADO OBESO A DIETA, 1982-1988

El Estado posrevolucionario garante del largo período estabilizador y que enfrenta la crisis económica y los desafíos de una sociedad que en gran medida creó, persigue, mediante su estrategia autorreformativa, readecuar las funciones básicas de acumulación y legitimación<sup>33</sup>. La reforma del Estado, como estrategia de gestión gubernamental, posee una doble vertiente: económica y política.

Desde sus orígenes el Estado mexicano impulsó el desarrollo nacional mediante una decidida intervención en la vida económica

---

<sup>32</sup> En un texto clásico para comprender la constitución del poder ejecutivo y del sistema presidencial mexicano, Jorge Carpizo afirma, 'El poder ejecutivo es unitario: sólo en el presidente de la república recae el poder ejecutivo. Sin embargo, para sanear aspectos tan disímolos, numerosos e importantes, el presidente de la república cuenta con una serie de colaboradores, órganos y mecanismos. Podemos dividir este vasto mundo que depende y es auxiliar del presidente de la república, en dos campos: el de las instituciones administrativas centralizadas y el de las instituciones paraestatales', El presidencialismo mexicano, México, 3a. ed., Ed. Siglo XXI, 1983, pág. 69.

Omar Guerrero nos dice al respecto: 'La Administración Pública, desde el siglo XIX a la fecha, está organizada, como delegación, en el poder ejecutivo(...) La Administración Pública está organizada en el poder ejecutivo: es decir, por la naturaleza del Estado, opuesta a la de la sociedad, el ejecutivo, que no es otra cosa que el propio gobierno, no es una voluntad contra el Estado, sino la voluntad misma del Estado. Según Rousseau, el ejecutivo es la fuerza, la potencia del Estado'. Omar Guerrero, La Administración Pública del Estado capitalista, Barcelona, Ed. Fontamara, 1981, pág. 110.

<sup>33</sup> 'El Estado capitalista debe tratar de satisfacer dos funciones básicas y a menudo contradictorias: acumulación y legitimación. Esto significa que el Estado debe intentar mantener o crear condiciones en las cuales sea posible la acumulación rentable de capital. Además, el Estado debe tratar de mantener o crear las condiciones necesarias a la armonía social', James O'Connor, La crisis fiscal del Estado, trad. Gerardo Di Manno, et. al., Barcelona, Ed. Peninsula, (Col. Homo Sociologicus, 24), 1981, pág. 26.

y la organización de la actividad política. La continua expansión de los sectores paraestatal y central de la administración pública encuentran su techo al finalizar la década de los setenta. De la importancia del crecimiento de la intervención del Estado a través del sector paraestatal nos informa un autor: "Con toda seguridad, el dato que mayor significado reviste para percibir y comprender el comportamiento reciente de la economía nacional es que la participación del Estado en la economía ha pasado a representar el 27% del producto interno bruto en 1970 a casi 67% actualmente (1982). Esto quiere decir que en el curso de tan sólo diez años el Estado mexicano más que duplicó el monto de su injerencia en las actividades económicas del país"<sup>34</sup>. Al creciente papel intervencionista del Estado correspondió la expansión de las empresas y organismos que conforman el sector público y con ellos del personal encargado de su funcionamiento. La máquina burocrática adquirió un papel preponderante dentro del mercado laboral mexicano. Así, a principios de la década de los ochenta el empleo público reportaba una nómina aproximada de 3.6 millones de trabajadores, que representaban el 18% de la Población Económicamente Activa Ocupada<sup>35</sup>. Si tomamos en cuenta que para 1982 en el sector central del gobierno mexicano

---

<sup>34</sup> "A través de sus secretarías, su sistema de comercialización, sus organismos financieros y sus empresas, el Estado mexicano se ha convertido en la presencia dominante en el país", Raul Olmedo, México: economía de la ficción, México, Ed. Grijalbo, 1983, pág. 81.

<sup>35</sup> Datos tomados del cuadro 2.2

laboraban 2.7 millones de personas y 885220 en el sector paraestatal, tendríamos que el sector central concentraba al 75.9% del total y el resto del personal -24.1%- trabajaba en las 1155 empresas y organismos que componían el universo del sector paraestatal de la administración pública mexicana<sup>36</sup>.

Las cifras anteriores nos informan del importante papel desempeñado por el Estado -gobierno- en las actividades económicas del país, pero sobre todo, de su función empleadora de fuerza de trabajo. Por décadas el sector público absorbió amplios contingentes de población, quienes encontraron en las labores del Estado un vehículo fundamental de reproducción social. El gobierno se convirtió en el gran empleador, respondiendo no sólo a las exigencias derivadas del desarrollo social y económico del país, sino también como recurso legitimador. Para comprender el gigantismo del aparato gubernamental mexicano debemos tener en cuenta esa doble dimensión: por un lado, la absorción desmesurada de población fue una exigencia económica para reducir el desempleo y con ello estimular la demanda social, que el

---

<sup>36</sup> Datos tomados de los cuadros 1.1 y 2.6. Para Nacional Financiera, de donde proceden los datos del cuadro 2.6, el sector central aquí referido incluye a los tres poderes de gobierno -legislativo, ejecutivo y judicial-, al Departamento del Distrito Federal, a organismos descentralizados productores de servicios sociales y comunales -como la Universidad Nacional-, al personal de los gobiernos estatales y municipales y la Seguridad Social -IMSS e ISSSTE-. En el sector paraestatal quedan comprendidos: las empresas que producen bienes o servicios para la venta en el mercado; véase, Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras, 1990, México, 11a. ed., 1990, págs. 552-553.

modelo de desarrollo exigía<sup>37</sup>. La política económica se sustentó en gran medida en la ampliación del gasto público, lo cual se tradujo no sólo en el crecimiento de la inversión pública y del sector gubernamental, sino también en una forma de financiación del consumo social. Para Ludolfo Paramio esa es la característica distintiva del Estado Providencia, hoy en crisis<sup>38</sup>. El Estado al contar con amplios recursos económicos pudo solventar las demandas y presiones provenientes de la estructura social. El gasto público se convirtió en fuente privilegiada de legitimación. Pero también, hacia el interior del sistema político organizado, la política empleadora del Estado, al extender los canales clientelares, consolidó sus bases de

---

<sup>37</sup> Dice Manuel Castells: "Absorbiendo la población excedente y reduciendo la tendencia al paro, a través del incremento del número de funcionarios civiles asalariados, el Estado mantiene la capacidad adquisitiva de la sociedad.

Si no existiera ese volumen de gastos improductivos, no habría mercados para el nivel de acumulación alcanzado por los monopolios. La intervención del Estado en ese campo es, pues, decisiva", en La teoría marxista de las crisis económicas y las transformaciones del capitalismo, Madrid, Ed. Siglo XXI, 1978, págs. 128.

A su vez, Alejandro Nieto, agrega: "No hay que olvidar que la sociedad no exige sólo a la Administración la realización eficaz de los servicios públicos, habida cuenta de que, por muy paradójico y contradictorio que parezca, también le impone obligaciones incongruentes que frenan el objetivo fundamental, por ejemplo: la absorción del paro", en La organización del desgobierno, Barcelona, 3a. ed., Ed. Ariel, 1987, págs. 114-115.

<sup>38</sup> El modelo contemporáneo del Estado Providencia se configura en la estrategia socialdemócrata Sueca, que sale al paso de la crisis de entreguerras. "La socialdemocracia sueca comenzó a configurar un tipo de Estado muy especial a partir de su gestión, desde el año 32, frente a una crisis que era una crisis de consumo, una crisis que podía resolverse aumentando la capacidad de consumo social, utilizando como mecanismo primordial el gasto público, y entre otras formas de gasto público, junto a la inversión en obras públicas, se introdujo la creación de una serie de servicios sociales que suponían de hecho una forma de financiación, por parte del Estado, del consumo social", Ludolfo Paramio, "La crisis del Estado Providencia", en Leviatán, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, núm. 37, II época, otoño de 1989, pág. 107.

consenso<sup>39</sup>. Así, la burocracia fue el pilar básico en el funcionamiento del corporativismo mexicano. A través de su vasto personal, el Estado impulsó la organización política y distendió el conflicto social.

La dinámica interventora del Estado llegó a su fin con la crisis de 1982. Ahora los desequilibrios económicos poseían una naturaleza diferente a los presentados en la crisis de entreguerras. Ya no se trataba de una crisis básica de subconsumo, que pudiera paliarse mediante la reactivación de la demanda. La crisis de los años ochenta se caracterizaba por graves desajustes "en el lado de la oferta", que requerían de un programa de ajustes, para permitir la productividad y la competitividad, vía reducción de costos de producción - básicamente a través de la contención salarial y con ello de la disminución de la demanda interna-, reducción del déficit estatal y de la inflación y aumento de las exportaciones, entre otras medidas<sup>40</sup>. Así, el Estado mexicano optó por una política de

---

<sup>39</sup> En un estudio sobre el caso italiano, F.P. Corago y F. Mignella Calvosa, sostienen al respecto: "La expansión de este sector (paraestatal) puede remitirse directamente a una tendencia cada vez más difundida de las fuerzas políticas del gobierno para ampliar a través de la ocupación pública los canales de clientela. El hecho de que se trate de enfrentar la expansiva desocupación intelectual, sobre todo a través de esta aplicación, ha ocasionado que se consoliden determinadas bases de consenso, ampliando y por añadidura, creando en ciertas zonas, una pequeña burguesía directamente dependiente", La nueva pequeña burguesía, trad. Silvia Tabachnik, México, Ed. Nueva Imagen, 1980, pág. 197.

<sup>40</sup> En el libro de Ludolfo Paramio, Tras el diluvio. La izquierda ante el fin de siglo, Madrid, Ed. Siglo XXI, 1988; se encuentra un amplio desarrollo acerca de la naturaleza de la crisis de los años setenta y ochenta. Especialmente pueden consultarse los capítulos 5 y 6.

reconversión de la economía nacional, también conocida como política de "reordenación económica y cambio estructural". En ese proyecto alternativo, el sector público se convirtió en objeto prioritario de la reestructuración. El diagnóstico evidenció que el Estado-gobierno se había convertido en un ente "obeso", burocratizado, ineficaz y, por lo mismo, en dilapidador del gasto público. El presidente Miguel de la Madrid sostenía: "La situación no ofrecía alternativa. No existían los márgenes de maniobra necesarios para continuar con una política de intervencionismo estatal creciente e indiscriminado que buscaba resolver todo por la vía del gasto público o de la reglamentación excesiva; ni había fondos para financiarla ni era aconsejable seguir congestionando el aparato estatal y complicando la actividad de los particulares" <sup>41</sup>.

Así, la reorganización de la economía nacional debía pasar necesariamente por volver eficiente a la administración pública. Las primeras acciones del gobierno de Miguel de la Madrid estuvieron encaminadas a precisar el marco constitucional en el que se fincaría la reforma del Estado. En diciembre de 1982, el presidente enviaba a la Cámara de Diputados para su aprobación un proyecto de reformas que buscaba dar rango constitucional a la rectoría del Estado en la economía. Se reformaron los artículos 25 y 28, entre otros, proclamándose el papel preponderante del

---

<sup>41</sup> Miguel de la Madrid, *La política de la renovación*, op. cit., pág. 232.

Estado en la conducción del desarrollo nacional y estableciendo, a su vez, las facultades interventoras en áreas estratégicas y en las actividades consideradas como prioritarias<sup>42</sup>. Contra lo que pudiera pensarse, las reformas constitucionales y sobre todo el rumbo seguido por la acción estatal en los años siguientes, dejaron en claro que con el proyecto de reforma estatal no se perseguía el debilitamiento del gobierno y de su sistema presidencial. Por el contrario, se preservó el presidencialismo como forma dominante de gobierno.

En esta primera fase de la reforma, se emprendieron acciones tendientes al "adelgazamiento" del Estado, básicamente a través de la desincorporación de empresas y organismos del sector

---

<sup>42</sup> El artículo 25 reformado, establecía: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que ésta sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demandando el interés general en el marco de libertad que otorga esta Constitución..."

A su vez, el artículo 28, estipulaba: "...No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco; organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y de crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares. El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado...". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 2a. ed., Ed. Trillas, 1984, págs. 26-27, 39.

paraestatal y de la reducción del personal gubernamental. Durante el sexenio 1982-1988 se desincorporaron 743 entidades del sector paraestatal, pues de las 1155 que existían en 1982, al finalizar 1988 sólo contabilizaban 412. Cabe destacar que el 100% de las empresas de participación estatal minoritaria desaparecieron en dicho lapso. También las empresas de participación mayoritaria observaron una drástica reducción, pasando de 744 en 1982 a 252 en 1988. Por su parte los fideicomisos públicos se contrajeron notablemente pues de 231 pasaron a contabilizar 71. Los organismos descentralizados fueron los menos castigados por la reducción; de 102 en 1982 pasaron a 89 al finalizar el gobierno de Miguel de la Madrid.

Cuadro 1.1  
EVOLUCION DEL SECTOR PARAESTATAL  
Diciembre de 1982-Diciembre de 1990

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Organismos descentralizados	102	97	95	96	94	94	89	88	82
Empresas de participación mayoritaria	744	700	703	629	528	437	252	229	147
Fideicomisos públicos	231	199	173	147	108	83	71	62	51
Empresas de participación minoritaria	78	78	78	69	7	3	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>1155</b>	<b>1074</b>	<b>1049</b>	<b>941</b>	<b>737</b>	<b>617</b>	<b>412</b>	<b>379</b>	<b>280</b>

FUENTE: Primer Informe de Gobierno, 1989, complementado a diciembre de 1990 con los datos de la Unidad de Desincorporación.  
Tomado de: Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, El proceso de enajenación de entidades paraestatales, México, junio de 1991.

Quizás, la vertiente más controvertida de la dieta estatal haya sido la correspondiente al recorte de personal gubernamental. Tradicionalmente la sociedad ha identificado en el excesivo cuerpo burocrático, las causas de la deficiencia en la prestación de los servicios públicos. Para un vasto sector de la población, la burocracia representa un ente improductivo y corrupto que ha vivido a expensas de los impuestos públicos.

Haciéndose eco de ese malestar ciudadano, el Estado impulsó una política de racionalización del gasto destinado al

funcionamiento y al empleo gubernamental. No sólo se impusieron límites al gasto estatal a través de recortes en las asignaciones de representación personal -las que habían sido ciertamente escandalosas- de la alta burocracia, sino que se redujo la infraestructura de trabajo, se cancelaron programas, se fusionaron o désincorporaron entidades -como vimos anteriormente-; pero sobre todo, se aplicó una política de austeridad en las relaciones laborales: se establecieron barreras al salario, disminuyeron las prestaciones sociales de la burocracia, se congelaron plazas y se rescindió la relación laboral. En este último renglón, los momentos más espectaculares del sexenio del presidente de la Madrid, se dieron en los años de 1985 y 1988: en febrero de 1985 se congelaron 80 mil plazas y durante el año fueron "recortados" 51 mil empleados. Para 1988 de nuevo el recorte se cifró en 30 mil burócratas<sup>43</sup>.

A pesar de los esfuerzos racionalizadores del Estado en materia laboral y de sus posibles frutos en el logro de una mayor eficiencia en la prestación del servicio público, la efectividad de tales acciones, en el contexto de los objetivos generales de la política económica, fue seriamente cuestionada. Por un lado, el impacto de los recortes de personal en la reducción del déficit público prácticamente fue nulo, pues el peso del renglón de sueldos y salarios del personal en el conjunto de los

---

<sup>43</sup> Puede consultarse al respecto el artículo de Alberto Dogart, "El impacto del recorte sobre el empleo", en El Cotidiano, México, DCSM-UAM, Azcapotzalco, año 2, núm. 7, agosto-septiembre de 1985, pág. 14.

egresos públicos, apenas representó, durante el sexenio 1982-1988, aproximadamente el 10%; mientras que los intereses, así como el servicio global de la deuda, absorbieron una quinta y una tercera parte del gasto público total, respectivamente. Esto significa que "bajarle puntos decimales a ese 10 por ciento contribuirá muy poco al abatimiento del déficit. Pero si casi nada se obtiene en relación con el saneamiento financiero, sí se causan serios problemas sociales con el desempleo"<sup>44</sup>, afirmaba un analista.

También se hicieron fuertes críticas a la moderación y la selectividad de las acciones racionalizadoras, identificando los recortes de personal en el sector central de la administración, más como ejercicio político, que como medidas efectivas para reducir de "modo drástico el déficit presupuestal". La verdadera clave para sanear las finanzas públicas estaría en las empresas paraestatales "tanto las estratégicas o que ganan dinero, pero que están hinchadas de personal redundante (cuya productividad marginal del trabajo es nula), como las eternas e irremediablemente deficitarias, o tercer caso, las insignificantes (...) Si se trata, ahora sí, de medidas en serio ¿Para cuándo los ajustes de personal en el sector paraestatal?

---

<sup>44</sup> "No hay nada que asegure que liberar recursos públicos despidiendo trabajadores provocará mayores inversiones privadas; en estos años, más bien, ha sucedido lo contrario. El resultado es que mientras la empresa privada no genera más ocupaciones, el sector público las disminuye, y el desempleo se reproduce. De esta forma, el recorte de personal no ha servido para sanear financieramente al gobierno, no ha hecho más productivo al sector público, no ha contribuido a generar más empleo privado. El atribuir bondades saneadoras a los despidos tiene más razones ideológicas que de otra índole", Enrique Provencio, "Pulso", La Jornada, México, D.F., 9 de febrero de 1988, pág. 17.

¿Para cuándo el cierre o el remate inmediato de las empresas indeseables? ¿Para cuándo los recortes de personal en Pemex, CFE, Ferrocarriles, etc?"<sup>45</sup>.

Sin duda, en el rumbo seguido por la reforma del Estado en los últimos años se encuentran las respuestas a las interrogantes planteadas por el proceso de autorreforma gubernamental en su primera fase. Con la asunción al gobierno de Carlos Salinas de Gortari, la reforma estatal tomó nuevo aliento<sup>46</sup>. Dentro de la estrategia de reordenación económica, la racionalización del gasto público siguió siendo piedra angular de la política pública, destacando en ese renglón las medidas tendientes a reducir el aparato gubernamental. Pero el nuevo gobierno, una vez moderadas las presiones de la crisis, contó con mayores recursos para esgrimir una política social que restituyó en gran medida la confianza de la sociedad en las políticas anticrisis que el Estado venía impulsando desde 1982. En todo caso, bajo el gobierno de Miguel de la Madrid, se establecieron los lineamientos básicos que han conducido el proceso de

---

<sup>45</sup> Jorge G. Castañeda, México: el futuro en juego, México, Ed. Joaquín Mortiz/Planeta, 1987, pág. 100.

<sup>46</sup> "Con respecto a la desincorporación de las empresas públicas, la primera mitad del sexenio de Salinas experimentó una radicalización notable de la medida con respecto a lo típicos pasos en este sentido que se habían tomado durante el sexenio de Miguel de la Madrid. La venta de teléfonos de México, de parte de la banca expropiada en 1982 y de la industria siderúrgica son los ejemplos más representativos de esa radicalización", Francisco Gil Villegas, Modernización política y reforma del Estado en México, Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios Sociales, 1992, (mimeo), pág.11.

autorreforma estatal. Antes de concluir su periodo de gobierno, en mayo de 1988, Miguel de la Madrid precisaba las acciones que habría de continuar el nuevo gobierno para garantizar el tránsito hacia la modernización estatal: "Vamos a seguir racionalizando el tamaño y la cobertura del sector público, para fortalecer la rectoría del Estado. No puede haber un Estado fuerte, no puede haber un Estado que ejerza realmente su rectoría económica, si es un Estado estructuralmente deficitario. Sólo los demagogos afirman que se puede regir en la economía con mas déficit y con empresas públicas ineficientes (...) Los ingenuos creen que es más revolucionario mientras más burócratas tengamos"<sup>47</sup>.

### 1.3.- LA REFORMA DEL ESTADO ABRUMADO, 1989-1992

En su mensaje de toma de posesión, Carlos Salinas de Gortari expresaba la voluntad gubernamental en la continuidad del proyecto modernizador iniciado por su antecesor, a quien reconocía el mérito de haber sentado las bases para la recuperación económica. El hecho, que pudiera ser considerado como deferencia menor en otras latitudes, informaba de una actitud nada común en la historia reciente de la sucesión presidencial mexicana. El 1 de diciembre de 1988, el nuevo

---

<sup>47</sup> "... o mientras más dinero perdamos en supuestos programas sociales ineficaces. Este argumento, que pudo tener validez hace medio siglo, es una teoría neopopulista, profundamente reaccionaria, que no podemos aceptar los que creemos en la Revolución como el cambio constante, como la búsqueda de nuevas soluciones a nuevos problemas", José Ureña, "Continuará la racionalización del sector público, anuncia NMM", La Jornada, México, D.F., 7 de mayo de 1988, págs. 1,14.

presidente manifestaba: "La renovación económica nacional puesta en marcha en los últimos años ha sentado las bases para reiniciar el crecimiento sobre bases sólidas y permanentes"<sup>48</sup>.

Con ese reconocimiento se iniciaba el nuevo gobierno que habría de fincar su gestión en una estrategia global de modernización. No sólo como la vía para consolidar los logros económicos de la anterior administración, sino como un proyecto de largo aliento que la nueva generación en el poder proponía para el futuro de México<sup>49</sup>.

La estrategia de modernización buscaba, de manera prioritaria, estimular el crecimiento económico y con ello atacar los grandes rezagos sociales. Para lograrlo era necesario continuar con la transformación del Estado. Eso planteaba el presidente Salinas en su célebre discurso de la Universidad de

---

<sup>48</sup> "No caben, por ello, las fantasías populistas" Carlos Salinas de Gortari, "México ante el cambio", *El País*, Madrid, 1 de diciembre de 1988, pág. 15. Sin embargo, éste no fue el único reconocimiento público del presidente Salinas a su antecesor. Aproximadamente un año antes, en plena campaña por la presidencia, afirmaba: "El trabajo de conducción política de un estadista ha permitido que hoy México tenga instituciones políticas fortalecidas y mejores métodos de servicio a la Nación. Me refiero a ese trabajador incansable por el bien de México y honrado y honesto servidor público, miembro de los trabajadores al servicio del Estado; el presidente de la República, Miguel de la Madrid", Carlos Salinas de Gortari, "México tiene servidores públicos responsables, capaces y solidarios", *UnomásUno*, México, D.F., 28 de octubre de 1987, pág. 9.

<sup>49</sup> "La estrategia de modernización es la iniciativa de nuestra generación para remover rigideces que obstaculizan la participación y dar transparencia a la acción política, ampliar la racionalidad y la competitividad de nuestra economía, transformar las bases de bienestar popular y fortalecer el papel de México en el mundo", Carlos Salinas de Gortari, presentación al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Diario Oficial del 31 de mayo de 1989; publicado posteriormente en la revista *Comercio Exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., Edición Especial, vol. 39, 1989, pág. 4.

Brown: "El Estado debe transformarse, reconocerse en sus obligaciones profundas y cambiar aceleradamente para satisfacerlas"<sup>50</sup>. La reforma del Estado se convirtió en asunto central de la agenda política del gobierno. Se sostenía que la modernización económica del país era inviable sin una modernización política. Pronto se evidenció que para el nuevo gobierno la reforma del Estado ocuparía el lugar privilegiado de la modernización política; sería el instrumento rector de la nueva relación entre Estado y sociedad que se postulaba. "La política tiene que ser compatible con la economía, es más, es la pieza central que hace posible el cambio económico"<sup>51</sup> declaraba durante la campaña presidencial Manuel Camacho Solís. Partiendo de tal premisa, Carlos Salinas de Gortari se propuso "una reforma del Estado para mejorar la capacidad de respuesta de las instituciones al reto económico y social"<sup>52</sup>. Así, la modernización del país sería conducida y garantizada por un Estado eficiente y reformado. De nuevo, como históricamente ha venido sucediendo, desde el poder ejecutivo, el Estado se empeñó en profundizar el proceso de autorreforma, esgrimiendo una

---

<sup>50</sup> Carlos Salinas de Gortari, "Los pilares de la sociedad democrática", discurso del presidente de México al recibir el Doctorado Honoris Causa que le concedió la Universidad de Brown, el 5 de octubre de 1989, publicado en Mexos, México, núm. 143, noviembre de 1989, anexas, pág. III.

<sup>51</sup> "Desde luego, este es el elemento fundamental para seguir arraigando los cambios en la política y asegurar su durabilidad", Manuel Camacho Solís, "La reforma democrática", en Rolando Cordera Campos, Raúl Trejo Delarbre y Juan Enrique Vega (coords.), México: el reclamo democrático, op. cit., pág. 444.

<sup>52</sup> Ibidem.

propuesta elaborada y acorde con los objetivos de la modernización en marcha. El nuevo gobierno, al disponer de los recursos de movilización y de imposición institucional, colocó la política de autorreforma en el centro de una estrategia que pretendía restablecer la legitimidad<sup>53</sup> y la preponderancia del ejecutivo en la conducción del país y que las elecciones habían cuestionado.

Las razones que orillaron al Estado a iniciar su autorreforma, planteadas por el presidente Salinas, no se alejan de la exposición de motivos que hiciera el gobierno antecesor. Pero si hay diferencias en la jerarquización de los factores determinantes. El más conspicuo: las presiones de la crisis en el año de 1982. Ahora la razón primera que se esgrimía era: "La transformación misma de la sociedad mexicana del último cuarto de siglo (que) ha modificado de raíz la índole y la amplitud de las demandas que la población hace al aparato estatal (...). A esta

---

<sup>53</sup> No me parece casual, que incluso las formas y los foros utilizados para difundir la propuesta de reforma estatal, hayan sido, preferentemente, instituciones académicas -extranjeras o nacionales- y revistas que gozan de un sólido prestigio entre la comunidad académica e intelectual del país; los canales utilizados evidencian la voluntad del gobierno de Salinas de Gortari para emprender una discusión sensata de su propuesta, a la vez que encontrar interlocutores en el sector académico extranjero. Algunos ejemplos: el trabajo citado de Manuel Camacho Solís fue presentado en el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego; Carlos Salinas de Gortari pronunció su famoso discurso sobre el Estado en la Universidad de Brown, Providence, Rhode Island; su artículo "Reformando al Estado" apareció en la revista *Mexon* y el artículo "México ante el cambio", en el diario *El País*, de Madrid, España. Otros funcionarios que publicaron artículos sobre el tema, fueron: Enrique González Pedrero "La reforma del Estado" en *Mexon*; Manuel Camacho: "Estatismo o privatización" y "Reformas y gobernabilidad", también en esta última revista; lo mismo que el artículo de José Córdoba "Diez lecciones de la reforma económica en México". A su vez Ernesto Zedillo, secretario de Programación y Presupuesto, leyó su ponencia "La modernización del Estado y su impacto" en el marco de un foro académico realizado en el Instituto Nacional de Administración Pública.

razón se une la permanencia intolerable de rezagos surgidos de factores ancestrales, agravados por la crisis económica de la última década, y distribuidos principalmente en el campo, las comunidades indígenas y las colonias populares de las grandes urbes". Las razones externas se configuran a partir de "la globalización de la economía, una revolución en la ciencia y la tecnología de alcances todavía inimaginables, la formación de nuevos centros de financiamiento mundial y de nuevos bloques económicos, (que) imponen una competencia más intensa por los mercados. Estos son hechos que por su hondura y magnitud replantean el arreglo conceptual y práctico en el que las naciones producen, intercambian, y estructuran la lucha misma por el poder del Estado (...). Las circunstancias de hoy, tanto internas como internacionales, precisan de nuevas estrategias, mejores instrumentos y, sobre todo, una actitud estatal distinta frente a la sociedad, sus grupos y los ciudadanos"<sup>54</sup>. Para hacer frente a esos desafíos, el Estado debía modernizarse.

La crítica fundamental que se desprendía del diagnóstico estatal de nueva cuenta aludía a la dimensión adquirida por el Estado en las décadas anteriores, y que lo habían convertido en un ente ineficiente y por lo mismo injusto<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> Carlos Salinas de Gortari, "Reformando al Estado", en Notas, México, núm. 148, abril de 1990, págs. 27-29.

<sup>55</sup> "Nuestro problema no ha sido el de un Estado pequeño y débil, sino el de un Estado que, en su creciente tamaño, se hizo débil. Los problemas se agravaron, con un Estado que creció de manera desproporcionada y desordenada forzando sus afanes a la búsqueda de medios para sostener su mismo tamaño, en

El Estado crecientemente interventor, se dijo, era un Estado demasiado ocupado que dilapidaba sus recursos en su propia administración, desatendiendo las áreas destinadas a la atención social. El gigantismo estatal "debilitaba la salud de la economía, la atención política, el ánimo de la gente, la defensa efectiva del país en el exterior"<sup>54</sup>. "Un Estado más grande no es necesariamente un Estado más capaz; un Estado más propietario no es hoy un Estado más justo. La realidad es que, en México, más Estado significó menos capacidad para responder a los reclamos sociales de nuestros compatriotas y, a la postre, más debilidad del propio Estado"<sup>57</sup>. Así, en el diagnóstico oficial, el Estado extenso era débil para atender las necesidades sociales y ello tenía consecuencias políticas: en la medida que el Estado se ocupaba en administrar sus propiedades, perdía efectividad política: "se debilitaba" la atención a los reclamos sociales. Por ello, la antinomia principal se cifraba entre: un Estado

---

detrimiento de cumplirle a la población y de aumentar su capacidad para defender a la nación" Ibidem, pág. 30.

<sup>54</sup> Carlos Salinas de Gortari, "29. informe de gobierno", (1 de noviembre de 1990), publicado en Mexos, México, núm. 156, diciembre de 1990, anexos, pág. V.

<sup>57</sup> Carlos Salinas de Gortari, "1er informe de gobierno", publicado en La Jornada, México, D.F., 2 de noviembre de 1989, pág. II. Un mes antes, en su discurso de Brown, había planteado textualmente los mismos argumentos, véase, "Los pilares de la sociedad democrática", op. cit., pág. III. En ese mismo sentido se manifestó Ernesto Zedillo Ponce de León: "El Estado crecientemente propietario que surgió durante las décadas recientes mostró su incapacidad para salvar los retos de una población en rápido aumento, para estimular el desarrollo de una planta productiva y competitiva, para ofrecer con suficiencia y calidad bienes y servicios necesariamente públicos: para coadyuvar con eficacia a la satisfacción de las necesidades sociales básicas, particularmente de los grupos menos favorecidos: en fin, para hacer transparentes sus relaciones con una sociedad que ya era distinta". "La modernización del Estado y su impacto", El Nacional, México, D.F., 30 de julio de 1991, pág. 8.

propietario y un Estado injusto. El presidente manifestaba: "El punto central en la reforma del Estado es resolver, a favor del pueblo, el dilema entre propiedad que atender o justicia que dispensar; entre un Estado más propietario o un Estado más justo"<sup>58</sup>; de ahí la divisa del gobierno actual: transitar desde un "Estado propietario hacia un Estado Solidario"<sup>59</sup>.

Para Carlos Salinas de Gortari, la defensa de un Estado modesto<sup>60</sup> que habría de resultar del programa de reforma, era perfectamente coherente con los principios originales que inspiraron al Constituyente de 1917. Con la reforma se buscaba el retorno a los ideales de la Revolución de 1910<sup>61</sup>. Lo que se perseguía era reencauzar al Estado para volverlo capaz de "garantizar la soberanía de nuestra nación y de dar justicia a nuestros compatriotas"<sup>62</sup>. Así, el mensaje contenía una crítica

---

<sup>58</sup> Carlos Salinas de Gortari, '1er informe de gobierno', op. cit., págs. II-III.

<sup>59</sup> Carlos Salinas de Gortari, 2do. informe de gobierno, op. cit., pág. V y 'El gobierno de México: de Estado propietario a Estado solidario', en Diario 29, Tijuana, B.C., 28 de agosto de 1991, Sección de Economía, pág. 1.

<sup>60</sup> La expresión "Estado modesto" proviene de Michel Crozier en su libro Estado modesto, Estado moderno, Estrategia para el cambio, trad. Jorge Ferreiro, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1989.

<sup>61</sup> "Estamos llevando a cabo la reforma del Estado, para volver al Estado que se planteó originalmente la Revolución Mexicana", Carlos Salinas de Gortari, '1er informe de gobierno', op. cit., pág. II.

<sup>62</sup> Carlos Salinas de Gortari, "Los pilares de la sociedad democrática", op. cit., pág. III.

hacia el Estado, "pero no a la Revolución. En ella el rechazo es a la historia del Estado, es decir, al modo como fue construido y la operación, paradójicamente, se hace a nombre de la Revolución. En este modo de ver las cosas no falló la Revolución, sino quienes edificaron al Estado. La Revolución, más bien, es tomada como fuente legitimadora de la crítica y del objetivo que se persigue: la reforma del Estado"<sup>43</sup>. El Estado había dejado de cumplir con sus compromisos de justicia, fundamentalmente por el nivel de ineficiencia a que lo había conducido su tamaño. Al contraerse, volvería a garantizar la justicia social. El énfasis del proyecto modernizador se puso, así, en la reducción de la dimensión estatal como garantía para impartir la justicia que la sociedad reclamaba.

En la apuesta gubernamental por un Estado solidario, destacaban los objetivos en materia de soberanía y justicia social. Una importante contribución, desde la óptica del gobierno, realizó Enrique González Pedrero, al insistir en que la reforma sería incompleta sin atender al reclamo democrático de la sociedad. González Pedrero recordaba que la pregunta acerca del tamaño deseable del Estado, no tenía respuesta numérica o técnica, era cuestión de una "definición política, que sólo se sostiene en el deseo manifiesto de abrir cauces nuevos a la participación social e individual (...). ¿Qué tan

<sup>43</sup> Arnaldo Córdova, "¿Un nuevo Estado?", en Mexico, México, núm. 145, enero de 1990, pág. 37.

grande debe ser el Estado (...)? La respuesta, más subjetiva pero quizá más contrastable con la realidad de todos los días sería la siguiente: un Estado que propicie una vida crecientemente democrática y la marcha cada vez más veloz hacia la justicia social<sup>44</sup>.

En su propuesta, desde el Estado se tendrían que abrir los canales necesarios para propiciar una vida "crecientemente democrática". Se tendrían que revisar cuando menos cuatro ámbitos principales: el del sistema de partidos, el de los poderes federales y de sus relaciones, la estructura política de las entidades y "el cuadro de libertades que consagra la ley". Sin duda, el primer ámbito, el del sistema de partidos, adquiriría la mayor relevancia, ya que por primera vez un representante del gobierno hacía explícita la necesidad de una profunda transformación del partido oficial, que debía convertirse en un "moderno partido político"<sup>45</sup>. El autor, hacía ver la necesidad

---

<sup>44</sup> Enrique González Pedrero, "La reforma del Estado", en *Mexos*, México, núm. 146, febrero de 1990, págs. 48-49. El autor abundaba: "El tema señalado -el redimensionamiento del Estado, VAEV-, no se agota en el análisis técnico o exclusivamente económico: se trata, lo repito, de una visión política. En consecuencia, los ojos para apreciar esa visión encuentran un recio asidero en la inteligencia del pueblo: en la vida democrática del país.

Ahí está, pues, en mi opinión, el meollo de la reforma. Si en lo económico la propuesta presidencial puede y debe traducirse en nuevos proyectos de inversiones y de producción, en una mayor investigación e incorporación tecnológica, en nuevos métodos de comercialización surgidos de la iniciativa de los mexicanos, la contrapartida de esa participación en su vertiente política reside en el ensanchamiento de la democracia", pág. 49.

<sup>45</sup> *Ibidem*, págs. 49-50.

de contar con un sistema de "verdaderos" partidos competitivos. Con ello se planteaba una fuerte crítica a la "vieja cultura del predominio que se resiste a partir"<sup>66</sup>. Sin embargo, también quedaba claro, que para González Pedrero, de manera acorde con el planteamiento presidencial<sup>67</sup>, la reforma democrática debía ser conducida "desde arriba" por el mismo gobierno<sup>68</sup>.

Con todo, los acontecimientos del período 1989-1992,

---

<sup>66</sup> Ibid, pág. 50. Para el autor: "Los partidos tienen ahora otra connotación: quieren gobernar a México, ganando la mayoría que antes seguía a uno solo. Y eso lo cambia todo. No se trata, pues, de sustituir al PRI con otro partido, ni de cambiarlo porque cambien sus siglas distintivas. Se trata de una transformación más profunda: al encarnarla en igualdad de circunstancias, los partidos, en principio se neutralizan entre sí. Todos aspiran a convencer a la mayoría para encarnarla pero, a priori, ninguno podrá ser mayoría del todo (...). Los partidos tendrán que acostumbrarse a ser, como su nombre lo indica, partes, y a compartir con los demás espacios que los electores decidan", pág. 50. Sobre esto último, Adam Przeworski ha demostrado que en un régimen donde exista y se garantice una real competencia electoral interpartidista "ningún partido podrá conseguir el apoyo de unos sin perder el de otros (...). La existencia de esos intercambios implica que la distribución del apoyo electoral tenderá a hacerse estable, incluso ante profundas transformaciones sociales y económicas. En una sociedad en que existen verdaderas divisiones, ningún partido político podrá ganar las elecciones de manera abrumadora, de manera que pueda tener claramente el gobierno", Capitalismo y socialdemocracia, trad. Consuelo Vázquez de Parga, Madrid, Ed. Alianza (Alianza Universidad, 571), 1980, pág. 150. Si la propuesta de González Pedrero se inspirara en las conclusiones de Przeworski, no estaríamos hablando de una reforma menor al sistema electoral, por el contrario, implicaría una transformación radical del sistema político mexicano.

<sup>67</sup> Aun así, sus propuestas y críticas acerca del funcionamiento del sistema representativo de partidos y la cultura política mexicana, desde el punto de vista, evidenciaban que al interior del grupo gobernante existían posturas divergentes acerca de los rumbos que debía seguir la modernización del país, entre los cuales, la propuesta de una profunda transformación de la vida partidaria y democrática nacional no puede verse como una diferencia menor o de matiz. Por supuesto, el estudio de la actual clase política aclararía nuestra hipótesis.

<sup>68</sup> Debemos seguir -planteaba González Pedrero- "en la política los mismos principios que se han delineado para la economía"; por lo demás "una reforma del Estado tendría que sustentarse en la idea de hacer viable la participación democrática sin modificar la normas fundamentales", "La reforma del Estado", op. cit., pág. 49.

permiten aseverar que las acciones emprendidas por el poder ejecutivo en materia de reforma estatal, estuvieron orientadas preferentemente a eficientar la gestión gubernamental por la vía del redimensionamiento del sector paraestatal, la "desregulación" de los procesos económicos y laborales y la racionalización del gasto público. Con ello se lograron canalizar mayores recursos hacia el gasto social; renglón que se había comprimido considerablemente en el sexenio anterior<sup>49</sup>, y que para el nuevo gobierno representaba el instrumento primordial para promover la justicia social.

En el ámbito del redimensionamiento del sector paraestatal, continuó la desincorporación de aquellas empresas u organismos considerados como no "estratégicos" o "prioritarios" o los que se consideraba ya habían cumplido los objetivos para los que fueron creados, bajo el ánimo de propiciar la intervención más activa de los sectores privado y social en la vida económica. Así, entre el 10. de diciembre de 1988 y el 31 de diciembre de 1990, fueron desincorporadas 132 empresas (7 organismos descentralizados, 105 empresas de participación mayoritaria y 20 fideicomisos

<sup>49</sup> Para un análisis detallado de la política económica del gobierno de Miguel de la Madrid, véase el libro de Héctor Guillén Romo, El sexenio de crecimiento cero. México, 1982-1988, México, Ed. Era, 1990.

El gasto social, como porcentaje del Producto Interno Bruto, se contrajo durante el periodo 1981-1988 de la siguiente manera: en el renglón de desarrollo regional pasó de un 1.9% a un 0.4%; en el de desarrollo rural fue de 3.0% a 0.6%; al sector social se destinó en 1981 el 7.3% del gasto público y para 1988 llegó sólo al 3.2%. Lo mismo sucedió en el renglón de transportes y telecomunicaciones que pasó de un 1.9% al 0.8% y el de electricidad que del 1.9% del gasto público que le correspondió en 1981, se redujo al 1.1%. Los datos provienen del documento de PROMASOL, 'El combate a la pobreza. Lineamientos programáticos', citado anteriormente, pág. 5.

públicos), pues de las 412 que existían al iniciar el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, al finalizar 1990 se habían reducido a 280<sup>70</sup>. Además, para esta última fecha -31 de diciembre de 1990-, otras 138 se encontraban en proceso de liquidación -76-, fusión -5-, transferencia -3- o venta -54-.

CUADRO 1.2  
REDIMENSIONAMIENTO DEL SECTOR PARAESTATAL 1988-1990  
(entidades)

Concepto	1988*	1989**	1990**
Universo de entidades	618	549	418
Procesos concluidos	--	76	139
Liquidación	--	33	57
Fusión	--	3	7
Transferencia	--	3	1
Venta	--	29	61
LFEPA**	--	8	13
Creación de nuevas entidades	--	7	8
Procesos inconclusos	204	170	138
Liquidación	117	103	76
Fusión	10	10	5
Transferencia	5	3	3
Venta	72	54	54
Entidades vigentes	414	379	280

\*Cifras al primero de diciembre.  
\*\*Cifras al 31 de diciembre.  
\*\*\*Se refiere a las entidades que dejaron de considerarse como tales conforme a las disposiciones de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto.

Tomado de: Juan Antonio Zúñiga, 'Desincorporadas, 215 paraestatales en los dos años del gobierno actual', La Jornada, México, D.F., 2 de abril de 1991, pág. 13.

<sup>70</sup> Véase cuadro 1.1

Así, desde que se inició el "achicamiento" del Estado, en diciembre de 1982, el gobierno desincorporó un total de 875 empresas y organismos, es decir, en 8 años el gobierno contrajo su sector paraestatal en un 75.8%<sup>71</sup>.

Si en el sexenio anterior la imprecisión de los términos en los que se reservaba la propiedad exclusiva del Estado -"áreas estratégicas y actividades de carácter prioritario"- llevó a que se desincorporaran empresas previamente consideradas como tales<sup>72</sup>. En el gobierno actual se siguió con la misma tónica. Empresas definidas como "instituciones sociales fundamentales" fueron posteriormente vendidas. Un ejemplo importante lo constituyó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), de quien se vendió, al consorcio Unilevar -de capital

---

<sup>71</sup> Véase cuadros 1.1 y 1.2.

<sup>72</sup> "A falta de un concepto preciso de áreas prioritarias, el propio Miguel de la Madrid, en su cuarto informe de gobierno (1985-1986), calificó como tales, entre otras, a las empresas en el ramo de la siderurgia, los fertilizantes, la producción de azúcar y los astilleros, varias de las cuales serían después enajenadas. Así, mientras que el discurso oficial previo hablaba de desprenderse de entidades no estratégicas ni prioritarias, en su quinto informe el mandatario hubo de hacer mención a las desincorporaciones arriba aludidas. La voluntad del Ejecutivo Federal en esta materia se expresó directamente o a través de decisiones de las dependencias, aprovechando hasta el final de su mandato la imprecisión jurídica de la materia.

Cabe reseñar aquí una situación especial respecto a las áreas estratégicas que, anunciadas en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, parecían estar plenamente aseguradas. Sin embargo, la asequibilidad de la expresión "petroquímica básica" permitió otro acto discrecional del Ejecutivo Federal al clasificarse, mediante resolución de la Comisión Petroquímica Mexicana, una serie de productos como de orden secundario y, por lo tanto, susceptibles de ser producidos por los particulares.(...) Sin embargo, prácticamente al concluir el mandato, por nuevos problemas financieros, aparentemente se profundizó la enajenación de entidades de producción donde se asume que la reducción había alcanzado su piso.(...) La incertidumbre fue la verdadera tónica del régimen", Jorge Ruiz Dueñas, "El redimensionamiento del sector paraestatal, 1982-1988: hacia un balance del sexenio", en Foro Internacional, México, El Colegio de México, vol. XXX-4, núm. 120, abril-junio de 1990, págs. 799-800, 802.

transnacional- dos de sus industrias orientadas a la fabricación de aceites comestibles y pastas<sup>73</sup>. Pero quizá las ventas más controvertidas fueron las de aquellas empresas, que previamente saneadas, fueron adquiridas por el capital privado. Sería el caso de la Compañía Mexicana de Aviación, Compañía Minera Cananea y Teléfonos de México (Telmex). Empresas que ocupaban una posición estratégica en la vida económica, política e histórica de nuestro país. Por ejemplo habría que recordar que en la Minera Cananea "en 1906 comenzó la historia del moderno sindicalismo mexicano"<sup>74</sup>. La argumentación del gobierno para su desincorporación fue precisamente que "dada su viabilidad económica eran susceptibles de ser adquiridas por los sectores privado y social"<sup>75</sup>, pero que dejaban de ser consideradas como prioritarias, en virtud de que su administración distraía la

---

<sup>73</sup> La definición de Conasupo como "institución fundamental", la hizo el presidente Salinas en su "1er Informe de gobierno", op. cit., pág. 11. Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, op. cit., pág. 55, establecía: "El Estado también mantendrá su participación en aquellas empresas consideradas como prioritarias, cuyas actividades, por ser de amplio beneficio social, demandan una atención preferente, tal es el caso de los servicios de salud, vivienda, educación y las actividades de regulación y garantía de abasto de productos básicos, que se desarrollan a través de entidades como el IMSS, ISSSTE, INFOMAVIT, IPN, El Colegio de Bachilleres y COMASUPD, entre otras". Un resumen del destino de las empresas desincorporadas durante el presente gobierno puede verse en el artículo de Roberto Fuentes Vivar, "En este sexenio se han enajenado 41 entidades del sector público", La Jornada, México, D.F., 29 de octubre de 1990, págs. 1,26.

<sup>74</sup> Adolfo Gilly, "El régimen mexicano en su dilema", en Mexico, México, núm. 146, febrero de 1990, pág. 33.

<sup>75</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, Informe de Ejecución 1990 del Plan Nacional de Desarrollo, citado por Juan Antonio Zúñiga, "Desincorporadas, 215 parastatales en los dos años del gobierno actual", La Jornada, México, D.F., 2 de abril de 1991, pág. 13.

atención en la procuración de la justicia social. El presidente se preguntaba, respondiendo "¿Conviene aplicar recursos para adquirir los 30 o 40 aviones que se necesitan para modernizar la flota propiedad del Estado o para llevar agua potable a cientos de las colonias populares?. ¿Conviene canalizar los ocho o diez mil millones de dólares que requiere en los próximos cinco años la indispensable expansión de la compañía telefónica o, con ellos, modernizar el sistema educativo del país?"<sup>76</sup>; en un cuestionamiento que no informaba de la posibilidad de incrementar los ingresos públicos por la vía de las cuantiosas ganancias generadas por tales empresas.

Los datos oficiales permiten asegurar que el destino de las empresas desincorporadas por medio de su venta ha sido, de manera preferente, el sector privado -nacional e internacional- y no así el llamado sector social, pues de las últimas doscientas "desincorporaciones", tan sólo trece de ellas (6.5%) fueron asignadas a la Confederación de Trabajadores de México<sup>77</sup>. El

---

<sup>76</sup> 'La decisión que hemos tomado parte de un principio esencial: nuestro compromiso es con la justicia(...) Por eso hemos decidido vender la compañía de aviación y la compañía telefónica, para que sea el ahorro de los particulares nacionales y extranjeros, el que permita su indispensable expansión. Por eso, también hemos tenido que cerrar una de las minas de mayor tradición en el país, porque el subsidio que nos exigía era el equivalente a incorporar un millón de hectáreas al riego, que hubiera abatido la importación de alimentos en nuestro país', Carlos Salinas de Gortari, 'Los pilares de la sociedad democrática' *op. cit.*, págs. III-IV.

<sup>77</sup> 'De hecho, de las últimas doscientas desincorporaciones de empresas paraestatales, de acuerdo con una relación elaborada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tan sólo trece de ellas (6.5 por ciento del total) fueron asignadas (casi en su mayoría a la Confederación de Trabajadores de México) al que han dado en llamar 'sector social'(...). El resto de las empresas públicas 'desincorporadas' se vendieron a un reducido Grupo de poderosos consorcios, entre los que destacan Grupo Vitro, Grupo Durango, Grupo Primo, Pepsi-Cola, Grupo

ejemplo más espectacular del proceso de desincorporación como privatización lo constituye el de la banca mexicana. Posterior al anuncio de su nacionalización, el 10. de septiembre de 1982, y de la elevación a rango constitucional de la exclusividad estatal en materia de operación del servicio bancario y crediticio, el gobierno mexicano inició una política destinada a su reprivatización, cuyo trayecto va desde la restitución -a sus antiguos propietarios- del valor equivalente a lo expropiado, "determinado con justicia", en agosto de 1983, pasando por la reducción de las sociedades nacionales de crédito, hasta el anuncio de la decisión de ponerlas a la venta, en mayo de 1990<sup>78</sup>. Al momento de redactar este capítulo -septiembre de 1991-, 7 de las 18 instituciones financieras públicas han pasado al sector privado y el resto se espera lo haga en breve<sup>79</sup>. Cabe señalar, que además de estas 11 instituciones, entre las 55 empresas que actualmente se encuentran en proceso de venta, destacan: Altos Hornos de México, Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las

---

Xabre y Empresas Frisco de México, todos ellos con intereses en los distintos grupos financieros que han presentado, o lo harán, posturas de compra para la adquisición de las instituciones bancarias", Carlos Fernández-Vega, "La banca del país, el país de la banca", en Suplemento de 70. aniversario, La Jornada, México, D.F., 19 de septiembre de 1991, pág. 1.

<sup>78</sup> Para una descripción del trayecto de la banca mexicana, véase María Cristina Alba Aldave, "Cronología de la banca mexicana" en Suplemento 70 aniversario, Ibiden, págs. II-XXIV.

<sup>79</sup> Para noviembre de 1991 eran 8 las instituciones financieras reprivatizadas: Multibanco Mercantil de México, Banpais, Banca Cremi, Banca Confía, Banorie, Bancreser, Banamex y Bancomer. Véase Marco Antonio González Gómez, "La reprivatización en México", en El Cotidiano, México, DSCH-UAM, Atzacotalco, año 7, núm. 45, enero-febrero de 1992, pág. 38.

Truchas y Aseguradora Mexicana; lo que evidencia que el gobierno mexicano se ha propuesto continuar a fondo la desincorporación de importantes empresas e instituciones paraestatales, proceso que se anuncia deberá concluir el primer semestre de 1992<sup>80</sup>.

Acorde con el planteamiento rector de contraer la dimensión del Estado para atender el reclamo popular, el gobierno del presidente Salinas canalizó amplios recursos hacia el gasto social, preferentemente a través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)<sup>81</sup>. Los recursos aplicados al gasto social provenían tanto de aquéllos liberados por la vía de la renegociación de la deuda, pero sobre todo, de la venta de paraestatales. Para septiembre de 1991, el gobierno anunciaba que había obtenido ingresos nominales por más de 10 billones de pesos con la venta de sus empresas<sup>82</sup>. Así, entre 1988 y 1991, el gasto social tuvo un crecimiento aproximado de un 40% en términos

---

<sup>80</sup> Según declaraciones del subsecretario de Hacienda, Guillermo Ortiz, "La privatización de empresas y la desincorporación bancaria en México terminará el primer semestre de 1992", Unomásuno, México, D.F., 17 de septiembre de 1991, pág. 21.

<sup>81</sup> El PRONASOL fue diseñado como el instrumento fundamental del gobierno del presidente Salinas para llevar adelante "el combate a la pobreza extrema". Véase Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, op. cit., págs. 77-78. Dicho programa no ha estado exento de críticas, básicamente por la presunción de la utilización de los recursos públicos con fines electorales.

<sup>82</sup> Documento de Nacional Financiera, publicado en el diario Baja California, Tijuana, B. C., 17 de septiembre de 1991, págs. 1,13.

reales<sup>83</sup>.

El proceso de redimensionamiento del sector paraestatal fue acompañado por una política de control -racional- del gasto público<sup>84</sup> con el objeto de lograr una mayor eficiencia en la gestión gubernamental. Por lo que respecta a la administración gubernamental, desde un inicio el gobierno de Salinas de Gortari precisó que las medidas tendientes a propiciar el ahorro y la eficiencia de las labores públicas seguirían vigentes y externó la voluntad de iniciar una mejora salarial de los trabajadores al servicio del Estado -"en la medida que la recuperación económica lo permita"<sup>85</sup>, quienes, por lo demás, habían resentido con particular intensidad los efectos de la crisis. Lo que interesa destacar es el hecho de que, no obstante las reducciones en los aparatos administrativos y los esfuerzos de racionalización de los recursos destinados a su funcionamiento, el volumen del

---

<sup>83</sup> Según ha declarado el secretario de Programación y Presupuesto. Véase, Triunfo Elizalde, "Cambio profundo del Estado en sólo tres años: Zedillo", La Jornada, México, D.F., 28 de agosto de 1991, pág. 27. "De 1988 a 1991 el gasto social pasó de seis por ciento del producto interno bruto a ocho por ciento, incremento que nunca antes se había visto", "La reforma del Estado se está cumpliendo: Ernesto Zedillo", en Diario 29, Tijuana, B.C., 27 de mayo de 1991, pág. 16.

<sup>84</sup> En lo que respecta a la inversión pública la estrategia se proponía incentivar una recuperación gradual, pero se hacía énfasis en la nueva orientación: La inversión pública "tendrá una gran incidencia en la moderatización económica más por su orientación que por su monto; pero éste tendrá que aumentar de manera importante en algunos renglones estratégicos y prioritarios", Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, op. cit., pág. 38.

<sup>85</sup> Ibidem.

empleo en el sector central no parece haber sufrido modificaciones, más aún, se ha incrementado, pues al finalizar 1991 el número de empleados de la administración pública habría aumentado en aproximadamente un 0.9% -12 mil 430 plazas-, con respecto al año anterior<sup>66</sup>. El aumento del volumen del empleo en el sector central obedece a varios factores. En primer lugar, como ya hemos visto, la reforma estatal se ha concentrado básicamente en el redimensionamiento del sector paraestatal. Es en este sector donde ha habido una drástica reducción de personal, sobre todo en aquellas empresas que han sido liquidadas. Un claro ejemplo lo constituye el de Fundidora de Monterrey, S.A. (FUMOSA), donde se rescindió el contrato a 10 mil trabajadores<sup>67</sup>. En segundo lugar, la reducción de personal del gobierno central afectó básicamente al trabajo de confianza, observándose como contrapartida un incremento de personal de base; a nivel de las dependencias, algunas secretarías redujeron personal con la supresión de programas y áreas de trabajo, pero un número considerable de sus empleados fueron reubicados en otras dependencias; las que además contrataron nuevo personal. Este es el caso de aquéllas que se ubican en los sectores

---

<sup>66</sup> Los datos proceden del Proyecto de Egresos de la Federación 1991, citados por Triunfo Elizalde en su artículo "Aumentará 0.9 por ciento el número de empleados públicos", La Jornada, México, D.F., 9 de diciembre de 1990, pág. 12.

<sup>67</sup> Véase al respecto el trabajo de Raúl C. Rubio, "Réquiem para un elefante. A dos años del cierre de Fundidora", en Esthela Gutiérrez Garza (coord.), Reconversión industrial y lucha sindical, México, Ed. Fundación Friedrich Ebert-México/Nueva Imagen, 1989, pág. 145.

definidos como estratégicos: educación, salud y seguridad nacional. Además, el Programa Nacional de Solidaridad contribuyó de manera importante al aumento del empleo gubernamental.

Si bien el volumen del empleo se ha incrementado durante la presente administración y con ello los espectaculares recortes de los años 1985 y 1988 parecen referencias lejanas, se ha mantenido la política de austeridad del gasto destinado al funcionamiento de los aparatos gubernamentales y ha continuado la política de contención salarial para los trabajadores al servicio del Estado. Por ello el gobierno ha manifestado su satisfacción al haber logrado "consecuentes ahorros en el gasto público corriente"<sup>88</sup>. Sin embargo, me parece que una vez que el proceso de redimensionamiento del sector paraestatal finalice, tocará el turno al sector central de la administración, donde deberá ahondarse en el proceso de reestructuración y modernización, no sólo de los aparatos burocráticos y el empleo, sino sobre todo en el de las relaciones sindicales, pues justo ahí tiene su asiento la poderosa Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE); la modernización del sector central gubernamental para lograr sus objetivos deberá hacer frente a unos de los pilares del viejo corporativismo, que por lo demás, se ha convertido en una fuerte traba para la modernización económica y política que el país demanda.

---

<sup>88</sup> Ernesto Zedillo, 'La modernización del Estado y su impacto', op. cit., pág. 8.

#### 1.4.- LOS LIMITES DE LA REFORMA

Si el proyecto global de modernización impulsado por el Estado mexicano desde 1982 postulaba que la reestructuración de la economía iría acompañada por una creciente modernización política, en los hechos ésta ha marchado a la zaga, convirtiéndose en el asunto principal de la crítica a la gestión gubernamental<sup>87</sup>.

La modernización política que el gobierno propuso comprendía dos vertientes básicas: la reforma del Estado y la ampliación de la vida democrática. Cada una de ellas ha mostrado serios límites.

Desde su inicio, la reforma del Estado ha sido preferentemente una reforma de los organismos constitutivos y auxiliares del ejecutivo, pero sobre todo se ha dirigido al redimensionamiento del sector paraestatal. La desincorporación de empresas e instituciones por el mecanismo de venta se ha traducido en "una transferencia de activos hacia el sector privado"<sup>88</sup>, pues la participación del sector social en la

---

<sup>87</sup> Por ejemplo Enrique Krauze ha dicho al respecto: "Miguel de la Madrid inició la reforma económica que Salinas de Gortari ha profundizado con éxito. La mancha de ambos ha sido la política", "...y el Primesaurio sigue allí", La Jornada, México, D.F., 27 de agosto de 1991, pág. 15.

<sup>88</sup> Alfredo Acle Tomasini, "Sector central: su turno", El Financiero, México, D.F., 13 de septiembre de 1991, pág. 22.

adquisición paraestatal ha sido marginal. Por lo demás, la restructuración del sector central de la administración pública espera turno, una vez que el proceso de "achicamiento" paraestatal toque fondo. La reforma del Estado no concluye en el redimensionamiento del aparato gubernamental, pues como afirma Carlos Pereyra, junto con éste "son componentes del Estado las fuerzas armadas, el parlamento y la magistratura"<sup>91</sup>. Por ello, el Estado mexicano no deberá contentarse con ser un Estado mesurado: tendrá que avanzar hacia los otros ámbitos si aspira al reconocimiento como un Estado moderno.

El límite más conspicuo de la modernización política, sin duda, se localiza en el ámbito de la democracia. Si bien se han registrado avances -en muchas ocasiones calificados como tímidos- en los mecanismos que garantizan la democracia procedimental, los recientes eventos electorales y sobre todo la selectividad en el reconocimiento de la contabilidad del voto de oposición<sup>92</sup>,

---

<sup>91</sup> Carlos Pereyra, 'Gransci: Estado y sociedad civil' en Zona Abierta, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, núms. 48/49, julio-diciembre de 1988, pág. 68.

<sup>92</sup> El 18 de agosto de 1991 se realizaron elecciones federales para renovar al Congreso de la Unión - Cámara de Diputados y la mitad de la de Senadores-. Además en 6 entidades se eligieron gobernadores. Los resultados electorales contrastaron notablemente con los del 6 de julio de 1988. En aquella ocasión, el PRI obtuvo 260 de los 500 escaños de la Cámara de Diputados y 60 de las 64 senadurías. En 1991, alcanzó 319 posiciones de la Cámara Baja y llegó a 61 escaños en la Cámara de Senadores. A pesar del triunfo oficial en las 6 entidades, los resultados de las elecciones para gobernador en San Luis Potosí y Guanajuato fueron impugnados por la oposición. La presidencia de la República determinó dar marcha atrás al proceso y así, Ramón Aguirre Velázquez gobernador electo por Guanajuato, declinaría tomar posesión y Fausto Zapata, en San Luis Potosí, renunciaría aproximadamente un mes después de haber asumido el cargo de gobernador. Sobre los resultados electorales de 1991 y sus implicaciones políticas, pueden consultarse entre otros, los artículos de: Wayne A. Cornelius, 'Las elecciones de 1991', en Cuaderno de Nexos, núm. 40, México, Nexos, núm. 166, octubre de 1991, págs. III-IV y Raúl Trejo Delarbre, 'La agenda del Congreso', en Cuaderno de Nexos, núm. 45, México, Nexos.

arrojan serias dudas acerca de la voluntad gubernamental para propiciar una democracia de fondo. Dada la estructuración del poder en México, la democracia, para ser tal, deberá pasar por una profunda transformación del partido oficial, que lo lleve a convertirse, de un partido de Estado, en un moderno partido competitivo. Ahí radica el dilema del régimen. De su resolución dependerá en gran medida el itinerario de nuestra modernización política.

Por último, los saldos del actual redimensionamiento estatal han sido puntualmente resumidos en la formulación de Carlos Monsiváis: En México "a menor Estado (hemos tenido), mayor presidencialismo"<sup>93</sup>. La reforma del Estado en curso no ha alterado significativamente las formas de articulación de la ciudadanía con la institucionalidad estatal. El Estado no ha abdicado a su posición central en la conducción nacional. No es factible que ello suceda. Lo deseable es el robustecimiento de la participación social en el diseño y control de la vida mexicana. Ese es un buen ingrediente para la modernización en marcha; es una apuesta optimista.

---

núm. 171, marzo de 1992, págs. I-III.

<sup>93</sup> Carlos Monsiváis, "A menor Estado, mayor presidencialismo", en México, México, núm. 145, enero de 1990, pág. 58.

## **ANEXOS**

Cuadro 1.3a  
ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL GASTO NETO DEVENGADO DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTADO

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Gasto Neto Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Gasto primario total	89.69	87.12	67.77	66.61	70.10	67.38	58.39	52.61	54.73	59.44
Gasto programable total	82.09	79.28	61.89	58.53	62.08	59.67	52.09	46.44	47.02	50.98
Gobierno Federal	35.62	34.66	27.17	23.07	23.71	24.26	19.45	17.15	16.96	19.90
Gasto de Administración	21.05	20.01	17.98	14.73	15.69	16.91	13.87	12.39	13.28	15.67
Gasto de Capital	14.57	14.64	9.19	8.34	8.02	7.35	5.57	4.76	3.68	4.23
Organismos y empresas	46.46	44.63	34.72	35.46	38.37	35.40	32.64	29.29	30.07	31.09
Gasto de Operación	27.55	26.61	21.88	25.34	27.65	26.82	24.81	22.32	23.09	24.59
Gasto de Capital	18.92	18.02	12.84	10.13	10.72	8.59	7.83	6.97	6.98	6.50
Gasto no programable total	17.91	20.72	38.11	41.47	37.92	40.33	47.91	53.56	52.98	49.02
Partic. a Edo., Mun. y otros	6.87	7.47	5.30	7.75	7.79	7.54	6.08	5.94	7.64	8.40
Estímulos fiscales	0.74	0.36	0.58	0.33	0.23	0.18	0.22	0.23	0.06	0.05
Intereses comisiones y gastos	10.31	12.89	32.23	33.39	29.90	32.62	41.61	47.39	45.27	40.56

FUENTE: Carlos Salinas de Gortari. Segundo Informe de Gobierno 1990, Anexo, Presidencia de la República, nov. 1990, p. 155.  
Tomado de Alejandro Álvarez Béjar y Gabriel Mendoza Pichardo, México, 1988-1991. ¿Un ajuste económico exitoso?, México, Ed. Taller de Coyuntura, DEP, Facultad de Economía, UNAM, 1991, pág. 63.

Cuadro 1.4a  
GASTO PROGRAMABLE REAL DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTAL (Miles de millones de pesos de 1980\*)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Gasto programable total	1159.8	1431.3	1303.5	1099.7	1162.9	1098.0	1023.5	975.7	923.4	869.3
Desarrollo rural	139.6	152.2	123.2	105.7	98.5	89.0	84.0	62.2	49.8	47.5
Pesca	13.2	19.2	22.2	20.8	18.5	16.1	18.1	17.6	6.6	1.4
Desarrollo social	360.1	446.7	441.0	308.2	321.5	341.7	313.7	298.4	295.2	309.3
Educación	139.9	175.0	181.8	127.4	137.0	140.9	124.4	127.2	128.0	131.4
Salud y Laboral	156.9	178.7	177.7	140.2	134.4	138.2	142.1	131.2	136.3	147.0
Solidaridad y des. reg.	26.9	43.9	50.2	21.8	30.0	24.1	28.1	13.8	11.8	18.6
Desarrollo urbano	36.4	49.2	31.4	18.8	20.0	38.5	19.1	26.2	19.2	12.3
Comunicaciones y transportes	79.8	93.3	89.6	90.0	96.2	95.9	86.9	86.3	64.5	49.9
Comercio y abasto	68.4	106.8	91.3	110.3	109.4	73.7	63.1	62.6	65.0	69.8
Turismo	4.4	5.1	4.4	2.7	2.8	2.3	1.6	1.8	1.6	1.0
Energético	319.3	409.6	349.0	285.3	286.0	262.0	258.9	253.6	251.6	233.4
Industrial	90.1	111.1	104.0	110.0	153.2	137.9	125.2	126.7	118.7	78.9
Administración	60.1	54.0	49.4	38.9	41.7	40.9	38.4	33.4	36.4	43.1
Justicia y seguridad	24.7	33.3	29.4	27.8	36.2	38.4	33.6	33.1	34.0	35.1

\*Deflactado con el deflactor implícito del PIB

FUENTE: Carlos Salinas de Gortari, Segundo Informe de Gobierno 1990, Anexo, Presidencia de la República, nov. 1990, p.159.  
Tomado de: Alejandro Alvarez Rájbar y Gabriel Mendoza Pichardo, México, 1988-1991. ¿Un ajuste económico exitoso?, México, Ed. Taller de Coyuntura, DEP, Facultad de Economía, UNAM, 1991, pág. 68.

Cuadro 1.5a  
 INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL REAL (Miles de millones de pesos 1980\*)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Total	500.9	373.0	368.2	314.7	289.8	268.4	237.3	217.7
Desarrollo rural	59.5	41.2	39.0	33.7	26.8	22.0	14.3	17.0
Pesca	5.0	1.7	2.8	1.4	0.7	0.5	0.2	0.3
Desarrollo social	139.6	92.5	115.8	80.4	85.7	74.0	64.2	61.5
Salud y Laboral	21.6	11.7	12.9	11.7	16.1	14.7	13.8	12.0
Educación	13.6	11.6	11.8	11.0	8.5	8.4	8.1	8.7
Solidaridad y des. reg.	74.8	58.9	85.4	49.8	45.63	40.4	34.8	36.2
Desarrollo urbano	29.6	10.3	5.7	7.9	15.5	10.6	7.5	4.6
Comunicaciones y transportes	42.5	49.2	56.7	53.2	54.3	48.6	43.5	40.6
Comercio y abasto	3.9	1.9	2.5	3.1	2.5	2.6	2	1.3
Energético	199.2	143.7	118.9	105.2	93	89.9	87	76.1
Turismo	5.8	1.9	5.8	1.9	2.1	2.7	1.5	1.
Industrial	36.7	33.9	20.7	25.5	19.17	21.1	18.7	10.8
Administración	9.4	4.3	6.1	10.2	5.6	7.1	5.9	8.5

\*Deflactado con el deflactor implícito del PIB

FUENTE: Carlos Salinas de Gortari. Segundo Informe de Gobierno 1990, Anexo, Presidencia de la República, nov. 1990, págs. 168-170.

Tomado de: Alejandro Álvarez Bájaz y Gabriel Mendoza Pichardo, México, 1988-1991. ¿Un ajuste económico exitoso?, México, Ed. Taller de Coyuntura, DEP, Facultad de Economía, UNAM, 1991, pág. 70.

## CAPITULO II

### EL EMPLEO EN EL SECTOR PUBLICO MEXICANO

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

Reflexiones del emperador Adriano

Marguerite Yourcenar, Memorias de Adriano

## 2.1.- EL ESTUDIO DEL EMPLEO PUBLICO. UNA PROPUESTA

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

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

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

el trabajo burocrático<sup>1</sup>.

La perspectiva analítica presentada podría ser calificada como novedosa. Las investigaciones que intentan desarrollar el análisis del empleo público y de las relaciones laborales en el sector público ponderando el espacio regional más bien son escasas<sup>2</sup>. Desde la sociología política y del trabajo se han realizado investigaciones globales o por sectores de la administración pública, pero analizan el empleo público únicamente en una dimensión nacional; no sólo sería para el caso mexicano, sino también, por ejemplo, en España e Italia<sup>3</sup>. También se han llevado a cabo estudios comparativos de las relaciones laborales entre empresas paraestatales de dos o más países, como el excelente trabajo de Anthony Ferner sobre los

---

<sup>1</sup> Reitero que en este trabajo utilizo de manera indistinta los términos 'servidor público', 'empleado público', 'burócrata' y 'trabajador al servicio del Estado'.

<sup>2</sup> Una notable excepción constituye el trabajo reciente de Nicolás Pineda Pablos, titulado 'Reforma del Estado y burocracia', publicado en la revista *Cívitas*, Mexicali, B.C., CEDAM, A.C., núm. 5, abril-junio de 1991. Su estudio se centra en el impacto de la reforma del Estado en el sector público del estado de Sonora.

<sup>3</sup> Son destacables los ejemplos de investigaciones que se han propuesto evaluar el impacto social del trabajo burocrático, y sobre todo conocer las actitudes políticas de los empleados ante los procesos de transformación del Estado. Algunos de ellos serían: para el caso de España: José Félix Tezanos, Jesús López Aparicio, José Luis Rodríguez y Rafael Domínguez, Las nuevas clases medias. Conflicto y conciencia de clase entre los empleados de banca, Madrid, Ed. Cuadernos para el Diálogo, 1973; Miguel Beltrán, Los funcionarios ante la reforma de la administración, Madrid, Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI (Col. Monografías, 80), 1985; Instituto Vasco de Administración Pública, Estructura de la función pública y burocracia en España, Bilbao, Ed. IVAP, 1984. Para Italia: F.P. Ceraso y F. Mignella Calvosa, La nueva pequeña burguesía, trad., Silvia Tabachnik, México, Ed. Nueva Imagen, 1980.

ferrocarriles de España y Gran Bretaña<sup>4</sup>; pero pocos ejemplos encontramos de investigaciones que aborden la situación del empleo público local. Ciertamente, es a nivel del estudio teórico - general - donde la bibliografía abunda, sobre todo desde la perspectiva de la teoría de la burocracia y de las organizaciones<sup>5</sup>. Autores como Oscar Oszlak y Juan Felipe Leal se han encargado ya de presentar un esquema que sintetiza los dos "vastos encuadramientos teóricos" acerca de la burocracia, denominándolos: enfoque "histórico-estructural" e "intraorganizacional o administrativo-organizacional"<sup>6</sup>, a la vez

<sup>4</sup> Anthony Ferner, El Estado y las relaciones laborales en la empresa pública. Un estudio comparado de Renfe y British Railways, trad. CELER, Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, (Col. Economía del Trabajo, 38), 1990.

<sup>5</sup> Para un análisis de la génesis y desarrollo de la sociología de las organizaciones, véase: Julio Rodríguez Aramberrí, "La sociología de las organizaciones", en Luis Rodríguez Zúñiga y Fermín Bouza (comps.), Sociología contemporánea. Ocho temas a debate, Madrid, Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI, 1984.

<sup>6</sup> Retomando la clasificación de Oscar Oszlak en su trabajo "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", publicado en Revista Mexicana de Sociología, México, Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, año XL, núm. 3, julio-septiembre de 1978; Juan Felipe Leal plantea: "En términos muy generales y no poco esquemáticos, puede hablarse de dos vastos encuadramientos teóricos. El primero, que denominaremos histórico-estructural, se propone explicar el fenómeno burocrático a la luz de procesos globales de la economía, la sociedad y el Estado. A esta perspectiva pertenecen aunque con premisas epistemológicas distintas, tanto el pensamiento de Marx y de la escuela que fundó, como el pensamiento de Weber y de sus discípulos. El segundo, que llamaremos intraorganizacional o administrativo-organizacional, centra su interés en las estructuras y los procesos internos de una organización determinada -una dependencia estatal, una empresa privada, un partido político, un sindicato, etc.-, con el propósito de impulsar su racionalización y productividad. Esta perspectiva asía a la organización y a la burocracia en cuestión de sus marcos históricos y contextuales, que se disipan del todo. El comportamiento humano frente al desempeño de tareas, bajo condiciones de división del trabajo propias de la organización estudiada, se constituye en objeto exclusivo del análisis.

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

que proponen una recuperación -combinatoria- de los contenidos centrales de cada uno de ellos, para evitar la exclusión de los aspectos relevantes, que ambos enfoques han desarrollado de manera separada'. Es muy probable que mediante el análisis de la evolución del empleo y de las relaciones laborales en el sector público durante el periodo de reforma estatal; relaciones laborales concebidas, a su vez, como condicionantes de la protesta pasiva -nivel intraorganizacional- y de la movilización activa -expresión contestataria y política- de los empleados públicos en Baja California (esto último desarrollado en el capítulo IV) se logren combinar y recuperar algunos de los aspectos relevantes de los enfoques reseñados. En todo caso, en

---

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

<sup>7</sup> Me parece pertinente señalar que la sociología reporta cuando menos dos obras clásicas que se se echaron a cuestras la ambiciosa tarea de combinar los dos enfoques teóricos: Michel Crozier, El fenómeno burocrático. Ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural, 11 tomos, trad. Eugenio Abril, Buenos Aires, 2a. ed., Ed. Amorrortu, 1974; y el más completo: C. Wright Mills, White collar. Las clases medias en Norteamérica, trad. José Bugeda Sanchiz, Madrid, 3a ed., Ed. Aguilar, 1973. Para un análisis detallado de la obra de Mills, véase, Víctor Alejandro Espinoza Valle, Introducción al estudio de pequeñas burguesías y clases medias, Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios Sociales, 1991, (mimeo).

una investigación como la presente sería prácticamente imposible dar respuesta a todas y cada una de las interrogantes que encierra el estudio teórico y empírico de la burocracia y de su inserción sociolaboral y política. Se trata tan sólo de una propuesta de investigación que pretende aportar información y un primer análisis, útiles para valorar la importancia del empleo público dentro de la fuerza de trabajo nacional y local, en una época signada por la reforma del Estado.

La primera dificultad a la que se enfrenta el estudio del empleo y las relaciones laborales en el sector público es la inexistencia de estadísticas confiables que nos permitan su evaluación. Una verdadera "danza de las cifras", cuando no el subregistro en los padrones del empleo público, así como el escaso interés por su actualización y/o centralización de la información, es la tónica que caracteriza a este sector laboral, situación que no es privativa del caso mexicano<sup>8</sup>. Las dificultades se acrecientan cuando descendemos al ámbito local, pues a la fragmentación y al subregistro en la información que

---

<sup>8</sup> Alejandro Nieto nos informa que "por muy sorprendente que parezca, la realidad es que se desconoce el número de servidores del Estado. Existen cálculos, más o menos aproximados, al respecto; pero en la actualidad nadie se ha preocupado -o al menos, nadie ha conseguido- cifrar razonadamente el número exacto de empleados de las administraciones públicas españolas", en La organización del desgobierno, Barcelona, 3a. ed., Ed. Ariel, 1987, pág. 126.

En México, "las fuentes de información han sido escasas y fragmentarias. De hecho no hay tradición en el gobierno federal de publicar estadísticas del personal que se emplea, con la excepción del censo realizado en 1975, en el marco de la reforma administrativa y un remoto antecedente de un levantamiento estadístico de 1930", Nicolás Pineda Pablos, op. cit., pág. 8. El censo de 1975 al que se refiere el autor fue elaborado por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, Censo de recursos humanos del sector público federal, (1975), II tomos, México, 1976.

caracteriza al empleo federal, se auna el hecho de que las fuentes indirectas de registro -por ejemplo las estadísticas del ISSSTE-, no contienen al empleo estatal y municipal, ya que estos últimos empleados reciben los servicios de seguridad social por parte de otro instituto (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado). Además, exceptuando el citado trabajo sobre Sonora, no encontramos antecedentes de investigaciones sobre el empleo público y/o las relaciones laborales por entidad federativa<sup>9</sup>.

En suma, la discusión sobre la modernización económica y política mexicana, se ha traducido en una considerable producción de ensayos y artículos que atienden los efectos más visibles de dicha transformación, sobre todo los referidos al impacto económico. De ellos el redimensionamiento del sector paraestatal y los efectos de la reconversión industrial, así como los procesos de flexibilización laboral y los cambios en las relaciones sindicales, han concentrado los esfuerzos de

---

<sup>9</sup> Al respecto, Francisco Zapata llama la atención: "No hemos podido encontrar una fuente de información respecto del empleo al servicio de los gobiernos de los estados ni de los municipios. Es, aparentemente, necesario realizar una investigación en cada uno de ellos, para poder reunir la información en cuestión", en *Relaciones laborales y negociación colectiva en el sector público mexicano*, México, El Colegio de México, Documentos de Trabajo, Centro de Estudios Sociológicos, 1987, pág. 16.

Para superar los obstáculos que plantea la falta de información o su fragmentación, para la elaboración de este capítulo no sólo fueron utilizados los datos de empleo proporcionados por el ISSSTE y el ISSSTECAFI y/o las estadísticas contenidas en distintos medios académicos u oficiales. Para el caso de Baja California, se acudió a cada una de las dependencias federales y se revisaron las nóminas y plantillas de los empleados al servicio del gobierno del Estado y de los municipios. A partir de 1990, el Centro de Estudios para el Desarrollo de la Administración Municipal, A.C., inició una importante labor de sistematización de información acerca del empleo a nivel estatal y municipal, cuya base de datos fue consultada.

investigación. En contrapartida, el impacto de la modernización en el sector central de la administración pública y de manera fundamental en el ámbito del empleo y las relaciones laborales tanto en el plano nacional y/o regional, no han recibido atención suficiente<sup>10</sup>.

A través del análisis de la evolución del empleo público podemos conocer con mayor precisión el alcance de las políticas de reforma, tanto a nivel nacional como regional. La dinámica evolutiva del empleo público está determinada básicamente por la política de gasto público adoptada. Si la autorreforma interna del Estado iniciada en 1982, reconoce como vertientes principales el redimensionamiento del sector paraestatal y una política de racionalización del gasto público; resulta evidente que el empleo público se convierte en un indicador pertinente para conocer las variaciones en la dimensión estatal, tanto en el plano nacional como en el local<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Cabe hacer mención de cuatro trabajos que deben ser considerados como pioneros en el estudio de la evolución del empleo público en México: Francisco Zapata, *op. cit.*, y "La evolución del empleo público en México, en El Cotidiano, México, DCSH-UAN, Arcaotzalco, año 5., núm. 25, septiembre-octubre de 1988; Carlos Sirvent, La burocracia, México, Ed. ANUIES/Edicol (Programa Nacional de Formación de Profesores), 1977 y "Apuntes para el estudio de la burocracia mexicana", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM, año XXXI, nueva época, núm. 119, enero-marzo de 1985.

<sup>11</sup> Esta es también la opción metodológica que adopta Nicolás Pineda: "Para detectar los cambios ocurridos en el Estado, se recurre a las variaciones en el número de personal o trabajadores que emplean los diferentes niveles, dependencias y organismos que componen la administración pública (...). A diferencia de los indicadores financieros, este 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 'esquilaje' 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

## 2.2.- 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 servicios<sup>12</sup>. El rápido crecimiento que registra el sector servicios 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"<sup>13</sup>. Efectivamente, aunque los

---

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.

<sup>12</sup> 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., Ronda Serratecá, Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, (Col. 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/Riquel Angel Porrúa, (Col. Las Ciencias Sociales), 1989.

<sup>13</sup> Francisco Zapata, Relaciones laborales y negociación colectiva.... op. cit., pág. 11.

datos muestren un alto crecimiento de la PEA ocupada en los servicios durante los años 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 componen a dicho sector- 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
PARESTATAL	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).

### 2.2.1.- 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 -reflejado 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%. En suma, podemos afirmar que en conjunto, en el periodo 1983-1986, el ritmo de crecimiento del empleo público decreció, 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.

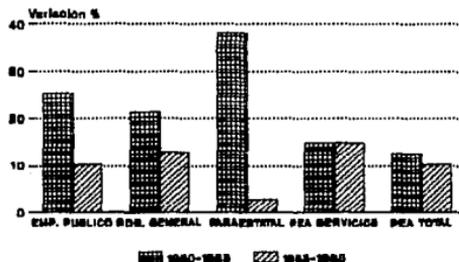
CUADRO 2.2  
POBLACION TOTAL Y EMPLEO PUBLICO EN MEXICO. 1980-1990

AÑO	TOTAL 1	PUBLICO 2	TOTAL	OCUPADA	MIL HTES.	PEA TOTAL	PEA DC.
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:

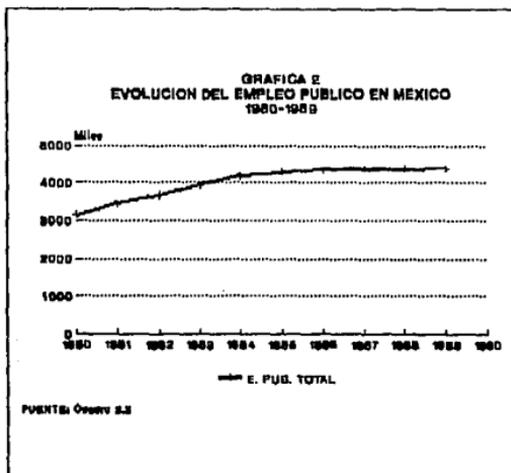
- 1) INEGI, Censos de Población 1980 y 1990.
- 2) MAFIN, La Economía Mexicana en Cifras, 1990, México, 11a. ed. 1990.
- 3) ISSSTE, Anuarios Estadísticos 1965, 1970, 1975, 1980 y 1984; Miguel de la Madrid, Cuarto Informe de Gobierno, to. de septiembre de 1986, Estadística, (Tomado de Francisco Zapata, "La evolución del empleo público en México", en El Cotidiano, México, DSCM-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).

GRAFICA 1  
EVOLUCION DE LA PEA Y EL EMPLEO PUBLICO  
1980-1983 Y 1984-1985



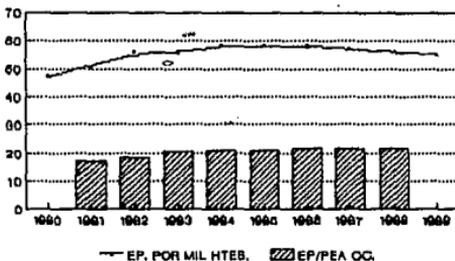
FUENTE: Cuadro 2.1

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).



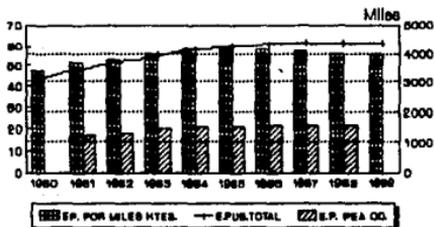
Indicativo fundamental de la estabilización en el crecimiento del empleo público es el hecho de que a partir de 1985 el empleo público como porcentaje de la PEA ocupada se estabiliza en su crecimiento, pues si en 1984 llega a un 20.8%, en 1988 se mantiene en un 21.5% (cuadro 2.2 y gráfica 3). Un dato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

**GRAFICA 3  
EVOLUCION DEL EMPLEO PUBLICO EN MEXICO  
1980-1989**



FUENTE: Cuadro E.2

**GRAFICA 4  
EVOLUCION DEL EMPLEO PUBLICO EN MEXICO  
1980-1989**



FUENTE: Cuadro E.2

Como hemos visto, el ritmo de crecimiento del empleo público en su conjunto, decreció en el periodo 1980-1986. Si tomamos un periodo más largo (1980-1989) y analizamos los componentes de los dos grandes sectores de gobierno<sup>14</sup>, desagregando al gobierno general 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 PUBLICO

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.

<sup>14</sup> 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 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.

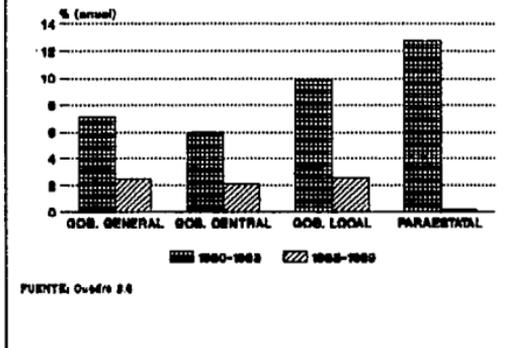
El gobierno local incluye a los gobiernos estatales y municipales.

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 orden 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 1980-1983 registra un 7.1%, sigue 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 de crecimiento 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 decreció 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 en su crecimiento que el gobierno central federal, pues

si el primero crecía a un ritmo del 29.3% entre 1980 y 1983, 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, desciende 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% al 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.

GRAFICA 6  
RITMO DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO PUBLICO  
1980-1982 Y 1983-1989



### 2.2.2.- 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<sup>15</sup>, ponderando los cambios ocurridos en la dinámica distributiva del empleo público durante la década de los ochenta.

<sup>15</sup> 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.

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 como 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 PAIS (*)	1072301	1147306	1447493	1566637	1596204
EST. Y MUN.	419936	501185	629911	633424	625359
SEG. SOCIAL	198519	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/REST
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 como 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, ya que si en 1980 representaba el 30.3% del total, en 1989 desciende a un 24.1%. En términos absolutos sólo creció entre 1980 y 1982 cuando alcanza un total de 885608 empleados, e inicia un decrecimiento que la sitúa en 813556 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 datos mismos evidencian que se trató más bien de un proceso de desconcentración del empleo federal<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> 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, aquella que consiste en la transferencia 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 Alcahú 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".

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. Cuando entre 1980-82 aumenta la población burocrática en el D.F., disminuye la ubicada en el resto del país; pero a partir de este último año, el descenso del D.F. va a significar un aumento de la población ubicada en el resto del país en términos absolutos y relativos. Si en 1982 estos últimos representan el 41.2% del total, en 1989 expresan 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 dicha fecha la proporción aumenta hasta llegar al 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 inicio 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 como 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. Aun más, si para 1982 por cada empleado federal había .44 trabajadores locales, a partir de esa fecha se registra un descenso en la proporción hasta llegar al año de 1989, cuando por cada burócrata federal localizamos a .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"<sup>17</sup>. La desconcentración de la fuerza de trabajo se ha

-----

<sup>17</sup> "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 legitimamente. 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 constituía 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 oferantes, 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

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.

---

sistema, tuvo base y alcance administrativo', Luis F. Aguilar Villanueva, Cambios en la gestión gubernamental y reformas 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	100.0
1981	2,651,284	805,698	3,456,982	76.7	23.3	100.0
1982	2,783,398	885,220	3,668,618	75.9	24.1	100.0
1983	2,943,305	1,000,169	3,943,474	74.6	25.4	100.0
1984	3,144,515	1,042,035	4,186,550	75.1	24.9	100.0
1985	3,235,303	1,057,105	4,292,408	75.4	24.6	100.0
1986	3,316,390	1,028,002	4,344,392	76.3	23.7	100.0
1987	3,346,450	1,031,289	4,377,739	76.4	23.6	100.0
1988	3,348,416	1,016,935	4,365,351	76.7	23.3	100.0
1989	3,367,506	1,011,130	4,378,636	76.9	23.1	100.0

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 público, 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 desciende a un 23.1%; mientras que el empleo general continúa creciendo y de un 74.6% que reportó en 1983, asciende 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.

### 2.3.- 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 entidad<sup>8</sup>. 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.

---

<sup>8</sup> A falta de información más actualizada tomamos las estimaciones de la PEA estatal elaboradas por CONEPO-VABC en 1988 a través de la Encuesta Continua de Población de Baja California, reproducida en el trabajo coordinado por Eduardo Raya Rzyes, et. al., Agenda estadística del municipio de Mexicali, Baja California, 1990, Mexicali, B.C., CEDAN, 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.

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 cómo evolucionó la estructura laboral local. Por medio de este ejercicio podemos conocer el comportamiento particular, así como las formas diferenciadas de implantación de las políticas de reforma estatal en los últimos años.

### 2.3.1.- Los trabajadores federales en Baja California

Según los datos proporcionados por la Delegación del ISSSTE<sup>19</sup>, 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 27724. 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 26272 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 1452

<sup>19</sup> 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.

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).

CUADRO 2.7  
BAJA CALIFORNIA. POBLACION DERECHOHABIENTE DEL ISSSTE POR MUNICIPIO  
(TRABAJADORES, PENSIONISTAS Y FAMILIARES, 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	87,55

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 como el año de inflexión se sitúa en 1986, cuando se inicia una drástica reducción del personal federal<sup>20</sup>. Lo que de alguna manera 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. (Vease cuadro 2.8).

<sup>20</sup> 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			SEPTIEMBRE 1990
	BASE/NO	BASE/TOTAL		BASE/NO	BASE/TOTAL		BASE/NO	BASE/TOTAL		TOTAL
GOBERNACION	186	18	204	157	78	235	174	18	192	215
RELACIONES EXTERIORES	12	3	15	0	0	0	12	3	15	18
MARINA	0	0	0	5	0	5	14	10	24	27
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	708	65	773	912	201	1113	765	172	937	538
PROGRAMACION Y PRESUPUESTO	50	35	85	49	33	82	40	31	71	52
CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION	0	9	9	0	16	16	0	16	16*	16*
ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATALO	0	0	0	0	2	2	0	2	2*	2*
COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL	68	77	145	44	57	101	71	67	138	105
AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS	4293	842	5135	4293	842	5135	3796	520	4316	1148
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	3004	81	3085	1897	1512	3409	2762	153	2915	1353
DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA	147	431	578	280	634	914	562	21	583	289
UNIDAD DE SERVICIOS EDUCATIVOS A DESCENTRALIZAR	14095	666	14761	13284	1096	14380	14121	334	14455**	15175
SERVICIOS COORDINADOS DE SALUD	2243	50	2293	2684	98	2782	2243	50	2293***	1920
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	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
PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA	157	386	543	157	386	543	55	644	699	141
<b>TOTALES</b>	<b>25315</b>	<b>2830</b>	<b>28145</b>	<b>24102</b>	<b>5059</b>	<b>29161</b>	<b>25016</b>	<b>2191</b>	<b>27207</b>	<b>21499</b>

\* 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 unicamente 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 21499, y lo comparamos con el total del empleo público en Baja California en el mismo año (27724), 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 (6225 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 -como ya vimos<sup>21</sup>; tendríamos que en 1985 había 36316 trabajadores federales, cifra que aumenta a 37627 en 1986, cuando se establece el punto de inflexión, pues al año siguiente disminuye a 35105 y sigue una caída sostenida hasta 1990, cuando se reduce la nómina a 27724 empleados al servicio de la federación. Así, de 1986 a 1990 la contracción de personal

---

<sup>21</sup> 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%.

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 federal experimentó un ligero crecimiento del 3.6%, entre 1985 y 1989<sup>22</sup>.

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<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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.

### 2.3.2.- 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 26594 personas. El 76.5% (20354) correspondía a maestros y burócratas del sector central -poder ejecutivo- y de los ayuntamientos. Los 9845 maestros estatales (sección 37 del SNTE) representaban el 37% del total general, siendo el grupo más numeroso de los trabajadores al servicio del Estado<sup>24</sup>. Le siguen los burócratas al servicio del poder ejecutivo estatal (21%) y los empleados municipales (18.4%)<sup>25</sup>. 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 (25020 empleados).

---

<sup>24</sup> 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).

<sup>25</sup> Los datos aquí presentados provienen del registro del ISSSTE CALI. 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.

CUADRO 2.9

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

ORGANISMO	MEXICALI	TIJUANA	TECATE	ENSENADA	TOTAL
- Maestros Estatales (Sección 37)	5792	2422	102	1529	9845
- Burócratas Estatales	3185	1480	164	762	5591
- Burócratas Municipales	1216	2496	175	1031	4918
- Comisión Estatal de Servicios Públicos	791	1324	71	370	2556
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y los Municipios de Baja California	568	334	16	202	1120
- Desarrollo Integral de la Familia	413	112	18	89	632
- Promotora de Desarrollo Urbano de Tijuana, S.A.,	0	324	0	0	324
- Inmobiliaria del Estado de Baja California	142	100	16	27	285
- Instituto de Cultura de Baja California	150	45	7	61	263
- Proyecto Integral de Agua y Alcantarillado de Tijuana	0	193	0	0	193
- Instituto Estatal de la Vivienda de Baja California	110	46	4	32	192
- Promotora Estatal para el Desarrollo de las Comunidades 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 Deportes	31	13	10	13	67
- Comisión de Asistencia Técnica Agropecuaria y Forestal	47	0	0	4	51
- Superintendencia General para las Obras del Alejamiento y Tratamiento de Aguas Residuales de Tijuana	0	51	0	0	51
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado	32	4	6	1	43
- Dirección de Infraestructura y Caminos	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
- Coordinación Estatal de Programas de Desarrollo Regional	15	0	0	6	21
- Consejo de Urbanización Municipal	17	0	0	0	17
- Veteranos de la Revolución	14	0	0	0	14
- Comisión Coordinadora para el Desarrollo Regional de San Quintín S.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 Estado	5	0	0	0	5
- Instituto de Investigaciones Históricas del Estado	4	0	0	0	4
- Centro Estatal de Estudios Municipales	2	0	0	0	2
- Consejo Consultivo de Seguridad	1	0	0	0	1
<b>TOTAL POR MUNICIPIO</b>	<b>12831</b>	<b>9000</b>	<b>597</b>	<b>4166</b>	<b>26594</b>

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 (ISSSTECAI).

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 6240 empleados, es decir, dicho sector agrupa al 23.5% del total de empleados<sup>26</sup>.

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<sup>27</sup>. La información así obtenida nos proporciona un panorama general del comportamiento sectorial del empleo público local.

---

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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.

CUADRO 2.10  
PERSONAL BUROCRÁTICO DEL GOBIERNO DEL ESTADO  
Y DE LOS AYUNTAMIENTOS EN AÑOS SELECCIONADOS  
BAJA CALIFORNIA 1955-1990

AÑO	GOBIERNO DEL ESTADO, B.C.F.A.	MUNICIPIOS					
		MEXICALI	TIJUANA	ENSENADA	TECATE	TOTAL MPAL. **	TOTAL **
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 Estado de Baja California.

Presupuesto de Egresos de los Municipios de Mexicali, Tijuana, Tecate y Ensenada. Periódico Oficial del Estado de Baja California, mes de diciembre de los años 1954, 1958, 1964, 1970, 1976, 1982, 1988, 1989 y 1990. (a) 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 V.A.E.V.

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.

Como puede observarse, el empleo estatal experimentó un crecimiento sostenido hasta 1989, año en que se inicia 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 burócrata, 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 7017 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 17709 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 periodos 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<sup>28</sup>. En dichos periodos 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  
BAJA CALIFORNIA. RITMO DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PERSONAL AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO  
Y DE LOS MUNICIPIOS POR PERIODOS. 1955-1990

PERIODO	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.

<sup>28</sup> Los diferentes periodos 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 sea 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<sup>29</sup>. 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

---

<sup>29</sup> 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).

público a nivel nacional (véase cuadro 2.2).

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

AÑO	PERSONAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO	M U N I C I P I O S				TOTAL	TOTAL
		MEXICALI	TIJUANA	ENSENADA	TECATE	MUNICIPIOS**	B.C.**
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	2.43	2.69	3.65	3.87	5.03	3.24	5.66
1955-1990							
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, Anejo 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<sup>20</sup>. 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<sup>21</sup>.

### 2.3.3.- 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

---

<sup>20</sup> Como se sabe en las elecciones de julio de 1989, resultó electo como gobernador el candidato del Partido Acción Nacional, Ernesto Ruffo Appel, con el 52.64 de la votación, convirtiéndose en el primer gobernador de oposición en la historia política de México.

<sup>21</sup> 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 Comunicare, 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.

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 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<sup>22</sup>.

Si bien el Estado se ha desembarazado de entidades que aumentaban su peso, no ha renunciado a la conducción centralizada

<sup>22</sup> Tal parece que la utilización de sistemas computerizados 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 inmediatas que como proyectos estructurados. Esto último se corrobora empíricamente mediante la simple visita a dependencias que brindan servicios sustantivos.

de la vida social del país. Del proceso de redimensionamiento estatal ha salido robustecido el presidencialismo mexicano. Una evidencia tangible del robustecimiento presidencial lo 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 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 continúa creciendo hasta finales de 1989, cuando inicia su tendencia descendente. (Véase gráfica 6).

Mientras que a nivel nacional entre 1983 y 1989 el ritmo de crecimiento anual del empleo cae a un 2.4% (cuadro 2.3), el empleo local continúa 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<sup>33</sup> y hacia finales de 1989, el nuevo gobierno, encabezado por Ernesto Ruffo Appel, 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 superior) es el de dimensionar la estructura pública, al justo requerimiento de sus funciones sustantivas; de organización, regulación y promoción del desarrollo"<sup>34</sup>. 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,

<sup>33</sup> Como también crecieron otros rubros del gasto público que son indicativos de la expansión de la estructura burocrática: sería el caso de los gastos administrativos del estado que registran un alto ritmo de crecimiento durante los periodos señalados. Por ejemplo, en 1980 el aumento con respecto al año anterior fue de 74.1%; en 1985 del 82.5%; en 1986 de 57.3% y en 1987 del 150.2% (véase cuadro 2.23a).

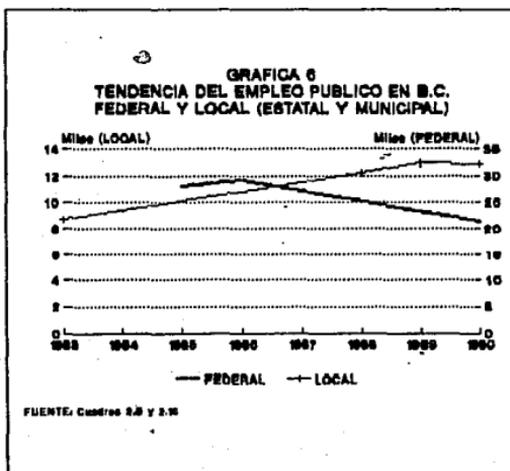
<sup>34</sup> Luis Arturo Durazo Islas y Angel Vera Aguilar, "La reestructuración de la administración pública estatal. El caso de Baja California", en revista Administración Pública, Mexicali, B.C., Instituto de Administración Pública de Baja California, núm. 1, septiembre-diciembre de 1991, págs. 53 y 56.

expresada en el proyecto del ejecutivo estatal<sup>35</sup>. Con todo, me parece que a dos años del inicio de la gestión de la administración panista, todavía no podemos hablar de una transformación profunda del aparato estatal en Baja California, por ello tampoco se registran medidas espectaculares en la materia, como ha sucedido en el sector público federal; de ahí que por ahora me conformo con señalar algunas de las tendencias más generales del patrón de crecimiento del empleo público en la entidad.

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

<sup>35</sup> 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 haremos 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.

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 del país. 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%.



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 "desvíen la atención" estatal en la impartición de justicia social -como en el caso federal- y que por ende justifiquen su redimensionamiento<sup>36</sup>.

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 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

---

<sup>36</sup> 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.

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.

## ANEXOS

CUADRO 2.14a  
OCUPACION DE LA BUROCRACIA POLITICA, 1976

Ocupación	Empleados de la administración central		Empleados de la administración descentralizada y de participación estatal mayoritaria		Total de empleados (las dos administraciones)	
	Números absolutos	Números relativos	Números absolutos	Números relativos	Números absolutos	Números relativos
Funcionarios superiores, directivos asesores y supervisores	71,033	9.22	49,177	7.88	120,210	8.62
Profesionales y técnicos afines	264,021	34.28	122,460	19.62	386,481	27.71
Personal administrativo y personas en ocupaciones afines	150,574	19.55	160,391	25.70	310,965	22.30
Personal que desempeña actividades de compra-venta	887	0.11	3,249	0.52	4,136	0.29
Trabajadores en servicios personales, conductores de medios de transporte y de personas en ocupaciones afines	166,963	21.68	93,463	14.98	260,426	18.69
Trabajadores en ocupaciones agropecuarias, forestales, pesqueras, afines	12,075	1.57	17,302	2.77	29,377	2.11
Obreros no agrícolas operarios de máquina y trabajadores afines	15,613	2.03	166,796	26.72	182,405	13.09
Personas que no declararon ocupación	89,082	11.56	11,310	1.81	100,392	7.19
<b>TOTAL</b>	<b>770,248</b>	<b>100.00</b>	<b>624,148</b>	<b>100.00</b>	<b>1,394,396</b>	<b>100.00</b>

FUENTE: Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal, Administración Central, pp. 116-121.  
Administración Descentralizada y de Participación Estatal Mayoritaria, pp. 214-219.

Tomado de: Bertha Lerner de Sheinbaum, "La protesta pasiva de la burocracia política", Revista Mexicana de Sociología, México, Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, vol. XLVII, num. 4, octubre-diciembre de 1985, págs. 162-163.

CUADRO 2.15a  
MEMBRESIA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO (ISSSTE) 1961-1983

	1		2		3		4		5		6		7	
	ISSSTE		ISSSTE		Subtotal		PEA		PEA en		Variación			
	Asegurados directos	Variación anual	familiares	Variación anual	1+2	Variación anual	Total	Variación anual	servicios	Variación anual			1/4	1/5
		%		%			(miles)	%		%				
1961	133015	-	-	-	478309	-	11466	-	3227	-	-	-	1.2	4.1
1962	134352	1.0	348756	1.0	483108	1.6	11661	1.7	3428	6.2	6.2	1.2	3.9	
1963	163267	21.5	405173	16.2	568440	17.6	11859	1.7	3634	6.0	6.0	1.4	4.5	
1964	174465	8.0	443801	9.5	620266	9.1	12060	1.7	3847	5.8	5.8	1.5	4.6	
1965	261425	48.1	768229	73.1	1029654	66.0	12265	1.7	4085	5.7	5.7	2.1	6.4	
1966	300718	15.0	647464	-15.7	948182	-7.9	12473	1.7	4290	5.5	5.5	2.4	8.6	
1967	367891	22.4	794815	22.0	1162796	22.6	12885	1.7	4521	5.4	5.4	2.9	8.1	
1968	393946	6.2	800442	6.7	1191388	2.5	12901	1.7	4759	5.3	5.3	3.0	8.2	
1969	420467	7.6	836320	4.5	1256787	5.5	13120	1.7	5004	5.1	5.1	3.2	8.4	
1970	430482	2.4	839218	0.3	1269700	1.0	13343	1.7	5256	5.0	5.0	3.2	8.2	
1971	468710	8.9	1030942	22.8	1499652	18.1	13895	4.1	5510	4.8	4.8	3.4	8.5	
1972	531964	13.5	1189534	15.4	1721498	14.8	14470	4.1	5735	4.8	4.8	3.7	9.2	
1973	617399	16.0	1375057	15.6	1992454	15.7	15068	4.1	6052	4.8	4.8	4.0	10.2	
1974	856116	38.7	1947441	41.6	2803557	40.7	15689	4.1	6344	4.8	4.8	5.5	13.5	
1975	1012650	18.3	2325524	19.8	3345184	19.3	16334	4.1	6647	4.8	4.8	6.2	15.2	
1976	1086872	7.3	2725702	16.9	3812574	13.9	17003	4.1	6964	4.8	4.8	6.4	15.6	
1977	1212756	11.6	3044018	11.7	4256774	11.7	17700	4.1	7295	4.8	4.8	6.9	16.6	
1978	1438103	18.6	3439346	12.9	4877449	14.6	18422	4.0	7641	4.7	4.7	7.8	18.0	
1979	1407616	-2.1	3348537	-2.6	4756155	-2.5	19172	4.0	8002	4.7	4.7	7.3	17.6	
1980	1435278	1.9	3421539	2.2	4856817	2.1	19951	4.0	8380	4.7	4.7	7.2	17.1	
1981	1531823	6.7	3653693	6.8	5185516	6.8	20749	4.0	8773	4.7	4.7	7.2	17.1	
1982	1583771	3.4	3744893	2.5	5428664	4.7	21578	4.0	9185	4.7	4.7	7.4	16.7	
1983	1650522	6.9	3812881	4.4	5463403	3.2	22441	4.0	9616	4.7	4.7	7.3	17.6	
1984	1828179	10.8	4087515	7.2	5935694	8.6	23226	3.9	10558	4.6	4.6	7.8	18.2	
1985	1857422	1.6	4402602	7.7	6260024	5.5	24225	3.9	10520	4.6	4.6	7.7	17.7	
1986	1896300	2.0	4494280	2.0	6390580	2.0	25169	3.9	11033	4.6	4.6	7.5	17.2	

FUENTE: ISSSTE, Anuarios Estadísticos, 1965, 1970, 1975, 1980, 1984; véase también 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, DCSH-UAM-Azcapotzalco, año 5, núm. 25, septiembre-octubre de 1988.

CUADRO 2.16a  
MEXICO: PERSONAL OCUPADO EN EL GOBIERNO CENTRAL  
1981-1984

SECTORES	1981		1982		1983		1984	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
SPP	16 231	1.1	16 861	1.1	17 561	1.1	17 343	0.9
Gobernación	13 315	0.9	12 128	0.8	13 079	0.8	15 508	0.8
SRE	3 504	0.2	3 407	0.2	3 201	0.2	3 530	0.2
SHCP	56 182	3.7	49 237	3.1	49 776	3.0	54 369	3.0
SCT	81 011	5.3	82 014	5.2	126 529	7.7	144 548	7.9
SECOFI	12 261	0.8	12 326	0.8	15 951	1.0	17 998	1.0
SEP	647 587	42.2	665 550	42.0	725 013	43.9	793 037	43.4
STPS	5 842	0.4	6 255	0.4	5 305	0.3	6 285	0.3
SRA	12 925	0.8	15 834	1.0	14 863	0.9	15 440	0.8
SSA	91 083	5.9	102 569	6.4	104 136	6.3	105 010	5.7
Contraloría	-	-	-	-	2 040	0.1	2 865	0.2
Marina	3 930	0.3	4 276	0.3	4 195	0.3	3 964	0.2
SARH	183 888	12.0	182 272	11.5	160 859	9.7	171 441	9.4
SENIP	12 529	0.8	12 563	0.8	11 651	0.7	12 084	0.7
Defensa Nacional	281	N.S.	335	N.S.	343	N.S.	361	N.S.
SEDFE	53 705	3.5	57 904	3.6	25 696	1.6	25 097	1.4
Turismo	2 801	0.2	2 724	0.2	2 883	0.2	3 107	0.2
Secretaría de Pesca	6 341	0.4	6 095	0.4	5 854	0.4	6 422	0.4
Pres. de la Rep.	3 043	0.2	3 068	0.2	2 240	0.1	2 162	0.1
Poder Judicial	5 444	0.4	5 397	0.3	5 272	0.3	5 590	0.3
Proc. Gral. de la Rep.	3 811	0.2	3 831	0.2	4 110	0.2	4 424	0.3
Poder Legislativo	1 457	0.1	1 432	0.1	1 578	0.1	2 268	0.1
DOF	105 121	6.9	125 990	8.0	141 039	8.5	163 446	8.9
ISSSTE	50 734	3.3	52 174	3.3	54 002	3.3	58 209	3.2
Otros	158 797	10.4	159 529	10.1	153 346	9.3	193 671	10.6
TOTAL	1 531 823	100.0	1 583 771	100.0	1 650 522	100.0	1 828 179	100.0

N.S. No significativo

FUENTE: Elaborado con base en datos de la Subdirección de Actuaría y Estadística, ISSSTE.  
Tomado de: El Cotidiano, México, DCSH-UAM-Azcapotzalco, año 2, núm. 7, agosto-septiembre de 1985, pág.18.

CUADRO 2.17a  
PERSONAL OCUPADO EN EL GOBIERNO CENTRAL 1982-1988

Organismo	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988*
Total	1583771	1650522	1828179	1857422	2004033	2095323	2179136
Total del Sector Central ISSSTE y UNAM	1336749	1403697	1526820	1550633	1647267	1663401	1733768
Secretaría de Educación Pública	633787	691506	755442	791755	883606	924405	964715
Departamento del Distrito Federal	102573	114099	133237	135402	134983	148945	152756
Secretaría de Salud	96224	94998	93890	98472	101516	111230	121187
Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos	149660	129552	136115	132656	122201	115148	115140
ISSSTE	52174	54002	58209	57258	66181	69979	80708
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	60499	104833	120518	116165	117982	67674	67674
UNAM	49740	51248	52934	53729	56065	56491	50028
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	44547	45020	49570	47578	47048	51684	53199
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología	57904	25696	25062	20960	20160	18812	19657
Secretaría de la Reforma Agraria	15172	14211	14828	16120	15346	15901	15901
Secretaría de Programación y Presupuesto	14880	15385	15055	13601	14078	13431	13431
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	8067	11493	13496	11783	11580	11339	11339
Secretaría de Gobernación	11738	11811	13837	11076	10777	10901	11306
Poder Judicial	5397	5272	5590	6137	7231	8661	8791
Secretaría de Trabajo y Previsión Social	5543	5011	5960	6109	6388	6416	6416
Secretaría de Pesca	6095	5854	6422	6008	5312	5338	5338
Procuraduría General de la República	3831	4110	4389	4678	4804	4863	4863
Secretaría de Energía y Minas e Industria Paraest.	4011	3770	4370	4027	3956	3939	3939
Secretaría de Marina	4276	4195	3964	3884	3893	3806	3806
Secretaría de Relaciones Exteriores	3407	3201	3530	3493	3495	3559	3559
Secretaría de Turismo	2724	2572	3107	3184	1305	3109	3109
Poder Legislativo	1432	1578	2268	2398	3404	3582	3582
Presidencia de la República	3068	2240	2162	2214	2168	2192	2220
Secretaría de la Contraloría General de la Fed.	-	2040	2865	1946	2078	2096	2096
Otros organismos de participación estatal descentralizados y gobiernos estatales	247022	246825	301359	306789	356766	431922	454368

FUENTE: ISSSTE. Anuarios Estadísticos, 1982-1986

ISSSTE. Agenda Estadística, 1987

ISSSTE. Coordinación General de Planeación. Proyección de Población, 1988  
\* Estimado

Tomado de: Rosa Albina Garavito y Augusto Bolívar (coords.), México en la década de los ochenta. La modernización en cifras, México, Ed., DCSH-UNAM, Azcapotzalco-El Cotidiano, 1990.

CUADRO 2.18a  
 POBLACION DE DERECHOHABIENTES Y BENEFICIARIOS AMPARADOS POR EL INSS Y EL ISSSTE\*, 1960-1989  
 (Miles de personas)

Años	Total derechohabientes		Asegurados		Trabajadores		Familiares		Pensionados	
	INSS	ISSSTE	INSS	ISSSTE	INSS	ISSSTE	INSS	ISSSTE	INSS	ISSSTE
1960	3360	--	1201	--	--	2096	--	63	--	--
1965	6816	1071	2210	261	4471	768	135	40		
1970	9972	1347	3121	430	6375	839	276	78		
1975	16338	3348	4306	1013	11602	2233	430	103		
1980	24125	4895	6369	1435	17019	3422	737	128		
1981	26916	5319	7112	1532	18997	3654	807	134		
1982	26885	5468	7037	1584	18941	3745	907	140		
1983	26977	5611	7059	1650	18937	3813	981	147		
1984	29388	6080	7630	1828	20484	4088	1274	165		
1985	31529	6448	8132	1857	21964	4402	1433	189		
1986	31062	6957	7986	2004	21530	4743	1546	210		
1987	34336	7357	8757	2095	23915	5003	1664	258		
1988	35066	7415	8917	2098	24313	5006	1836	311		
1989**	36548	7471	9703	2102	24863	5013	1982	356		

\* En el año 1960 no se reporta información del ISSSTE, debido a que se creó en el año de 1961.

\*\* Cifras estimadas.

FUENTE: Del año de 1960 a 1975. Economía Mexicana en Cifras 1970, a partir de 1980 la información corresponde al Primer Informe de Gobierno 1989.

Tomado de: NAFIM, La Economía Mexicana en Cifras 1990, México, 11a. ed., 1990.

CUADRO 2.19a  
PERSONAL OCUPADO EN EL SECTOR PÚBLICO POR ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1980-1989  
(Número de ocupaciones remuneradas, promedio anual)

Concepto	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989*
TOTAL	3151928	3456982	3668618	3942474	4186550	4292408	4344392	4377739	4365351	4378636
Agropecuario, silvicultura y pesca	44251	57482	63802	32878	34975	39244	37679	35875	34083	34985
Minería <sup>†</sup>	14640	15845	15992	18467	18832	18111	18418	18897	19561	19616
Industria manufacturera <sup>‡</sup>	207576	235701	243617	226910	237097	232475	212612	184809	159479	159951
Construcción	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Electricidad, gas y agua <sup>†</sup>	78483	83058	85351	85621	88918	93105	94753	97343	99978	100271
Comercio, restaurantes y hoteles <sup>†</sup>	31901	37541	38964	43164	44276	45639	45066	46921	44953	45056
Transporte, almacenamiento y comunicaciones <sup>†</sup>	196636	205135	206776	241198	251662	254247	255919	265669	265653	266440
Financieros, seguros e inmobiliarios <sup>†</sup>	53317	62867	112778	224923	236827	230685	220169	226780	228618	229309
Servicios comunales, sociales y personales	2449797	2673999	2806378	2962534	3164118	3255340	3336153	3367629	3369779	3380000
Industria petrolera	75327	85984	94960	104779	109845	123462	121623	133806	142447	143008

- \* Excluye la industria petrolera
- † Incluye la construcción por cuenta propia
- ‡ A partir de septiembre de 1982, se incluye la banca nacionalizada
- Cifras estimadas

Nota: Los datos de este cuadro no presentan, en estricto sentido, el número de personas ocupadas en cada actividad; sino el número promedio de puestos remunerados que se estiman fueron requeridos para la producción. En consecuencia, una misma persona puede ocupar dos o más puestos dentro de una o varias actividades económicas, tal es el caso del personal del magisterio. Asimismo, los incrementos en el número promedio de ocupaciones no presentan necesariamente un aumento neto en plazas, sino la regularización del personal contratado por honorarios.

FUENTE: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Cuentas de Producción del Sector Público.  
Tomado de: NAFIN, La Economía Mexicana en Cifras, 1990, México, 11a. ed., 1990.

CUADRO 2.20a  
PERSONAL OCUPADO EN EL SECTOR PÚBLICO POR NIVELES INSTITUCIONALES, 1980-1989.  
(Número de ocupaciones remuneradas, promedio anual)

Concepto	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989**
TOTAL	3151928	3456982	3668618	3913874	4186550	4292408	4344292	4377739	4365351	4378636
GOBIERNO GENERAL	2428768	2651284	2783398	2943305	3144515	3236303	3316390	3346450	3348416	3367506
Gobierno Central	1810213	1967939	2032914	2138265	2284541	2326321	2380193	2412219	2400159	2409760
Gobierno Local	419936	459627	501185	543167	592018	629911	645638	633424	632053	625359
Seguridad Social	198619	223718	249299	261873	267156	279071	290559	306807	316204	322387
EMPRESAS PÚBLICAS	723160	805698	885220	100169	1042035	1057105	1028002	1031289	1016935	1011130
De control directo	324509	349901	367252	388409	447633	468210	503439	502956	496069	492348
De control indirecto	398651	455797	517968	611760	594402	588895	524563	527333	520866	518783
No financieras	345339	394116	405756	387138	358309	359060	345102	301217	272940	286973
Financieras	53312	61681	112212	224622	236093	229035	219461	226116	227926	231810

\* A partir de septiembre de 1982 se incluye la banca nacionalizada.  
\*\* Cifras estimadas

Nota: Los datos de este cuadro se presentan, en estricto sentido, el número de personas ocupadas en cada actividad; sino el número promedio de puestos remunerados que se estiman fueron requeridos para la producción. En consecuencia, una misma persona puede ocupar dos o más puestos dentro de una o varias actividades económicas, tal es el caso del personal del magisterio. Asimismo, los incrementos en el número promedio de ocupaciones no representan necesariamente un aumento neto en plazas, sino la regularización del personal contratado por honorarios.

FUENTE: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Cuentas de Producción del Sector Público. Tomado de HAFIN, La Economía Mexicana en Cifras 1990, México, Iia. ed., 1990.

CUADRO 2.21a  
BAJA CALIFORNIA. TRABAJADORES FEDERALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL Y PARAESTATAL  
(Septiembre de 1990)

ORGANISMO	MUM. DE TRABAJADORES	%
Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar	15175	54.73
Servicios Coordinados de Salud	1920	6.92
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	1562	5.63
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	1353	4.88
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos	1148	4.14
Comisión Nacional del Agua	1110	4.00
Servicio Postal Mexicano	589	2.12
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	538	1.94
Telecomunicaciones de México	426	1.53
Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada	366	1.32
Poder Judicial de la Federación	295	1.06
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología	289	1.04
Caminos y Puentes Federales de Ingreso	271	.97
Consejo Nacional de Educación Profesional Técnica	230	.82
Secretaría de Gobernación	215	.77
Secretaría de la Reforma Agraria	197	.71
Secretaría de Pesca	190	.68
Instituto Nacional para la Educación de los Adultos	180	.64
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	171	.61
Universidad Nacional Autónoma de México	168	.60
Procuraduría General de la República	141	.50
Instituto Nacional de Investigación Forestal y Agropecuaria	121	.43
El Colegio de la Frontera Norte	119	.42
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática	118	.42
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	105	.37
Universidad Pedagógica Nacional	81	.29
Secretaría de Turismo	73	.26
Consejo Nacional para el Fomento Educativo	59	.21
Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra	53	.19
Secretaría de Programación y Presupuesto	52	.18
Productora Nacional de Semillas	47	.16
Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas	47	.16
Puertos Mexicanos	46	.16
Procuraduría Federal del Consumidor	45	.16
Secretaría de Trabajo y Previsión Social	40	.14
Desarrollo Integral de la Familia	40	.14
Secretaría de Marina	27	.09
Instituto Mexicano de la Radio	24	.08
Instituto Nacional Indigenista	24	.08
Secretaría de Relaciones Exteriores	18	.06
Comisión Nacional de las Zonas Áridas	16	.05
Instituto Nacional de Antropología e Historia	9	.03
Gobierno del Estado	8	.02
Patronato del Ahorro Nacional	6	.02
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	5	.01
Instituto Nacional del Consumidor	5	.01
Procuraduría Federal del Trabajo	2	.007
SUBTOTAL	27274	100
PENSIONISTAS	3956	
ASEGURADOS VOLUNTARIOS	488	
TOTAL	32168	

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

CUADRO 2.22a  
 BAJA CALIFORNIA. COMPOSICION DE LA POBLACION BUROCRATICA AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO  
 POR DEPENDENCIAS Y NIVEL DE GESTION  
 1955-1986.

DEPENDENCIA Y NIVEL DE GESTION	PERIODOOS DE GOBIERNO						
	1955	1959	1965	1971	1977	1983	1986
<b>SISTEMAS SUSTANTIVOS</b>							
Oficinas del C. Gobernador	27	23	32	34	43	51	70
Secretaría General de Gobierno	23	18	103	103	167	59	414
Procuraduría General de Justicia	221	220	318	313	343	380	600
Secretaría de Desarrollo Económico	1	13	9	21	10	193	92
Sría. de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.	177	178	215	167	421	1,114	1,005
Secretaría de Fomento Agropecuario	1	12	24	30	49	132	167
Secretaría de Turismo	3	10	22	29	23	40	43
Secretaría de Educación y Bienestar Social	0	20	24	40	93	418	196
Dirección de Tránsito y Transportes	3	99	62	66	168	182	236
Dirección de Trabajo y Previsión Social	60	53	92	94	91	129	134
Comisión Agraria Mixta	6	6	9	11	7	11	12
Dirección de Salubridad y Asistencia**	1	179	331	336	0	0	0
Procuraduría de Protección al Turista	0	0	0	0	0	13	16
Comisión Electoral****	1	0	0	0	0	0	0
<b>SUBTOTAL</b>	<b>524</b>	<b>831</b>	<b>1,241</b>	<b>1,244</b>	<b>1,415</b>	<b>2,822</b>	<b>2,979</b>
<b>SISTEMAS DE APOYO</b>							
Oficialía Mayor de Gobierno	39	48	72	84	133	160	309
Secretaría de Finanzas	196	244	221	260	833	708	848
Dirección del Registro Público de la Propiedad	14	14	27	27	42	72	79
Dirección de Relaciones Públicas	0	0	5	5	13	67	27
Dirección de Comunicación Social	0	7	0	10	10	24	60
Dirección Jurídica	0	6	10	11	10	11	14
<b>SUBTOTAL</b>	<b>249</b>	<b>319</b>	<b>335</b>	<b>396</b>	<b>1,041</b>	<b>1,042</b>	<b>1,337</b>
<b>SISTEMAS DE REGULACION</b>							
Secretaría de la Contraloría General****	0	0	0	0	0	11	51
Secretaría de Planeación y Presupuestos****	0	0	0	0	0	25	47
<b>SUBTOTAL</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>36</b>	<b>98</b>
Personal contratado por honorarios en todas las áreas	250	128	60	76	190	222	579
<b>TOTAL</b>	<b>1,023</b>	<b>1,278</b>	<b>1,636</b>	<b>1,716</b>	<b>2,646</b>	<b>4,122</b>	<b>4,992</b>

\*Aparece una Dependencia en 1959 denominada Dirección de Acción Cívica que incluía funciones de la S.E.B.S. Para fines del presente estudio, sólo se considera al personal que no aparece en el concepto Sueldos al Registro.

\*\*A partir de 1971 pasa a la Federación.

\*\*\*Para 1959 se integra a las funciones de la Secretaría General de Gobierno.

\*\*\*\*Aparecen a partir de 1983 como Dependencias del Ejecutivo.

FUENTE: Periódico Oficial del Gobierno del Estado, Ley de Egresos del Estado 1955-1986.

Elaborado por: Francisco Oviedo V., Instituto de Administración Pública de Baja California.  
 Tomado de: Base de Datos del Instituto de Administración Pública, Baja, California.

CUADRO 2.23a  
EGRESOS DEL ESTADO, BAJA CALIFORNIA, 1978 - 1987  
(Millones de pesos)

CONCEPTO	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
TOTALES	3912	7392	12440	19207	25857	43614	62684	121996	210087	470815
GASTOS ADMINISTRATIVOS	1697	2728	4752	5743	7601	11625	12813	23394	36810	92109
OFICINAS SUPERIORES ADMINISTRATIVAS	629	665	808	1063	5823	1428	3127	4684	7959	18190
PODER LEGISLATIVO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PODER JUDICIAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PODER EJECUTIVO	629	665	808	1063	5823	1428	3127	4684	7959	18190
Gobernación	629	665	808	1063	5823	1381	3127	4684	7959	18190
Justicia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hacienda	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Economía y Estadística	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Agricultura y Ganadería	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Trabajo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comunicaciones y Obras Públicas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Asuntos Agrarios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Otros	-	-	-	-	-	47	-	-	-	-
SEGURIDAD PUBLICA	-	-	1	-	-	25	120	112	222	500
Policía y Tránsito	-	-	1	-	-	-	96	39	84	210
Cárceles	-	-	-	-	-	25	24	73	138	290
SALUBRIDAD PUBLICA	-	-	-	-	-	-	-	1886	142	35
Servicios Sanitarios	-	-	-	-	-	-	-	39	12	35
Agua Potable	-	-	-	-	-	-	-	1847	130	-
EDUCACION PUBLICA	935	1366	1876	2869	-	6476	6999	10553	15830	38179
Escuelas	935	1366	1876	2869	-	6476	6999	10553	15830	38179
Mobiliario Escolar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ACTIVIDADES CULTURALES	-	-	912	-	-	50	43	142	122	-
Espectáculos Públicos	-	-	912	-	-	50	43	142	114	-
Museos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Parques y Jardines	-	-	-	-	-	-	-	-	8	-
Bibliotecas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PREVISION SOCIAL	-	202	268	384	-	280	188	374	1102	4354
REGISTRO PUBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DIVERSOS	133	495	887	1427	1778	3366	2336	5643	11433	30851
Adquisiciones	94	51	63	176	1597	1800	535	559	-	7167
Bienes Inmuebles	-	-	-	-	1501	1771	188	308	-	-
Bienes muebles	94	51	63	176	96	29	347	251	-	-

Continuación...

CONCEPTO	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Alquileres	-	-	-	-	-	104	190	238	451	1017
Gastos Generales	39	444	824	1251	181	500	557	1727	2603	6150
Compensaciones	-	-	-	-	-	648	639	2574	6908	19533
Otros Gastos	-	-	-	-	-	314	415	545	1471	4151
OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO	167	233	474	1191	-	2948	3991	7797	7725	17366
OBRAS PUBLICAS	167	233	474	1191	-	2094	3032	6919	2562	10590
Obras Materiales	167	233	-	-	-	1100	1074	2084	1104	5583
Edificios	-	-	474	1191	-	112	204	593	495	2205
Caminos	-	-	-	-	-	406	608	1366	641	2024
Escuelas	-	-	-	-	-	461	743	344	89	-
Hospitales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Irrigación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Agua Potable	-	-	-	-	-	15	403	2532	233	778
FOMENTO	-	-	-	-	-	854	959	878	5163	6776
TRANSFERENCIAS	817	622	946	4236	7980	20975	10011	15606	31127	76713
SUBSIDIOS	685	-	-	-	2373	618	3724	7943	13329	30490
Instituciones Públicas	143	-	-	-	565	528	700	1102	3205	4929
Municipios	143	-	-	-	565	-	666	1069	-	-
Otras	-	-	-	-	-	528	32	33	-	-
Instituciones Privadas y Particulares	542	-	-	-	1808	90	3024	6841	10124	25561
Culturales	137	-	-	-	1215	-	2850	4761	-	-
Otras	405	-	-	-	593	90	174	2080	-	-
AYUDAS	-	-	-	-	-	1186	874	282	3104	9642
Pensiones y Seguros	-	-	-	-	-	571	112	90	3100	9634
Damificaciones y Donaciones	-	-	-	-	-	615	762	192	4	8
PARTICIPACIONES Y DEVOLUCIONES	132	622	946	4236	5607	19171	5413	7391	14694	36581
Federación	132	611	946	1812	401	6623	-	-	14694	36581
Municipios	-	-	-	-	1204	2903	4343	-	12087	30348
Devoluciones	-	-	-	23	25	-	-	-	-	-
Otras	-	11	-	2401	3977	9645	1070	-	2607	6233
BIENES INMUEBLES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
APORTACIONES AL SECTOR PUBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DEUDA PUBLICA	172	864	434	278	3771	7655	4853	604	780	625
RESULTADO DE OPERACIONES (Disponibilidad)	-	177	369	118	22	411	640	1354	2207	-
CUENTAS DE MOVIMIENTO COMPENSADO	1059	2768	5465	7641	6483	-	30376	73241	131438	284002

FUENTE: Elaborado por el autor, con base en los datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1978-1987, México, 1990.

### CAPITULO III

#### LA ORGANIZACION CORPORATIVA DE LA BUROCRACIA

"En México los trabajadores al servicio del Estado no son políticamente neutros, sino que están clara y profundamente comprometidos con los principios y las instituciones de la Revolución".

Carlos Salinas de Gortari

"En un régimen de partido único como es el de México, las organizaciones sindicales y populares son la fuente casi exclusiva de legitimación del poder estatal; (...) El gobierno necesita a los sindicatos tanto como los sindicatos al gobierno".

Octavio Paz, El ogro filantrópico

Concluí el capítulo I afirmando que el programa modernizador del gobierno mexicano enfrentaba serias limitaciones en el terreno político, pues la modernización del sistema político marchaba a la zaga de las transformaciones económicas. Además, precisaba que el nudo problemático residía en la imposibilidad de transitar hacia una vida democrática sin una profunda transformación del partido de Estado. Ahí se localizaba el dilema mayor para el futuro de la democracia nacional: avanzar hacia la modernización de la vida mexicana sincronizando las reformas económicas con la modernización política.

Para que la reforma interna del aparato estatal rebase los marcos del sector paraestatal del gobierno y avance hacia la reestructuración del sector central, aparece como requisito el enfrentamiento con la vieja estructura corporativa de la burocracia federal. Hacer frente a las prácticas clientelares y paternalistas de la burocracia sindical, para modernizarlas, significa una profunda transformación del viejo corporativismo, pilar consensual del sistema político mexicano. El reto no es menor, y nos informa de la encrucijada que deberá resolver el gobierno en el futuro mediato.

A través del examen de las formas de organización corporativa de la burocracia es posible conocer los nexos y operatividad de la relación entre el Estado y las corporaciones e ilustrar el escabroso terreno por el que transita la

modernización política. Si bien el tema del corporativismo no agota la agenda de la discusión sobre el sistema político nacional, si da cuenta de la constitución del partido oficial, actor determinante de la vida política y cultural mexicana. En suma, la reforma del Estado puesta en marcha en 1982, para lograr el objetivo fundamental de transformar las relaciones entre el Estado y la sociedad, no puede detenerse en el redimensionamiento del tamaño de sus sectores paraestatal y central. Requiere de una transformación de la cultura política nacional, a través de un cambio sustancial de las estructuras corporativas y eso significa, la transformación del partido oficial, lo que daría paso a un sistema de partidos políticos competitivos<sup>1</sup>. Dada la historia política reciente de nuestro país, esa salida no parece realizable en el futuro inmediato. Las presiones de la economía y la sociedad hacen más previsible el mantenimiento del corporativismo (autoritario)<sup>2</sup>.

### 3.1.- EL CORPORATIVISMO MEXICANO. SECTORES Y ORGANIZACIONES

Debemos reconocer que la discusión sobre los fenómenos de

<sup>1</sup> "Cualquier auténtica renovación del corporativismo, si fuera posible, tendría que serlo también del sistema de partidos", Raúl Trejo Delarbre, Crónica del sindicalismo en México (1976-1988), México, Ed. Siglo XXI/UNAM, 1990, pág. 408.

<sup>2</sup> Al respecto Lorenzo Meyer ha señalado: "No debe descartarse el hecho de que México se estacione en el semiautoritarismo en el que hoy se encuentra, especialmente si la economía vuelve a repuntar con bases sólidas y el mundo externo encuentra conveniente seguir sosteniendo la ficción de que México es ya una democracia", "El límite neoliberal" en Mezcos, México, núm. 163, Julio de 1991, pág. 34.

emergencia del corporativismo no ha concluido y que las divergencias inician con el uso mismo de la noción. La tipología incluye cuando menos tres vertientes del corporativismo: estatal, social y el neocorporativismo. Entre ellos existen diferencias de contenido, pues cada una de estas formas corporativas se originan en regímenes políticos de distinta naturaleza. Sucede lo mismo que con la utilización de otras nociones en la teoría política como la de populismo, en donde la comparación alude sólo a las formas de manifestación, antes que a la génesis y contenido de los fenómenos<sup>3</sup>.

El régimen emanado de la revolución mexicana, cuya consolidación fue obra del mismo Estado antes que de las clases sociales, ha sido caracterizado como un régimen

---

<sup>3</sup> Como dice Ilán Bizberg en su excelente trabajo, "La crisis del corporativismo mexicano": "Es bien sabido que (Phillippe C.) Schmitter diferencia entre un corporativismo estatal, en el cual el Estado crea las organizaciones que representan los intereses sociales, y un corporativismo social, en el cual la sociedad se organiza y el Estado reconoce a estas organizaciones el monopolio de la representación. En algunos trabajos posteriores (...), se define otro tipo de corporativismo social en el cual la organización de intereses trasciende las solidaridades de clase, como por ejemplo cuando los obreros llegan a acuerdos de colaboración con los patrones. Sólo desde una perspectiva descriptiva y estática puede entenderse que estas dos (o tres) formas de corporativismo tengan algo en común", en Foro Internacional, México, El Colegio de México, Vol. XXK-4, núm. 120, abril-junio de 1990, pág. 696.

Para evitar confusiones me parece pertinente aclarar que en este trabajo se utiliza el concepto de corporativismo como un 'tipo de orientación política y de representación gremial inducida o controlada por el Estado'; a la manera como ha sido utilizado por otros autores. Al respecto Manuel Canacho precisa: "Al hablar del corporativismo conviene no tomarlo como perspectiva teórica ni explicación última. Es un término útil para denominar ciertos tipos de orientación política y de representación gremial inducida o controlada por el Estado. El corporativismo, como política gubernamental, proviene de (y corresponde) a una orientación ideológica estatista (organicista) y se ejecuta en la forma de decisiones que buscan la fragmentación de las clases sociales con el propósito de facilitar el predominio estatal y disminuir la fuerza y los proyectos de la sociedad civil. Como representación social, el corporativismo es el medio para mantener divididas a las fuerzas sociales al mismo tiempo que se les supedita ideológica y organizativamente al Estado", Manuel Canacho, El futuro inmediato, México, Ed. Siglo XXI/Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, (Col. La Clase Obrera en la Historia de México, 15), 1980, pág. 25.

presidencial autoritario<sup>4</sup>. De ahí que se haya optado por la noción de corporativismo para caracterizar la forma de organización de los intereses políticos y que originalmente aludía a las experiencias totalitarias de entreguerras, como en el caso italiano y alemán<sup>5</sup>. Ya algunos autores, como Arnaldo Córdova, han precisado las diferencias entre el corporativismo mexicano y las experiencias totalitarias europeas, y que nos sirven para establecer las peculiaridades de la representación de intereses políticos en el régimen político nacional. En este

<sup>4</sup> Juan J. Linz, en su ya clásico texto 'Un régimen autoritario: España', definió a los regímenes autoritarios en los siguientes términos: "Son sistemas políticos con un pluralismo político limitado, no responsable; sin una ideología elaborada y directora (pero con mentalidades peculiares); carentes de una movilización política intensa o extensa (excepto en algunos puntos de desarrollo) y en la que un líder (o si acaso un grupo reducido) ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en realidad totalmente predecibles" en E. Allardt y Y. Littunen (eds.), Cleavages, ideologies and party systems. Contributions to comparative political sociology, Helsinki, Transactions of the Westermarck Society, 1964.

En el caso mexicano, diferentes autores han estudiado las características del régimen político autoritario que surgió del proceso revolucionario, en especial puede consultarse Arnaldo Córdova, La política de masas del cardenismo, México, 2a. ed., Ed. Era (Serie popular, 26), 1976; Enrique de la Garza Toledo, Ascenso y crisis del Estado social autoritario. Estado y acumulación de capital en México (1940-1976), México, El Colegio de México, 1988; Soledad Loaeza, 'El comportamiento político de las clases medias en la crisis' en Soledad Loaeza y Claudio Stern (coords.), Las clases medias en la coyuntura actual, México, El Colegio de México, Cuadernos del CES núm. 33, 1990 y Juan Molinar Morcasitas, El tiempo de la legitimidad. Elecciones autoritarias y democracia en México, México, Ed. Cal y Arena, 1991.

<sup>5</sup> De ahí que Schmitter deslinde los contenidos del neocorporativismo con respecto al corporativismo, estableciendo que se trata de diferencias que van más allá de la utilización de los términos: "El neocorporativismo se enfrenta a un serio problema de legitimación. En un principio estuvo relacionado con su desafortunada asociación etimológica con ciertas experiencias del periodo de entreguerras de los autoritarios corporativismo, corporatismo, korporativismos, etc. Desde luego, en determinados países como Francia, la discusión se ha visto virtualmente polarizada hasta hace bastante poco por este 'problema' lingüístico. Los italianos y alemanes, más inventivos, resolvieron el asunto de forma bastante rápida quitando 'el 'iv' y hablando de corporatismo y korporatismus como neologismos anglosajones convenientemente purgados de sus desacreditadas asociaciones pasadas. Pero detrás de este asunto, bastante superficial, se encuentra un tema bastante más sustancial: cómo justificar esas transformaciones en el modo de mediatizar los intereses y elaborar determinadas políticas", Philippe C. Schmitter, "Neocorporativismo y Estado" en Revista Española de Investigaciones Sociológicas, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, núm. 31, Julio-septiembre de 1985, pág. 71.

caso, el corporativismo estatal se materializa a través del partido oficial: "El corporativismo fascista es, ante todo, una forma de organización compulsiva de la economía, particularmente dentro de la empresa misma, pero también a nivel nacional: la corporación, en este caso, tiene una estructura estamental y en ella se representan, con sus derechos y obligaciones, los diferentes intereses de clase que intervienen en el proceso de la producción, pero, de manera muy principal, la corporación constituye la autoridad que en lo inmediato dicta a cada sector el papel que debe desempeñar en la misma producción. En el fascismo las corporaciones no son órganos del partido sino órganos del Estado, directamente, y se encuentran regidas por un ministerio de corporaciones que las coordina y las regula nacionalmente, en cuanto órganos rectores de la producción económica. En el caso de México (...) existe un corporativismo puramente político y de él, ante todo, por lo menos como estructura de partido, se excluye a la clase dominante; funciona sólo como mecanismo de control de las masas, y en él la verdadera organización corporativa es la organización de clase o, más precisamente, de intereses profesionales, amén de que, por lo menos desde el punto de vista formal, la organización es concebida como miembro del partido y no como órgano del Estado<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Arnaldo Córdova, La política de masas y el futuro de la izquierda en México, México, Ed. Era (Serie Popular, 72), 1979, págs. 23-25.

A pesar de que el corporativismo mexicano adquirió desde su nacimiento una forma política no puede desconocerse que ha funcionado de manera importante como medio de control de la fuerza de trabajo. En efecto, desde el gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), el partido oficial se constituyó a través de sectores, en los cuales quedaron encuadradas las organizaciones sociales<sup>7</sup>. Cada uno de estos sectores eran excluyentes entre sí, y se prohibía expresamente la participación de los trabajadores en los sectores de manera indistinta<sup>8</sup>. Así, aunque hasta 1946 con la transformación del Partido de la Revolución Mexicana en Partido Revolucionario Institucional (PRI) éste adopta su forma actual de sectorización, desde el gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas el partido oficial había adquirido su

---

<sup>7</sup> El 30 de marzo de 1938 se reorganizó el partido oficial (Partido Nacional Revolucionario), adoptando el nombre de Partido de la Revolución Mexicana y quedó integrado por 4 sectores: obrero, campesino, popular y militar. Posteriormente, en 1946, adopta su estructura y nombre actual -Partido Revolucionario Institucional- en la cual se prescindió del sector militar. Sobre la transformación del partido oficial puede consultarse la excelente obra de Luis Javier Garrido, El partido de la Revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945), México, Ed. SEP/Siglo XXI, (Col. Cien de México), 1986; y los trabajos de Arnaldo Córdova, La política de masas del cardenismo, op. cit., en especial el capítulo 5, "La conversión corporativista del partido oficial" y La formación del poder político en México, México, 5a. ed., Ed. Era (Serie popular, 15), 1977, capítulo 3, "Colaboracionismo de clase y populismo"; así como el libro de Izvi Medin, Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas, México, 7a. ed., Ed. Siglo XXI, 1980, capítulo IV, "La estructuración del poder cardenista".

<sup>8</sup> Lo fundamental, empero, en este sentido, venía a ser la tajante y definitiva separación entre todos y cada uno de los sectores, hecho del que jamás se dio la más mínima explicación, pero que tenía la evidente finalidad de convertir a los distintos intereses de clase en instrumentos de control, mediante su contraposición y aislamiento mutuos, de las masas trabajadoras: esto era válido, sobre todo, en el caso de los campesinos y trabajadores rurales, que con justa razón eran considerados todavía como los elementos más explosivos de la sociedad", Arnaldo Córdova, La política de masas y el futuro de la izquierda en México, op. cit., pág. 20.

estructura básica.

Desde su nacimiento, el partido oficial presentaba a la cabeza de sector a una organización centralizadora. En cada una de estas organizaciones residía la verdadera representación sectorial. Las tres organizaciones cabezas de sector fueron creadas también por iniciativa de Cárdenas o en el período de gobierno siguiente, antes de la constitución del PRI. Así, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) nacia en febrero de 1936; la Confederación Nacional Campesina (CNC) era fundada en agosto de 1938 y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares en febrero de 1943<sup>9</sup>. Estas tres organizaciones concentraron de manera preferente el poder de los sectores obrero, campesino y popular, respectivamente. La dinámica que adquirió el corporativismo mexicano desde los años 30 fue ilustrativa de una relación vertical de organización y de transmisión de las decisiones del poder. A la cabeza de la pirámide se encontraba el presidente de la República y la clase política, enseguida el Partido, sus sectores y las organizaciones y en la base los trabajadores y los grupos sociales organizados.

Bajo este esquema corporativo, el partido oficial ha cumplido funciones de intermediación entre el poder del Estado y

<sup>9</sup> Al respecto pueden consultarse los trabajos de Adolfo Gilly, "La fundación de la CTM" en *El Cotidiano*, Mexico, DCSN-UAM, Azcapotzalco, año 2, núm. 10, marzo-abril de 1986; y Arnaldo Córdova, La política de masas y el futuro de la izquierda en México, *op. cit.*, págs. 21 y 27.

las organizaciones sociales. Salvo, tal vez, en los momentos electorales, en México "quienes hacen política son las organizaciones (oficiales)". Obviamente no todas las organizaciones "han tenido el mismo desarrollo ni desempeñan las mismas funciones y, por lo tanto, no todas disfrutaban de igual poder"<sup>10</sup>. En el largo periodo estabilizador (1954-1970), sin duda la gran depositaria del poder político fue la CTM. Desde 1982 su poder ha venido declinando, aunque, no de la manera drástica como ha sucedido a la CNC, para quien, con las reformas al artículo 27 constitucional, se prevee su virtual desaparición<sup>11</sup>. Con todo, las dirigencias de las centrales han mantenido una estrecha colaboración con la clase política y de manera particular con el Presidente de la República. Han ocupado -en relación con su poder- escaños permanentes en las dos Cámaras -de Diputados y Senadores- y construido una verdadera fortaleza económica y patrimonial<sup>12</sup>. Fortaleza a la cual hoy el proyecto modernizador y la reforma del Estado asedian.

---

<sup>10</sup> Arnaldo Córdova, *Ibidem*, págs. 23 y 27.

<sup>11</sup> Después de un mes de discusiones la Cámara de Diputados aprobó, el 7 de diciembre de 1991, las reformas al artículo 27 constitucional propuestas por el presidente Carlos Salinas de Gortari, y en las que se contempla la venta de la propiedad ejidal; con lo que se iniciará la privatización-modernizadora del campo mexicano, transformando las formas de control clientelar ejercidas por los líderes de la CNC.

<sup>12</sup> ..."La verdad es que el partido no era otra cosa que la antena del verdadero poder, aquella por donde los grupos dirigentes de los trabajadores hacían su ingreso a la élite de la Revolución", Arnaldo Córdova, *La política de masas del cardenismo op. cit.*, págs. 173-174.

### 3.2.- LA FSTSE Y EL SECTOR POPULAR

No obstante que la estructura corporativa del partido oficial previó desde sus orígenes la separación sectorial de las organizaciones, en el caso de los trabajadores al servicio del Estado hubo un período de excepción, de aproximadamente dos años, cuando en 1936 la Federación Nacional de Trabajadores del Estado (FNTE)<sup>13</sup>, antecedente directo de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), envía delegados al congreso de fundación de la CTM y acuerdan militar en la nueva organización. "Este es un hecho importante para el movimiento obrero, pues logra aglutinar momentáneamente al conjunto de los trabajadores asalariados, tanto del sector público como del privado"<sup>14</sup>. La respuesta del gobierno de Cárdenas no se hizo esperar. En realidad, para el caso de la burocracia federal se había llegado a una suerte de vacío legal, dada la ausencia de una reglamentación que normara las relaciones laborales de los trabajadores, pues de la Ley Federal del Trabajo, expedida en

<sup>13</sup> En 1935 se crea la "Alianza de Organizaciones de Trabajadores del Estado (AOTE), integrada por la Unión General de Trabajadores de Materiales de Guerra; la Alianza de Infanterías; el Ala Izquierda de Empleados Federales, y la Evolución Femenina de Economía Nacional (que agrupaba a las trabajadoras de las secretarías de Estado) (...). Dicha organización celebró un congreso en 1936 en el cambió su nombre a Federación Nacional de Trabajadores del Estado (FNTE)". Así, la FNTE se constituyó el 4 de septiembre de 1936, siete meses después que la CTM, y adoptó el mismo lema que la central obrera: "Por una sociedad sin clases". Véase, Francisco Zapata, Relaciones laborales y negociación colectiva en el sector público mexicano, México, el Colegio de México, Documentos de Trabajo, Centro de Estudios Sociológicos, 1987, pág. 23 y Edgar Robledo Santiago, Apuntes para la historia de la FSTSE, 1938-1970, México, Ed. FSTSE, s/f., págs. 9 y 10.

<sup>14</sup> Carlos Sirvent, "Apuntes para el estudio de la burocracia mexicana", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM, año XXXI, Nueva época, núm. 119, enero-marzo de 1985, pág. 82.

agosto de 1931, quedó excluida la burocracia<sup>15</sup>. Esa ambigüedad legal dio pie a la organización de los trabajadores en la FNTE y su incorporación a la CTM. Por ello Cárdenas promulgó el 5 de diciembre de 1938 el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión<sup>16</sup>, al mismo tiempo que a través de la Secretaría de Gobernación convocaba a los diferentes sindicatos a la constitución de la FTSE.

En el artículo 55 del Estatuto se establecía la obligación de los sindicatos de "formar parte de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado única central de los mismos que será reconocida por el Estado"<sup>17</sup>. Además, quedaba expresamente prohibido a los sindicatos al servicio del Estado "adherirse a centrales obreras o campesinas"<sup>18</sup>, con lo cual se

<sup>15</sup> Véase, Próspero López Cárdenas, "Legislación especial y sindicalismo de trabajadores al servicio del Estado", en Javier Aguilar (coord.), Los sindicatos nacionales en el México contemporáneo, vol. 4 (Educación, telefonistas y bancarios), México, Ed. García Valdes, (Col. Ciencias Sociales), 1989, pág. 240.

<sup>16</sup> Ibidem, pág. 241. Arnaldo Córdova establece que "el flamante Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado entró en vigor en septiembre de 1938". La política de masas del cardenismo, op. cit., pág. 135. Izvi Medina señala que fue el "27 de septiembre de 1938 cuando el gobierno expidió el Estatuto", op. cit., pág. 87.

<sup>17</sup> Edgar Robledo Santiago, op. cit., pág. 13.

<sup>18</sup> Próspero López Cárdenas, op. cit., pag. 242; Arnaldo Córdova resume en los siguientes términos los motivos que lo indujeron a separar a los burócratas de la CTM: "Los burocratas habían comenzado a organizarse con el auxilio de la CTM y dentro de la misma. Cárdenas, al igual que en el caso de los campesinos, temió que los empleados del gobierno federal, llegado el momento, si bien bastante remoto pero probable, de un enfrentamiento entre la organización obrera y el Estado, se pusieran del lado de aquella o de algún modo pudiesen apoyarla; era evidente que la fuerza de la CTM, incrementada con la que le pudieran dar los burócratas, podía crecer más allá de lo que el proyecto cardenista de organización de los distintos sectores de la sociedad podía consentir. El hecho fue que el presidente se opuso radicalmente a que aquéllos se enrolaran en las filas de la central obrera mayoritaria". La política de masas del cardenismo, op. cit., pág.

lograba el objetivo de separar y dividir a los diferentes colectivos de trabajadores. El congreso constituyente de la FSTSE se celebró en la ciudad de México entre el 29 de octubre y el 2 de noviembre de 1938; al mismo asistieron 135 delegados representantes de 29 sindicatos. El día 10. de noviembre el secretario de gobernación, Ignacio García Téllez, a nombre del presidente Lázaro Cárdenas, declaraba formalmente constituida a la nueva Federación, la que adoptaba como lema "Por un Estado al servicio del pueblo", obviamente menos radical que el anterior "Por una sociedad sin clases"<sup>19</sup>, e ilustrativo del espíritu y la orientación política que la animaba<sup>20</sup>.

Con la constitución de la FSTSE, "se crea un sector de apoyo social al régimen gubernamental, ya que en ese mismo año (1938) la FSTSE (...) ingresa al Partido de la Revolución Mexicana (PRM), obteniendo en 1939 su primera diputación"<sup>21</sup>. Sin embargo,

133.

<sup>19</sup> Edgar Robledo Santiago, *op. cit.*, págs. 13-14, 47.

<sup>20</sup> En la Ley Interna de la FSTSE, en su artículo 80., correspondiente al apartado "del objeto de la federación", fracciones VI, X y XII, se precisan los objetivos que busca desarrollar la Federación y que la comprometen con los postulados que el régimen emanado de la Revolución alienta: "VI.- Luchar por el perfeccionamiento constante de nuestro sistema democrático de gobierno y por la permanencia de las instituciones revolucionarias; X.- Contribuir, con su fuerza organizada, a la defensa de los principios de la Revolución Mexicana y a su consolidación en beneficio del pueblo; XII.- Cooperar con el movimiento revolucionario de la República para consolidar el carácter popular de la administración pública, de acuerdo con el contenido del lema que adopta esta central", *ibidem*, págs. 48-49.

<sup>21</sup> Prospero López Cárdenas, *op. cit.*, pág. 242.

con la existencia de la central única de trabajadores estatales y su separación del sector obrero, el partido oficial enfrentaba la dificultad de encuadrar a la burocracia dentro de un sector definido. Lo mismo sucedía con sindicatos y organizaciones provenientes del sector medio de la sociedad, de la llamada clase media, que no tenían una clara cabida dentro del cuerpo partidario tradicional -de obreros y campesinos-, y que en conjunto representaban una fuerza social en continuo ascenso. Así, para cubrir el vacío organizativo, bajo el gobierno del Gral. Manuel Avila Camacho, el PRM crea, en febrero de 1943, la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP)<sup>22</sup>. El 2 de marzo de 1943, en la inauguración de la Primera Asamblea Nacional de la CNOP, el Lic. Antonio Villalobos, presidente del PRM, pronunció un encendido discurso que daba cuenta de los propósitos del régimen al organizar al sector popular del partido: "Habíamos olvidado a la clase media y a diversas ramas del proletariado, cuyo derecho al disfrute de la riqueza, de la cultura y demás modalidades del bienestar social es indiscutible, no sólo por tratarse de elementos que con su

<sup>22</sup> La Asamblea Constitutiva de la CNOP se reunió en Guadalajara, Jalisco, entre el 26 y el 28 de febrero de 1943. Véase, Comité Ejecutivo Nacional, PRI, Fundación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, México, Ed. PRI (Col. Textos Revolucionarios, 21), 1985, pág. 13.

<sup>23</sup> Desde sus orígenes mismos, la CNOP (...), estuvo diseñada para contrarrestar cualquier tendencia que mirara a dar un poder desequilibrante a las organizaciones obreras y campesinas y esto hizo de ella el frente político interno del partido oficial con mayor capacidad de maniobra y con un mayor poder de decisión en las determinaciones generales de la política; ello se reflejó desde entonces, como un mero dato exterior, en el mayor número de puestos políticos que se le atribuyeron frente a y en desmedro de los otros dos sectores y sus organizaciones", Arnaldo Córdova, La política de masas y el futuro de la izquierda en México, op. cit., pág. 27.

esfuerzo intelectual y material concurren a la producción, sino en virtud de haber participado activamente en la gesta redentora (la Revolución) (...) El régimen y el Partido emanados de la Revolución vienen a saldar esa deuda sagrada colocando al Sector Popular sobre un plano de igualdad en relación al Sector Campesino y al Sector Obrero, a fin de contribuir al triángulo equilátero que será la base indispensable e indestructible de la nacionalidad y el símbolo de tres fortalezas inexpugnables ante las cuales se estrellarán las embestidas de los enemigos de la Revolución cuando intentan el retroceso de México hasta épocas definitivamente liquidadas<sup>23</sup>.

La CNOP se convirtió en el espacio propicio para el control social y político de los sectores medios. Desde 1943, la FSTSE, junto con el Consejo Nacional de la Pequeña Propiedad<sup>24</sup>, fueron

<sup>23</sup> Comité Ejecutivo Nacional, PRI, op. cit., págs. 23, 25.

<sup>24</sup> "La FSTSE, que agrupa en su seno a más de un millón y medio de burócratas, es la base, junto con los pequeños propietarios que suman alrededor de los dos millones, de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) (...) La FSTSE ha sido un seallero tradicional de políticos de nivel medio y, en ocasiones, de alto rango", Jorge Zamora, "La FSTSE y los empleados públicos, 1975-1979", en Iztapalapa, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, año 2, núm. 5, julio-diciembre de 1981, págs. 153-154.

En el mes de septiembre de 1990, durante la celebración de la 14a. Asamblea Nacional del PRI, se decidió la transformación de la Confederación en una nueva organización denominada UME, que bajo el lema "Ciudadanos en Movimiento", pretende convertirse, según las palabras del presidente del partido, Luis Donaldo Colosio Murrieta, "en un pilar de la reforma del nuevo Partido Revolucionario Institucional y de la ampliación de la vida democrática en México". El artículo 2 de sus Estatutos define a UME como "un frente nacional que forma parte substancial del PRI y por lo mismo asume como propios la declaración de principios, los estatutos y el programa político del partido y se integra por movimientos autónomos, constituidos por organizaciones y ciudadanos que voluntariamente se incorporen a él". Los movimientos aglutinadores son: 1) Movimiento Nacional Sindical de Trabajadores de Gobierno y de las Instituciones Públicas; 2) Movimiento Nacional Gremial; 3) Movimiento Nacional de Profesionales y Técnicos; 4) Movimiento Nacional Urbano y 5) Movimiento Nacional Ciudadano". Véase "UNE, pilar dentro de la modernización del PRI: se recupera la confiabilidad", UnomásUno, México, D.F., 21 de noviembre de 1991, pág. 9 y UME, Ciudadanos en Movimiento, Estatutos, México, Ed. PRI, 1990, págs. 4, 15-16.

las corporaciones con mayor poder dentro del sector popular para llevar a cabo intercambios políticos con el régimen<sup>25</sup>. Durante aproximadamente cuarenta años la FSTSE acumuló poder político y económico en base a su relación clientelar con el Estado y patrimonial con sus agremiados<sup>26</sup>.

Si bien la FSTSE se convirtió en pilar fundamental del sector popular del PRM y posteriormente del PRI, no limitó su

---

<sup>25</sup> En tanto que en México el corporativismo ha ido acompañado de un encuadramiento de las representaciones en el partido de Estado, éstas han jugado un papel que incluye cuando menos las siguientes funciones: proporcionar afiliados al partido, proveer masas para los actos partidarios y gubernamentales, proporcionar candidatos a los puestos de elección popular y, desde luego entregar los votos.

Por su parte, el Estado pudo ofrecer otro conjunto de 'bienes' que interesaban tanto a las dirigencias de las representaciones corporativas como a los miembros que ellas agrupaban. Estos pueden clasificarse en bienes económicos, legislativos y políticos. Entre los primeros se cuentan una política de gasto social expansivo en las áreas de salud, alimentación, educación y vivienda; beneficios salariales (directos o a través de prestaciones) selectivos; y empleo creciente. En el ámbito legal pueden mencionarse, en general, el tutelaje del Estado sobre las representaciones y las relaciones entre ellas y, en particular, la protección a las organizaciones establecidas a través de la facultad del Estado de otorgar o negarles personalidad jurídica, el establecimiento de la estabilidad en el empleo y la anuencia o apoyo para pactar contratos colectivos (en el caso de las organizaciones 'populares', transferir concesiones) que otorgan enormes prerrogativas a las dirigencias y les permiten actuar de manera clientelar.

Finalmente, en el ámbito político, el Estado se encargó de establecer un conjunto de cuotas de poder en los órganos legislativos y administrativos para cada una de las representaciones que se consideraban como parte del sistema.

Este sistema de intercambios, apoyado por el origen popular y revolucionario del Estado mexicano, se constituyó en un poderoso sistema político de lealtades que en mucho contribuyó a la estabilidad del sistema político mexicano, cuando menos hasta los años setenta". María Amparo Casar, "¿Qué será del corporativismo mexicano?", en Mazos, México, núm. 168, diciembre de 1991, pág. 50.

También Ilán Bizberg señala: "No obstante, el control corporativo sobre los obreros no se ha basado exclusivamente en la coacción, sino en el intercambio". "La crisis del corporativismo mexicano", op. cit., pág. 707.

<sup>26</sup> Para un análisis de las "relaciones corporativas patrimoniales", puede verse el artículo de Enrique de la Garza Toledo, "Paraestatales y corporativismo", en El Cotidiano, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, año 6, núm. 28, marzo-abril de 1989.

funcionamiento a la dinámica estrictamente política. El frente político partidario de la organización requería de una cobertura legal que normara las relaciones organizativas y laborales de la burocracia federal. El Estatuto Jurídico de 1938 sólo regía las relaciones entre los Poderes de la Unión y los Trabajadores de base<sup>27</sup> y aunque establecía la exclusividad en la representación sindical de los empleados a través de la FSTSE, no tenía rango constitucional<sup>28</sup>.

En 1960, el Estado dio un paso decisivo en la consolidación de una normatividad especial para el empleo público, con la adición del apartado B al artículo 123 constitucional. El presidente Adolfo López Mateos daba así respuesta a las peticiones de la FSTSE, a la que aseguraba el control exclusivo de los sindicatos pero estableciendo serias limitaciones a los derechos laborales de los empleados públicos, como sería el caso del derecho a huelga. En el apartado B, fracción X quedaba

<sup>27</sup> Véase Edgar Robledo Santiago, op. cit., pág. 13.

<sup>28</sup> Además, si bien el Estatuto reconocía el derecho de huelga, las causales establecidas eran limitadas y diferentes a las contempladas en la Ley Federal del Trabajo; así como tampoco se reconocía el derecho a la contratación colectiva. Al respecto Próspero López Cárdenas comenta: "El artículo 63 del Estatuto establecía que: 'Las Condiciones Generales de Trabajo se fijarán al iniciarse cada periodo de Gobierno, por los titulares de la Unidad burocrática afectada, oyendo al sindicato correspondiente' y el artículo 30 determinaba: 'El salario será uniforme para cada una de las categorías de trabajadores de base, señaladas en esta ley, y será fijado libremente por el Estado en los presupuestos de egresos respectivos'. De esta manera se negaba la posibilidad de contratos colectivos. Los artículos 69 y 70 establecían causales de huelga que no estaban relacionadas con la mejoría de condiciones de trabajo sino con incumplimientos frecuentes a disposiciones del propio Estatuto. Así, el artículo 75 establecía la calificación de legal o ilegal de la huelga, por parte del Tribunal de Arbitraje, como requisito previo al establecimiento". "Legislación especial y sindicalismo de trabajadores al servicio del Estado", op. cit., p. 258. (Véase cuadro 3.4a).

asentado que "los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra"<sup>29</sup>. Desde entonces a pesar de que formalmente existe el derecho de huelga para los empleados públicos, los requisitos establecidos (violación general y sistemática de los derechos que consagra el mismo apartado) resultan prácticamente imposibles de cumplir por cualquier sindicato.

El apartado B también era limitado en cuanto a su ámbito de aplicación, pues se establecía, sería observable para los "Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores"<sup>30</sup>, con lo cual, los empleados del sector paraestatal quedaron excluidos. Sin embargo, con la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), Reglamentaria del apartado B del Artículo 123 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1963, se incluyó a algunos organismos descentralizados que tuvieran a su cargo la prestación de

---

<sup>29</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 123, Apartado B, México, 2a. ed., Ed. Trillas, 1984, pág. 117.

<sup>30</sup> Ibidem, pág. 116.

servicios públicos<sup>31</sup>. Pero importantes organismos y empresas estatales de servicios al no ser incluidos explícitamente en la nueva reglamentación continuaron rigiéndose por las disposiciones del apartado A del artículo 123, cuyo ámbito de aplicación es el sector privado. Los casos más notables fueron los de Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social y Teléfonos de México. Ello significa que no existe una legislación común para los trabajadores al servicio del Estado, pues aunque la burocracia del sector central se rige por las disposiciones del apartado B del artículo 123 constitucional, en el sector paraestatal encontramos trabajadores que pertenecen al apartado A y otros al B. Incluso se da el caso de excepcionalidad en la reglamentación; como por ejemplo los trabajadores de la banca y los empleados al servicio de instituciones de educación superior. Los primeros, con la nacionalización bancaria de 1982, fueron adheridos al apartado B mediante la fracción XIII bis, pero sus organizaciones sindicales no pertenecen a la FSTSE. En el caso de los universitarios, a partir de 1980 quedaron incluidos en el capítulo XVII de la Ley Federal del Trabajo -apartado A- y aunque forman parte del sector educativo, no pertenecen ni al SNTE ni a

<sup>31</sup> Expresamente se señalaba en el artículo 10, cuales serían las instituciones sujetas a la nueva reglamentación: "Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil 'Maximino Avila Camacho' y Hospital Infantil, así como otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos", Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, México, 21a. ed., Ed. Porrúa, 1986, pág. 19.

la FSTSE; pero si fueron adheridos al ISSSTE, institución que presta servicios de asistencia social a los trabajadores del apartado B. Esta ambigüedad en la legislación para los empleados públicos le ha permitido al Estado y a las representaciones sindicales, un mayor control laboral y político de la fuerza de trabajo pública<sup>32</sup>.

La LFTSE de 1963, conservó las limitaciones al derecho de huelga del apartado B de 1960, así como la existencia de la FSTSE como única central reconocida por el Estado (artículo 78); al mismo tiempo que el artículo 68 retomó del artículo 46 del Estatuto de 1938 la negativa a la existencia de sindicatos minoritarios dentro de los organismos públicos, al establecer el reconocimiento de un solo sindicato por institución. Por su parte el artículo 69 estipulaba el derecho de los empleados públicos para asociarse en sindicatos, pero al ingresar a la organización sería imposible dejar de formar parte del mismo, salvo en casos de expulsión. Así, resulta muy evidente el objetivo de control sindical y político que anima a la nueva legislación, al establecer las condiciones para la expansión de la membresía y la acumulación de poder de que ha dispuesto la FSTSE<sup>33</sup>. En la

<sup>32</sup> Véase al respecto, Francisco Zapata, Relaciones laborales y negociación colectiva en el sector público mexicano, op. cit., págs. 26-27.

<sup>33</sup> De ahí las muestras de agradecimiento hacia el régimen expresadas por la FSTSE por la aprobación de la nueva reglamentación laboral, recogidas en la siguiente expresión: "(Tenemos) la satisfacción de conservar en las oficinas de la FSTSE, en sitio de honor, la pluma fuente con que el Primer Mandatario del país firmó el Decreto respectivo", Edgar Robledo Santiago, op. cit., pág. 38.

nueva Ley reglamentaria privaron los intereses corporativos sobre los derechos laborales y sindicales de los empleados públicos, donde incluso se llegó a establecer artículos claramente violatorios de los derechos constitucionales. Sería el caso, tanto del derecho de huelga, que aunque formalmente reconocido, resulta imposible el dar cumplimiento a los factores causales; pero también del derecho a la organización sindical contemplado en el artículo 69, que es violatorio del artículo 90. constitucional, al hacer imposible la renuncia a una organización sindical. Al tiempo que el artículo 68, contraviene el espíritu del artículo 123 (Fracción XVII) de la Constitución y de su Ley Reglamentaria (artículo 357 de la Ley Federal del Trabajo), pues sólo se reconoce la existencia de un solo sindicato mayoritario. Será, sin embargo, el artículo 78 de la LFTSE el precepto que garantiza la representación corporativa de una central única; la norma que otorga todo el poder político a la FSTSE mediante el control de la fuerza de trabajo, en franca discordancia con el artículo 381 de la Ley Federal del Trabajo, que establece el derecho de los sindicatos a formar federaciones y confederaciones<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Los artículos que reglamentan la existencia de las organizaciones sindicales y de la FSTSE fueron redactados expresamente para garantizar el control corporativo. Próspero López Cárdenas, señala al respecto: "La membresía de la central tiende al crecimiento, en la medida que se expande la administración pública (...) y aunque del artículo 11 de sus estatutos se desprende que para ser integrante de ella se requiere tener el registro sindical, otorgado previamente por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en la práctica los sindicatos nuevos se integran a la central antes de registrarse, porque en el tribunal citado no se otorga registro alguno si el grupo solicitante no garantiza su pertenencia a la FSTSE.

Así, se imposibilita la existencia de sindicatos con independencia orgánica del Estado, en este sector de la clase trabajadora. Su función controladora queda manifiesta también en la disposición del artículo 10 de sus

Como hemos visto, los sindicatos de empleados públicos se vinculan al partido oficial a través de la FSTSE. Esta federación se consolidó como una de las principales organizaciones de la CNOP desde los años cuarenta y por medio de ella del Partido Revolucionario Institucional<sup>35</sup>. En un juego de intercambios económicos y políticos con el régimen, por intermediación de la burocracia sindical, los empleados públicos fueron "instrumentos de movilización para el apoyo de las políticas estatales"<sup>36</sup>, es decir, pilares consensuales del corporativismo nacional.

Pero los vínculos de la FSTSE con el partido oficial y el Estado, no sólo se han reducido a su activa participación dentro

---

Estatutos que dice: 'Además de los sindicatos enumerados en el artículo anterior, podrán solicitar ser miembros de la FSTSE aquellos que en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se organicen posteriormente, pero una vez que ingresen no podrán dejar de formar parte de ella, a menos que dejen de reunir los requisitos legales y previa resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. En ningún caso podrán ser expulsados'. La aberración constitucional del ya citado artículo 69 de la Ley de Trabajadores del Estado se traslada a la norma estatutaria de la central, en donde, para garantizar el control de los sindicatos, la FSTSE renuncia hasta su facultad de sancionar con la expulsión. Lo importante es que no existan sindicatos sin la posibilidad de control organizativo', 'Legislación especial y sindicalismo de trabajadores al servicio del Estado', op. cit., págs. 247-248.

<sup>35</sup> "Desde su fundación, la FSTSE, nace marcada con sus actuales características; surge como una concesión del régimen y en consecuencia sujeta a él, en un juego de negociaciones permanentes, que la incrusta en la estructura de poder a dos niveles: al nivel mismo de la acción de los agremiados, que son apoyos pero a la vez se benefician de un sistema de privilegios, y al nivel de la dirección sindical que controla la participación y asciende en la jerarquía política", Carlos Sirvent, La burocracia, México, Ed. ANUIES/Edicol (Programa Nacional de Formación de Profesores), 1977, pág. 71.

<sup>36</sup> Francisco Zapata, Relaciones laborales y negociación colectiva en el sector público mexicano, op. cit., pág. 25.

de la CNOP. Otro frente importante de participación sindical y política ha sido el Congreso del Trabajo. Esta organización surgió en febrero de 1966 con el propósito de unir al sindicalismo oficial, trascendiendo los marcos de control sectorial del corporativismo estatal. Pero más que una central única, el Congreso del Trabajo surgió como una "central de líderes"<sup>37</sup>, ligada estatuariamente al PRI<sup>38</sup>; con lo cual, desde sus inicios, los márgenes de autonomía para la negociación de las condiciones de vida y trabajo frente al Estado, han sido reducidos. Prueba de ello es que el CT realiza su primera Asamblea Nacional hasta 1978, 12 años después de su fundación<sup>39</sup>. A partir de 1982, la actividad del CT está determinada por el contexto de desgaste y presiones al que se enfrenta el sindicalismo nacional<sup>40</sup>. Los bienes económicos que

<sup>37</sup> Véase al respecto el trabajo de Manuel Reyna Muñoz, 'La CTM: ¿legitimidad innegable? (una revisión histórica)', en El Cotidiano, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, año 2, núm. 10, marzo-abril de 1986, pág. 31.

<sup>38</sup> "Las organizaciones oficiales en 'pugna', principalmente la CTM y la CRDC, que se venía fortaleciendo desde 1952, así como el surgimiento de movimientos democráticos de inconformidad (ferrocarrilleros y maestros) ante las medidas de apoyo al capital y por lo tanto del deterioro de las condiciones de vida y de trabajo, urgen al Estado, una vez reprimido y cooptado al movimiento, a una propuesta de unidad obrera, que en 1966 se concreta en la creación del CT que resulta de la ANRPM (Asamblea Nacional Revolucionaria del Proletariado de México). Con el 'Pacto de Unidad' se pretendía crear una organización 'cúpula' donde se encontrarán unidas todas las organizaciones sindicales del sector obrero del PRI, conservando su autonomía", Andrés Rojas M., "El Congreso del Trabajo: movimiento hacia la unidad", en El Cotidiano, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, año 2, núm. 10, marzo-abril de 1986, págs. 34-35.

<sup>39</sup> El 'largo lapso que caracteriza la 'actividad' del CT pone de relieve que las tendencias de los grupos que lo conforman y que buscan convertirlo en la organización unitaria del movimiento obrero parecen situarse más en el terreno declarativo que de las posibilidades inmediatas', *ibidem*, pág. 35.

<sup>40</sup> Sobre los factores que inciden en la "debilidad sindical", Ilán Bizberg los agrupa de la siguiente manera: "1) El primero es estructural y consiste en que el proyecto de modernización económica que comenzó en el gobierno de De la Madrid, tiende a erosionar la relación tradicional entre sindicalismo y Estado; la

intercambiaba el gobierno con los sindicatos se han reducido y canalizado por otras vías<sup>41</sup> por lo que la disposición de los agremiados para la movilización y el apoyo partidario-corporativo no es la misma que en décadas pasadas. Con la merma de los recursos económicos provenientes del Estado, la burocracia sindical ha perdido eficacia para mantener el consenso activo de los sindicatos; así, enfrenta una difícil situación producto de las presiones provenientes de dos frentes: desde abajo, el deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores y la introducción de nuevos métodos de trabajo exigen otro tipo de negociación y representación sindical. Desde arriba, el Estado demanda el control corporativo y partidario, pero sin los recursos económicos suficientes. Las representaciones sindicales están obligadas, con el nuevo modelo de desarrollo, a ser no sólo eficaces sino eficientes en los apoyos políticos y laborales hacia el régimen<sup>42</sup>.

---

reestructuración económica exige un sindicalismo con menos prerrogativas políticas y económicas y con menos ingerencia en las condiciones internas de las empresas; 2) Otro hecho paralelo y también estructural, es el continuo desgaste del PRI. El que las elecciones en México sean cada vez más disputadas y vigiadas, hace más difícil que el sector obrero, que compete en las zonas urbanas donde la presencia de los partidos de oposición es mayor y donde es el grupo más desprestigiado del PRI, tiene como consecuencia que las cuotas de poder que eran otorgadas a los líderes obreros, no pueden seguir siendo garantizadas; 3) Por último, está una cuestión coyuntural: la actitud del sindicalismo hacia el pacto, hacia la política salarial del gobierno como eje de su política de lucha contra la inflación". "¿Para qué sirve el Congreso del Trabajo?", en Cuaderno de Nexos, núm. 34, México, Nexos núm. 60, abril de 1991, pág. V.

<sup>41</sup> Por ejemplo el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Véase el capítulo I, nota 80.

<sup>42</sup> En otro trabajo he escrito al respecto: "La representación sindical, arrinconada por la política de ajuste estatal, se debate en el dilema de preservar sus intereses particulares o dar una respuesta a nombre de sus representados. Un sindicalismo fincado en el dispendio económico, en una política corporativa de control y suasión, difícilmente puede responder a las nuevas condicionantes económicas y políticas. Como dice Adolfo

El Congreso del Trabajo, como organismo cúpula de los trabajadores nacionales, al ser incapaz de negociar mejores condiciones de vida para sus representados, con su inmovilidad, ejemplifica la crisis del corporativismo<sup>43</sup>. Si en sus primeros años, el intercambio económico-político con el Estado posibilitó el control y la desmovilización de los trabajadores, con la crisis y el nuevo trato que exige el proyecto modernizador del Estado, la movilización vertical de las bases gremiales parece imposible. Ello se traduce en que a más de 25 años de su fundación, la 2a. Asamblea Nacional del Congreso del Trabajo aún no pueda realizarse.

Hacia finales de los años setenta (1978), la FSTSE era la organización con mayor número de afiliados dentro del Congreso del Trabajo. Los 68 sindicatos que la integraban, representaban el 37% de los miembros del Congreso, superior al 32% de la CTM (véase cuadro 3.2a). Además, ha probado ser, junto con la CROC y

---

Gilly en su libro Muestra caída en la modernidad, México, Ed. Juan Boldó y Clement, 1988, pág. 82: 'El sindicalismo trata de presentar batalla y de alzar líneas de defensa allí donde nada ocurre, en sus viejos terrenos de enfrentamiento y negociación. No puede adaptarse a las nuevas condiciones y queda paralizado, porque de lo que se trata no es de un simple cambio de táctica de la patronal, sino de un complejo cambio de terreno en el enfrentamiento. Y ese sindicalismo no está construido sobre este terreno ni puede estar presente en él, entre otras razones porque ese terreno le es hostil y siempre se le opuso desde adentro mismo de la organización sindical', Víctor Alejandro Espinoza Valle, Sectores medios en la frontera: el empleo burocrático en Baja California, Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios Sociales, 1991, (mimeo), págs. 16-17.

<sup>43</sup> Crisis que dentro del Congreso del Trabajo también se expresa en las pugnas que las diferentes organizaciones mantienen entre sí debido, tanto al trato diferenciado que reciben por parte del Estado; como a las medidas adoptadas para encarrar las políticas modernizadoras. Véase al respecto el trabajo de Ilán Bizberg, "¿Para qué sirve el Congreso del Trabajo?", op. cit.

la CROM, una de las corporaciones más disciplinadas a las políticas gubernamentales. En los últimos años, estas tres organizaciones "han comprobado ser la pieza clave de la aplicación de la política de austeridad"<sup>44</sup>. Hasta 1986, cuatro dirigentes de la FSTSE habían ocupado la presidencia del Congreso del Trabajo<sup>45</sup>. A principios de 1991, de nuevo un representante de la Federación, Rafael de Jesús Lozano, fue electo como máximo dirigente del organismo<sup>46</sup>. Por lo demás, la importancia de la FSTSE dentro del esquema corporativo estatal puede verse a través del número de diputados federales salidos de sus filas. En la legislatura LI (1979-1982) de los 86 diputados federales pertenecientes a organizaciones adheridas al Congreso del Trabajo, 20 procedían de la FSTSE (véase cuadro 3.3a)<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Ibidem, pág. VI.

Las declaraciones del Presidente del CT, Cuauhtémoc Paleta, dirigente de la Confederación Regional Obrero Mexicana (CROM), justificando la política de recortes de personal en el sector paraestatal, confirman el apoyo irrestricto dispensado por esta última central al proyecto de modernización estatal, a la vez que delimitan la distancia con la CFM, que, al menos a nivel declarativo, ha cuestionado las medidas anteriores; y subrayan la crisis de unidad dentro del CT: "El dirigente del CT negó que se trate de una estrategia gubernamental el recorte. 'No, no es una estrategia; tampoco es en aras de la modernización, como señalan los detractores de esa política, sino en aras de la eficiencia de las empresas mexicanas'", Andrea Becerril, "Justifica Cuauhtémoc Paleta los despidos en paraestatales" La Jornada, México, D.F., 16 de enero de 1992, pág. 21.

<sup>45</sup> Véase Andrés Rojas M., op. cit., pág. 44.

<sup>46</sup> Ilán Bizberg, "¿Para qué sirve el Congreso del Trabajo?", op. cit., pág. V.

<sup>47</sup> La CFM es, sin duda la "organización más poderosa en el conjunto del sistema corporativo de México, más, por supuesto, que cualquiera de las organizaciones que integran el sector popular, y no obstante que el sector obrero no es ni el más numeroso, ni el más poderoso", Arnaldo Córdova, La política de masas y el futuro de la izquierda en México, op. cit., pág. 28. En la LI legislatura, por ejemplo, fueron electos 43 diputados al Congreso pertenecientes a la CFM; sin embargo, a partir de 1982, ha venido siendo marginada dentro de la estructura partidaria priísta, a la vez que la introducción de nuevos métodos de trabajo, la flexibilización de los contratos colectivos y la política de topes salariales, han erosionado fuertemente el consenso entre sus afiliados. Ese conjunto de condicionantes han obligado a sus dirigentes a pugnar por romper los topes salariales, lo cual a su vez se ha traducido en una mayor aspereza en el trato con la clase política. De ahí la

Evidentemente los estrechos nexos que ha mantenido la FSTSE con el régimen se han traducido en amplias cuotas de poder dentro del sistema político. Los escasos márgenes de autonomía frente al Estado la convierten en un actor central del régimen corporativo<sup>48</sup>.

El poder de la FSTSE se asienta en la numerosa población burocrática de que dispone, a través de sus sindicatos adherentes. Un total de 79 sindicatos se agrupan en la Federación, con una membresía de aproximadamente 1'628427 trabajadores<sup>49</sup>. De los sindicatos que conforman a la FSTSE, sobresalen cuatro como los más importantes en razón del número de afiliados. Estos sindicatos representan el 62.22% del total de la membresía. (Cuadro 3.1).

---

centralidad corporativa que la FSTSE, la CROC o la CROM, han ganado.

<sup>48</sup> "El grado de autonomía de la FSTSE es menor al que pueden tener la Confederación de Trabajadores de México (CTM) o el resto de las organizaciones sindicales del país. En consecuencia, la relevancia de la FSTSE no se limita a su papel de negociadora de las condiciones de trabajo de la burocracia. Representa un actor político de primera magnitud" Francisco Zapata, Relaciones laborales y negociación colectiva en el sector público mexicano, op. cit., pág. 9.

<sup>49</sup> Los datos provienen del ISSSTE, La FSTSE en números, México, Oficina de Estudios Históricos, Coordinación General de Comunicación y Relaciones Institucionales, Proyecto de Investigación "Los trabajadores del Estado y el proceso de modernización del ISSSTE", (Avance de investigación Núm. 4), 1985, pág. 8. Los datos del estudio son para 1983. Tener acceso a la información de afiliados directos por sindicato resulta prácticamente imposible. El trabajo citado sigue el método deductivo para su estimación, a partir del número de asegurados directos al ISSSTE. Si tomásemos los datos del cuadro 2.16a, podríamos estimar que para 1989 la FSTSE contaba con aproximadamente 1'746000 afiliados.

CUADRO 3.1  
SINDICATOS MAS IMPORTANTES DENTRO DE LA FSTSE  
DE ACUERDO A RANGOS POR NUMERO DE AFILIADOS

SINDICATOS	NUMERO DE AFILIADOS	PARTICIPACION PORCENTUAL
A) Sindicatos con más de 100 mil afiliados		
1. Agricultura y Recursos Hidráulicos	198 000	12.48
2. Departamento del Distrito Federal	125 000	7.81
3. Educación Pública	645 500	40.34
4. Salubridad y Asistencia	107 000	6.69
Total	1 075 500	62.22
B) Sindicatos con más de 50 mil afiliados y menos de 100 mil		
1. Asentamientos Humanos y Obras Públicas	80 000	5.00
2. Comunicaciones y Transporte	78 000	4.88
3. Hacienda y Crédito Público	78 000	4.88
4. ISSSTE	65 000	4.06
Total	301 000	18.82
C) Sindicatos con más de 10 mil afiliados y menos de 50 mil		
1. Autotransportes Urbanos de Pasajeros, Ruta 100	20 000	1.25
2. Gobernación	15 000	0.94
3. Programación y Presupuesto	10 000	0.63
4. Reforma Agraria	16 500	1.03
5. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	12 500	0.78
Total	74 000	4.63
D) Sindicatos con más de 5 mil afiliados y menos de 10 mil		
1. Aeropuertos y Servicios Auxiliares	7 000	0.44
2. Casinos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	7 100	0.44
3. Secretaría de Comercio	5 000	0.31
4. Secretaría de Pesca	6 500	0.41
5. Distribuidora Consup, S.A.	5 000	0.31
6. Impulsora del Pequeño Comercio, S.A. de C.V	7 500	0.47
7. Patrimonio y Fomento Industrial	8 500	0.53
8. Procuraduría General de la República	5 000	0.31
9. Sistema de Transporte Colectivo	9 000	0.56
10. Trabajo y Previsión Social	7 000	0.44
Total	67 600	4.22

FUENTE: Gorrán Parra, Manuel, "Historia del Movimiento Sindical de los Trabajadores del Estado", México, 1983.

Elaboró: Humberto Nicolás López, publicado en El Cotidiano, núm. 7 agosto-septiembre, 1985.

Tomado de Rosa Albina Garavito y Augusto Bolívar (coords.), México en la década de los ochenta. La modernización en cifras, México, Ed. DCSH-UAM, Azcapotzalco/El Cotidiano, 1990.

El más numeroso es el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, que con sus 645500 afiliados, representa el 40.34% del total de la Federación<sup>50</sup>. Le siguen el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos con 198000 afiliados (12.48% del total); el Sindicato de Trabajadores del Departamento del Distrito Federal con 125000 miembros (7.8% del total) y el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Secretaría de Salubridad y Asistencia con 107000 afiliados (6.69% del total). La estructura interna de los sindicatos de empleados públicos se asemeja a la organización seccional de los sindicatos nacionales de industria. En cada estado de la federación, existen secciones de los sindicatos, dependientes de los Comités Ejecutivos Nacionales. Aun cuando tienen cierto margen para la negociación de condiciones generales

<sup>50</sup> El SNTE es el sindicato más grande de América Latina. Es sin duda, el sindicato más importante dentro de la FSTSE, no sólo por el número de afiliados, sino por los recursos económicos de que dispone y que aporta a la Federación, "Desde su nacimiento el día 30 de diciembre de 1943 en el Congreso Constitutivo celebrado en el Palacio de Bellas Artes, formó parte de la FSTSE e incluso la toma de protesta al primer Comité Nacional fue realizada por el entonces Secretario General de la FSTSE, el señor Ruffo Figueroa Figueroa". Un dato interesante a resaltar es que el SNTE "por su membresía y su actividad política, recibe un tratamiento especial dentro del Congreso del Trabajo, al participar no solo como miembro de la FSTSE, sino como Sindicato Nacional". Entrevista realizada al Profesor Manlio Favio Macías Rivera, Secretario de Orientación Ideológica y Sindical, del Comité Ejecutivo Seccional, Sección 2, Baja California, Mexicali, B.C., 2 de enero de 1991.

En su declaración de principios, el SNTE, además de reiterar "su fe en el régimen jurídico institucional establecido por la Revolución Mexicana", define su participación en el sistema corporativo en los siguientes términos: "Cuarto. El (SNTE), como parte integrante del movimiento social organizado de México, sostiene y practica los principios emanados de la Revolución Mexicana y refrenda su determinación de contribuir, por medio del ejercicio constante y consciente de los derechos y los deberes cívicos, al perfeccionamiento de nuestro sistema democrático de gobierno, tanto en su concepción general como en el régimen interior de la propia organización sindical" SNTE, Estadutos, declaración de principios y reglamento general de asambleas, México, Ed. del Magisterio "Benito Juárez", 1988, págs. 7-8. En 1990, el presidente Carlos Salinas de Gortari retiró a Carlos Jonguitud Barrios, presidente nacional "vitalicio" del grupo que tradicionalmente ha controlado al sindicato, "vanguardia revolucionaria", mediante una acción espectacular que fue interpretada más como un intento por ganar consenso político para el nuevo presidente, que como el inicio de un cambio radical tendiente a democratizar la estructura clientelar y patrimonialista del sindicato de la educación.

de empleo particulares, el grueso de la negociación la realizan los Comités Nacionales<sup>51</sup>. La dirección de la FSTSE se integra por delegados de cada sindicato federado. Normalmente los secretarios generales de los sindicatos participan en ella. Existen tres instancias directivas: el Congreso Federal, el Consejo Federal y el Comité Ejecutivo Nacional<sup>52</sup>. Tradicionalmente los miembros del Comité Ejecutivo Nacional de la FSTSE ocupan cargos políticos o de representación, en un proceso de intercambio dinámico con la clase política. Es normal también, que la máxima representación de la Federación manifieste públicamente su apoyo a los candidatos del Partido Revolucionario Institucional; sobre todo en los actos tradicionales de adhesión al candidato a la presidencia de la República. No fue la excepción la campaña de Carlos Salinas de Gortari. En octubre de

---

<sup>51</sup> Véase al respecto Francisco Zapata, Relaciones laborales y negociación colectiva en el sector público mexicano, op. cit., pág. 25.

<sup>52</sup> \*Congreso Federal. Se integra con cinco delegados de cada sindicato federado, que en la práctica se encuentran presididos y dirigidos por sus secretarios generales. Se reúne cada tres años con el objetivo primordial de designar a los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional. En la práctica, esta función de los congresos se realiza bajo el control del gobierno, ya que se presenta una planilla única elaborada por el secretario general saliente y la Secretaría de Gobernación. No se tiene noticia de que en algún congreso de esta central se hayan presentado dos o más planillas para elegir al Comité Ejecutivo Nacional.

Consejo Federal. Se integra por tres delegados de cada sindicato y se reúne cada año, normalmente para establecer la línea política que deben seguir los sindicatos, en concordancia con el Partido Revolucionario Institucional. En la práctica, los consejos extraordinarios han servido para poder sustituir secretarios generales que son designados por el Presidente de la República a puestos de dirección en la administración pública.

Comité Ejecutivo Nacional. Esta integrado por 29 secretarías (...). El número de secretarías casi siempre aumenta periódicamente, ya que el surgimiento de nuevos sindicatos federados grandes, hace necesario crear una posición de representatividad para esas organizaciones, específicamente para sus dirigentes; ya que, aunque no es requisito estatuario, normalmente los integrantes del Comité Ejecutivo son ex secretarios generales de sindicatos que, de esta manera, continúan su carrera político-sindical", Próspero López Cárdenas, op. cit., págs. 248-249.

1987, apenas conocida la designación del nuevo candidato del partido oficial, la FSTSE celebró un acto masivo de apoyo. En esa ocasión Hugo Domenzáin Guzmán, Secretario General, dijo: "De ninguna manera somos espacio fértil para que aniden los reaccionarios, ni en nuestros sindicatos se prueba el clima de extremistas intransigentes y desgastados, por lo que nuestro sector llevará cinco millones de votos a las urnas en su favor. (...) Hacemos también nuestra ya su invitación a realizar una política moderna". En esa ocasión el futuro presidente respondió: "En México los trabajadores al servicio del Estado no son políticamente neutros, sino que están clara y profundamente comprometidos con los principios y las instituciones de la Revolución. Ustedes sí hacen política, mucha política y política moderna, sirviendo a nuestro país<sup>53</sup>. Más que un reconocimiento por el acto de apoyo, las palabras de Salinas de Gortari contenían un claro mensaje para la dirección de la Federación, acerca de los objetivos, que en materia de política económica, perseguiría el nuevo gobierno, a la vez que les demandaba asumir el fuerte compromiso de apoyar las políticas de modernización de la administración pública, contempladas por la reforma del Estado.

Actualmente, las relaciones entre la FSTSE y el gobierno parecen gozar de buena salud. La reforma del Estado y más

<sup>53</sup> "México tiene servidores públicos responsables, capaces y solidarios, dijo Carlos Salinas de Gortari", Unomásuno, México, D.F., 28 de octubre de 1987, pág. 9.

concretamente el programa de adelgazamiento estatal, no ha afectado sustancialmente el cuerpo orgánico del sector central gubernamental, es decir, no se han reducido los espacios que nutren de poder a la Federación. No se han registrado recortes espectaculares de personal en el sector central, que pudieran haber afectado la membresía sindical. Por el contrario, como ya vimos en el capítulo precedente, el sector central continúa absorbiendo el incremento del nuevo personal gubernamental<sup>54</sup>. Además, como las plazas que se crean son preferentemente de base, no sólo la membresía de la FSTSE no se reduce, sino que sigue creciendo, aunque lo haga a ritmos lentos. A ello habría que agregar la fuerte concentración de personal público en el sector central (77% del total), para reconocer el amplio sostén del poder que sigue manteniendo la FSTSE.

Sin embargo, tampoco se puede sostener que la política económica instrumentada por el gobierno a partir de 1982, no haya afectado el control patrimonial que ejerce la burocracia sindical sobre los trabajadores. Los bienes económicos otorgados por el Estado de que disponía la burocracia sindical, se han restringido de manera sustancial, afectando no sólo los procesos

---

<sup>54</sup> En los Presupuestos de Egresos de la Federación de 1991 y 1992, se establece que el personal de la Administración Pública Central crecerá en un 0.9% y 3% respectivamente; 12 mil 430 plazas en 1991 y 41 374 plazas en 1992. Además, "mientras que en 1991 el número de burócratas con base crece en un 1.5%, (...), el número de eventuales descende en un 11% con respecto a 1990", para 1992, "el número de eventuales disminuirá en 7 mil 280 plazas". Véase Triunfo Elizalde, "Aumentará 0.9 por ciento el número de empleados públicos", La Jornada, México, D.F., 9 de diciembre de 1990, pág. 12 y "Crecerá 3% el número de plazas en el gobierno federal en 1992", La Jornada, México, D.F., 21 de noviembre de 1991, pág. 39.

de trabajo tradicionales, sino abatiendo los niveles de vida de los trabajadores al servicio del Estado, al registrarse una drástica caída salarial y la disminución de las prestaciones sociales. Estos factores explican en gran medida la movilización y las protestas permanentes de la burocracia federal a lo largo de los años ochenta, así como el cuestionamiento a las representaciones sindicales. Así, la FSTSE, a pesar de conservar su membresía sindical, ha visto contraerse los bienes económicos necesarios para ejercer el control y la movilización de sus agremiados<sup>55</sup>, pero debe seguir manteniendo su relación clientelar con el Estado. Esta es una de las contradicciones que expresa la crisis que hoy vive el sistema corporativo mexicano, y que en el caso de la FSTSE se agudizará cuando el proyecto modernizador del gobierno, una vez que concluya el redimensionamiento paraestatal, se extienda al sector central de la administración pública federal<sup>56</sup>.

### 3.3.- EL CORPORATIVISMO REGIONAL

Como hemos visto en el capítulo II, en las entidades federativas

---

<sup>55</sup> Es por ello que algunos dirigentes de la FSTSE definen la política económica del gobierno actual como "un conjunto de medidas instrumentadas en contra del sindicalismo mexicano", Entrevista al profesor Luis Lozano, Secretario de Organización del Comité Ejecutivo Municipal (Tijuana) de la FSTSE, Tijuana, B.C., 10 de diciembre de 1991.

<sup>56</sup> La burocracia sindical tiene la certeza de que próximamente la restructuración estatal afectará al sector central; y en actitud defensiva, algunos dirigentes llegan a expresar "nos estamos preparando para el golpe a la administración central". Ibidem.

la burocracia pública se integra por los trabajadores al servicio de la Federación, del estado y de los municipios. Tanto las formas de organización sindical como el establecimiento de las condiciones de trabajo, están sujetas a distintos tipos de normatividad. En el caso de los empleados federales, la ley reglamentaria del artículo 123, apartado B constitucional, establece los lineamientos que regulan la organización laboral y las formas de agrupación sindical; sólo al Congreso de la Unión compete la facultad de modificar los contenidos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En el caso de las burocracias estatales y municipales, hasta 1982, con las reformas al artículo 115 constitucional promovidas por el presidente Miguel de la Madrid, carecían de marco legal alguno que normara las relaciones laborales. Sin embargo, aún cuando la fracción-IX de dicho artículo establezca que las "relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere"<sup>57</sup>; no se hace explícito cuál de los

<sup>57</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115, fracción IX, *op. cit.*, pág. 104.

Como señala Raul Trejo Delarbre: "La modificación constitucional estableció, en un artículo transitorio, la obligación para las legislaturas estatales de reglamentar las relaciones laborales, en cada entidad, en el

apartados del 123 (A ó B) será el que rijan dichas relaciones; por lo que en cada entidad, las legislaturas han "podido resolver, a su conveniencia, si los mínimos legales que reconoce son los del apartado 'A' o los del apartado 'B'"<sup>50</sup>.

Lo anterior significa que no ha habido uniformidad legal en la determinación de las condiciones del empleo en el sector público. Los empleados estatales y municipales, por carecer de marco alguno hasta 1982, vivían limitaciones más drásticas para la organización sindical y para la acción reivindicativa, que las padecidas por los trabajadores del sector central federal, regidos por el apartado B. Evidentemente ello determinó que a un amplio sector del empleo público mexicano se le impusieran las condiciones de trabajo al margen de la negociación sindical y, por lo mismo, en clara desventaja con respecto a la burocracia federal. La ambigüedad legal en las relaciones entre los estados y municipios y sus trabajadores, fue propicia para el mayor control político y laboral de las burocracias locales por parte de los ejecutivos estatales y municipales.

Al otorgar a los congresos estatales la facultad de legislar

---

plazo de un año. Sin embargo, un año y medio después en sólo dos Estados se había cumplido con tal disposición y, casi seis años más tarde, todavía no se completaba ese proceso en todas las entidades federativas del país, de tal suerte que los trabajadores al servicio de gobiernos locales y municipales, en muchos sitios, seguían en una molesta indefinición laboral", op. cit., pág. 381.

<sup>50</sup> Ibidem.

en materia laboral, mediante las reformas al artículo 115 constitucional, la disputa en torno a la definición del trabajo burocrático quedó relegada a los niveles locales, evitando con ello el Estado, la negociación con la representación nacional de los empleados estatales y municipales. Este factor, aunado a la más baja membresía, parece explicar la menor centralidad política de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados, Municipios e Instituciones Descentralizadas de los Gobiernos Estatales y Municipales de la República Mexicana (FSTSGEM), en comparación con el amplio poder de que ha dispuesto la FSTSE, dentro del sistema corporativo. El hecho de que las negociaciones laborales se desarrollen en cada entidad y por cada sindicato, desarticula el potencial negociador de la FSTSGEM, restándole poder representativo y por ende político frente al Estado y sus agremiados<sup>59</sup>.

La inexistencia de la reglamentación laboral no impidió

---

<sup>59</sup> Por ello la FSTSGEM demandó de manera permanente que se adicionara un apartado especial al artículo 123 constitucional, que rigiera las relaciones laborales a nivel local; es decir, que fuera el Congreso de la Unión y no los congresos estatales, quien estableciera la normatividad laboral. En la editorial "Un viejo anhelo" de la revista Imagen Sindical, Tijuana, B.C., SUTSPENIDBC, Sección Tijuana, núm. 3, mayo de 1978, pág. 3, se puede leer: "La FSTSGEM ha tenido como lucha y como meta lograr que se eleven a categoría constitucional disposiciones para que a los trabajadores estatales y municipales se les dote de ordenamientos jurídicos. En concreto, se adicione a nuestra Ley Federal del Trabajo un apartado 'C' que garantice y proteja a la clase trabajadora de los estados y municipios de la República Mexicana, quitando la facultad de legislar a los estados en materia laboral y dejándosele en forma exclusiva al Congreso de la Unión, pues la razón que tuvo el legislador de quitar esa facultad a los estados y otorgársela exclusivamente al Congreso es congruente todavía, ya que dichas entidades lo siguen haciendo en forma deficiente o simplemente no legislan como sucede en unos estados de nuestra República que en pleno siglo XX no uno sino muchos violen flagrantemente lo establecido en nuestras leyes, específicamente en la Ley Federal del Trabajo, que es el baluarte de defensa, de la única fuerza con que cuenta un pueblo y de que vive un pueblo, que es un trabajo".

que se desarrollara el corporativismo a nivel local. Sin duda, el amplio control sobre el trabajo burocrático impedía cualquier brote de organización sindical que no fuera acorde con las disposiciones de los gobernantes locales. Así, en las entidades federativas ha coexistido una doble dinámica corporativa. Por un lado, un corporativismo de corte federal, que tiene en la FSTSE su máxima representación y que realiza las negociaciones laborales y políticas en la capital de la República. Por el otro, un corporativismo estatal, que se desarrolla preferentemente en el plano regional, dentro de una dinámica de intercambios económicos y políticos entre el (los) sindicato (s) y el ejecutivo estatal.

### 3.3.1.- La FSTSE en Baja California

En Baja California, el empleo federal participa de la misma dinámica corporativa derivada de la centralidad negociadora y política de la FSTSE, cumpliéndose así las pautas de control laboral y sindical que caracterizan al comportamiento nacional de la Federación: de apoyo clientelar al régimen y de relación patrimonial con sus agremiados. En ese sentido, las posibles particularidades del funcionamiento corporativo del empleo público federal, en Baja California sólo sería posible reconocerlas en el nivel cuantitativo, es decir, por el número de sindicatos y de sus agremiados; pero no a nivel sustantivo, que pudiera derivarse de un funcionamiento corporativo

excepcional.

Según la información proporcionada por la FSTSE<sup>60</sup> y complementada con los datos de nuestra investigación (capítulo II), para 1991, en Baja California existían 43 sindicatos adheridos a la Federación, con una membresía aproximada de 34242 personas<sup>61</sup>. El sindicato con mayor número de afiliados es el SNTE, que con 24261 trabajadores en sus secciones 2 y 37, concentra aproximadamente al 71% de los miembros de la FSTSE en la entidad<sup>62</sup>. Le siguen el Sindicato de los Servicios Coordinados de Salud (ex Secretaría de Salubridad y Asistencia), con aproximadamente 1862 afiliados; el Sindicato del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con 1562 miembros; el Sindicato de la Secretaría de Comunicaciones y

---

<sup>60</sup> Profr. Luis Lozano (entrevista citada) y Comité Ejecutivo Municipal, FSTSE, Mexicali, B.C., octubre de 1991.

<sup>61</sup> Para estimar el total de la membresía de los sindicatos pertenecientes a la FSTSE, tomamos los porcentajes de distribución por tipo de nombramiento del cuadro 2.8, y que en los 3 años considerados arrojan un promedio del 88% de empleados con plaza de base y por lo mismo sujetos a sindicalización. Dicho porcentaje representa a 24397 personas del total del empleo federal en B.C. (cuadro 2.21a). A esta cifra agregamos el personal docente estatal (9845) -cuadro 2.11- lo que nos arroja un total de 34242 personas. Este dato coincide con la información proporcionada por la FSTSE a través del profr. Luis Lozano, quien estima que "la FSTSE en Baja California cuenta con 32000 afiliados".

<sup>62</sup> Para calcular el número de afiliados al SNTE, tomamos el promedio de trabajadores de base que laboraban en la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar durante los años seleccionados en el cuadro 2.8, estableciendo que el 95% de los 15175 empleados de la dependencia en septiembre de 1990, eran sindicalizados federales. A la cifra resultante (14416), agregamos los 9845 miembros de la sección estatal -sección 37- (cuadro 2.9), resultando un total de 24261 personas afiliadas al Sindicato de la Educación en Baja California.

Transportes con 1123 afiliados y el Sindicato de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos con 976 miembros<sup>63</sup>. Estos cinco sindicatos concentran el 87% -29784- de la membresía de la FSTSE en Baja California. Resulta importante hacer notar que el empleo público federal muestra una alta tasa -promedio- de sindicalización en Baja California. Esto se deriva del hecho de que aproximadamente el 88% de los trabajadores federales ocupan una plaza de base (véase cuadro 2.8,) y prácticamente resulta automática la incorporación de estos trabajadores a los sindicatos oficiales<sup>64</sup>, y por ende a la FSTSE<sup>65</sup>.

Como ya hemos visto, los sindicatos se organizan en secciones, una para cada entidad federativa. La excepción la

---

<sup>63</sup> De nuevo para calcular el número de miembros de los sindicatos citados se utilizaron los porcentajes promedio de distribución entre trabajadores de base y confianza del cuadro 2.8, con excepción de los miembros del Sindicato del ISSSTE, que provienen del cuadro 2.21a, ya que carecíamos de antecedentes de distribución porcentual por tipo de nombramiento.

<sup>64</sup> Aún cuando el artículo 76 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, op. cit., pág. 49, señala que "El Estado no podrá adoptar, en ningún caso, la cláusula de exclusión", las propuestas y aprobación para ocupar las plazas de base, han correspondido a los sindicatos. Además, como señala un autor, existen una "serie de prácticas que posibilitan que todos los trabajadores del Estado estén dentro de los sindicatos de control. Por ejemplo: en algunas dependencias del gobierno a todos los trabajadores de nuevo ingreso, al pagárseles el primer salario, se les descuenta automáticamente la cuota sindical y, de esta manera, se les considera como miembros de la Organización Sindical sin que lo hayan solicitado". Próspero López Cárdenas, op. cit., pág. 244.

<sup>65</sup> Y al PRI. Con la basificación del empleado federal se amplía la red clientelar del partido oficial: en un trayecto que inicia con el nombramiento y pasa por el sindicato, la FSTSE, la CNOP, hasta llegar al PRI. Esta es la idea de Carlos Pereyra, cuando dice: "En virtud del corporativismo(...) un gran porcentaje de obreros, campesinos, empleados públicos, profesionales, no asalariados, etc., resultan miembros del PRI, con frecuencia sin saberlo", "Estado y movimiento obrero", en Lona Abierta, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, núm. 48/49, julio-diciembre de 1988, págs. 31-32.

constituye el SNTE que en Baja California cuenta con 2 secciones. La sección 2, que agrupa al personal federal y la sección 37 que aglutina al magisterio estatal. La primera recibe las prestaciones sociales del ISSSTE, como el resto del personal federal; mientras que los trabajadores de la sección 37 cotizan al ISSSTECALI (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California)<sup>66</sup>. Esta particularidad obedece al hecho de que en México la educación es impartida, tanto por la federación, como por los gobiernos estatales y, en ocasiones, por los municipales; lo que originó una doble relación laboral y sindical para el personal de la educación y que sin embargo ha quedado organizado en un sólo sindicato<sup>67</sup>.

La FSTSE en las entidades federativas se organiza a través

---

<sup>66</sup> El profr. Manlio Favio Macías Rivera (entrevista citada), establece las diferencias en el funcionamiento laboral y sindical entre las dos secciones: 'La sección 2 se encuadra en el sistema federal y posee las condiciones siguientes: a) Su patrón es la Secretaría de Educación Pública; b) El desahogo administrativo de la problemática sindical se realiza en la Unidad de Servicios Coordinados de Educación Pública, al frente de la cual aparece un director o funcionario designado por la SEP; c) Las respuestas económicas proceden directamente de la SEP, que se otorgan normalmente el 15 de mayo y en los meses de noviembre o diciembre; d) Tiene un convenio con el gobierno del Estado para el pago de una compensación del 20% al sueldo compactado; primero por la ley de la costumbre del 10%, luego del 15% y actualmente del 20% por acuerdo del gobernador Oscar Baylón Chacón (1989). La sección 37 se encuadra en el sistema estatal y tiene las siguientes condiciones: a) Su patrón es el gobierno del Estado; b) El desahogo administrativo de la problemática sindical se realiza directamente ante la Secretaría de Educación Pública del Estado, la cual está representada por un secretario; c) Las respuestas económicas y prestaciones se realizan directamente ante el gobierno del Estado y d) Existe un convenio de nivelación, el cual establece que los aumentos recibidos por los maestros del sistema federal repercutirán en favor de los trabajadores de la educación del sistema estatal'.

<sup>67</sup> Véase en especial los artículos 15 y 16 de los Estatutos del SNTE, en Estatutos, declaración de principios y reglamento general de asambleas, op. cit., pág. 24.

de distintas instancias. Cada sindicato designa a sus representantes ante la Sección Municipal de la Federación, los cuales votarán al Comité Ejecutivo Municipal. A su vez, los Comités Municipales acuerdan la integración del Comité Ejecutivo Estatal (Seccional), cuyos miembros ocupan las diferentes carteras por un periodo de tres años. A nivel estatal, el Comité Ejecutivo de la Federación se integra por las mismas secretarías que un sindicato nacional: general, organización, trabajo y conflictos, finanzas, previsión y asistencia social. A éstas se agregan las secretarías de acción política, de prensa y propaganda y de la vivienda<sup>68</sup>.

Ahora bien, el mecanismo habitual para integrar las distintas instancias representativas es el de la designación; de manera excepcional las bases sindicales intervienen en los procesos de elección de representantes, tanto de los Comités Municipales como del Comité Seccional. Los líderes sindicales intercambian puestos en los distintos comités de la FSTSE, en una dinámica que hace difícil la renovación de la representación corporativa. Con ello se asegura a nivel local, el control vertical de los empleados federales<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> Información proporcionada por el Profr. Luis Lozano (entrevista citada).

<sup>69</sup> La opinión de dos trabajadores de una dependencia federal en Baja California (SPP), acerca de los mecanismos de designación en su sección sindical, corrobora nuestras afirmaciones: 'Los procesos de elección sindical... son una utopía. En la mayoría de las ocasiones te dicen: "tus dirigentes van a ser fulano y mengano". Sin embargo, no puede negarse que existan líneas de elección reales en las cuales un candidato que la base propuso, salga electo. Pero en la mayoría de los casos no es así'. 'Por lo menos el sindicato de esta secretaría, es un sindicato que está fusionado con los directivos de la institución. O sea, que es exactamente

### 3.3.2.- Las transformaciones del corporativismo en el sector público local

En el caso de los trabajadores al servicio de las entidades federativas y de los municipios, el control corporativo ha provenído, en gran medida, de los estrechos intercambios económicos y políticos entre los ejecutivos locales y las organizaciones sindicales; corporativismo estatal abonado, como ya mencionamos, por la ambigüedad y/o en algunos casos, ausencia de normatividad de las relaciones laborales. A diferencia de lo que ocurre con los empleados federales, que se organizan en sindicatos nacionales; en las entidades federativas llegan a coexistir sindicatos que agrupan a los empleados al servicio del Estado y sindicatos que afilian a los empleados municipales<sup>70</sup>. No es el caso de Baja California, donde sólo ha existido un solo sindicato, al que se adhieren los trabajadores de base al servicio del gobierno del estado y de sus municipios<sup>71</sup>.

---

el mismo caso que pasa por el partido en el gobierno y el Estado. En este caso el sindicato se fusiona automáticamente y no es más que un reflejo de la política vigente, dictada por la persona que detenta el poder. Si se da el caso de que el dirigente sindical no es directamente designado por el titular -de la dependencia-, la terna donde se elige a aquél, si es propuesta por la persona que encabeza determinada delegación federal'. Entrevistas realizadas por el autor, Mexicali, B.C., 9 de octubre de 1990.

<sup>70</sup> Sin duda, el hecho de que no existan organizaciones que centralicen la representación de los empleados, provoca la dispersión de la acción reivindicativa frente a los gobiernos locales, permitiendo la fijación de condiciones laborales diferenciadas.

<sup>71</sup> En este caso, un factor que contribuye a la existencia de una sola instancia representativa, es sin duda la alta concentración de población en los cuatro municipios -Mexicali, Tijuana, Tecate y Ensenada- que conforman la entidad.

El Sindicato Unico de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California (SUTSPEMIDBC) tiene su antecedente directo en el Sindicato Unico de Trabajadores al Servicio del Gobierno del Territorio Norte de la Baja California, fundado el 22 de septiembre de 1937<sup>72</sup>. El Sindicato original surgió bajo la influencia de la movilización obrera que durante el gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas se desarrolló en todo el país. Al igual que las primeras organizaciones nacionales de burócratas -como la FNTE-, tomó de la CTM su lema: "Por una sociedad sin clases", lo que informaba de las primeras orientaciones de los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, que se identificaban con las reivindicaciones obreras y que encontraron en el gobierno cardenista el marco propicio para la organización gremial. Incluso durante la Primera Convención, el SUTSGTNBC, acordó informar al presidente del objeto y desarrollo de la misma, así como expresarle su agradecimiento por las acciones en beneficio de la "clase burócrata del país"<sup>73</sup>. Evidentemente las

<sup>72</sup> El núcleo fundador estuvo compuesto por 105 trabajadores, véase Rubén Arceo Urzúa (recopilador), "En la historia de nuestro sindicato S.U.T.S.P.E.M.I.D.B.C. los fundadores fueron 105" en Imagen Sindical, Tijuana, B.C., SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, época V, año 1, núm. 5, noviembre de 1991, págs. 14-15.

Aproximadamente un año después, los días 6 y 7 de octubre de 1938, en la ciudad de Mexicali, se celebró la Primera Convención, que tuvo por objeto aprobar los Estatutos, así como integrar al primer Comité Ejecutivo General del SUTS6TNBC, compuesto por cinco secretarías: General; de Escalafón; Trabajo y Conflictos; de Actas, Acuerdos y Prensa; de Educación y Prevención Social y Tesorería. Resultó electo como Secretario General el señor Antonio A. Banet; véase "Síntesis de la historia del SUTSPEMIDBC", en Imagen Sindical, Tijuana, B.C., SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, época V, año 1, núm. 5, noviembre de 1991, págs. 6 y 7.

<sup>73</sup> Ibidem, pág. 7.

De hecho el sindicato de burócratas ha persistido en su identificación obrerista. En su Declaración de Principios, podemos leer: "Tercero.- El Sindicato acepta la obligación que tiene de auspiciar toda medida tendiente a poner en manos del pueblo los medios de producción y distribución de los satisfactores, como medida

organizaciones estatales de burócratas no sólo están sujetas al trato político con los ejecutivos locales y a las reglamentaciones particulares. Sin duda, el proyecto político central ha influido en el trayecto seguido por los sindicatos estatales. Esto último aparece claro en la historia del sindicato de burócratas de Baja California, pues al igual que la burocracia federal, que en sus primeros intentos organizativos hace suyo el lema cetemista ("Por una sociedad sin clases") y que posteriormente es organizada en una federación aparte (FSTSE) por el ejecutivo federal, el sindicato local reivindica el Estatuto Jurídico de 1938 expedido por el Gral. Cárdenas, al tiempo que retoma de la FSTSE su nuevo lema: "Por un Estado al servicio del pueblo". Se trata de desarrollos organizativos primarios paralelos que encuentran su explicación en el proyecto corporativo del Estado.

En Baja California, la transformación política del Territorio Norte de la Baja California como nuevo estado de la Federación, en enero de 1952, permitió que el primer gobernador, Braulio Maldonado Sánchez, reglamentara las relaciones laborales entre el gobierno y sus trabajadores, a través de una Ley del

---

de evitar la especulación con las necesidades populares y lograr una distribución equitativa de la riqueza, de tal suerte que cada quien resulte beneficiado en la medida que entregue su aporte al bienestar general (...) Quinto.- Siendo afines los principios y las metas de la clase obrera y los de los trabajadores del Estado, el Sindicato vigorizará y estrechará las relaciones que mantiene con los sindicatos obreros y con la clase obrera en general, para pugnar por la aplicación exhaustiva del texto y espíritu del Artículo 123 constitucional, considerando dicho artículo como el instrumento de que se dispone en México para la intensificación de la lucha de clases", en Estatutos del SUTSPENIDBC, Tijuana, B.C., SUTSPENIDBC, Sección Tijuana, 1989, pág. 2.

Servicio Civil<sup>74</sup>. Este hecho singular estuvo amparado por la Ley Federal del Trabajo de 1931, en la que existían disposiciones para que las relaciones entre los gobiernos locales y sus trabajadores se rigieran por leyes del servicio civil<sup>75</sup>. La Ley del Servicio Civil de 1955 se mantuvo vigente por un período aproximado de 34 años, pues el 30 de octubre de 1989 fue abrogada por una nueva reglamentación expedida por el gobernador Oscar Baylón Chacón<sup>76</sup>.

En la Ley del Servicio Civil de 1955 quedaron establecidos con claridad los preceptos legales que garantizaron el control de la organización sindical sobre los trabajadores; fuente original del poder político de que ha dispuesto el sindicato único de burócratas y en el que ha descansado el funcionamiento del

---

<sup>74</sup> "Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California", Periódico Oficial, Mexicali, B.C., Gobierno del Estado de Baja California, núm. 75, diciembre 31 de 1955.

<sup>75</sup> "En la Ley Federal del Trabajo de 1931, en su Artículo 2o., existían disposiciones que en forma general tutelaban los derechos de los trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y municipios de la República Mexicana y preceptuaban que las relaciones de dichas entidades de gobierno y sus trabajadores, se regirían por leyes del servicio civil. En la nueva Ley Federal del Trabajo del 1o. de mayo de 1970 no se incluye una disposición similar a la referida". "Un viejo anhelo", editorial de Imagen Sindical op. cit., pág. 3. Sin embargo, la constitución política del estado de Baja California incluyó y conservó tales disposiciones; en su artículo 99 se establece que: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores estarán reguladas por la Ley del Servicio Civil..." Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, Mexicali, B.C., Oficialía Mayor del Gobierno del Estado de Baja California, Departamento de Ediciones, abril de 1986.

<sup>76</sup> "Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California", Periódico Oficial, Mexicali, B.C., Gobierno del Estado de Baja California, tomo XCVI, Núm 29, octubre 20 de 1989. Cabe aclarar que sólo de manera formal a esta edición del Periódico Oficial le fue asignada la fecha del 20 de octubre, pues la publicación se dió diez días más tarde.

corporativismo estatal en Baja California. En realidad, como hemos visto para el caso de la burocracia federal y como analizaremos enseguida, la reglamentación local referida a los derechos de asociación y huelga, no difiere sustancialmente de lo estipulado en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938 (Véase cuadro 3.4a). Es decir, se hicieron extensivas al trabajo local las restricciones que sobre la materia quedaron originalmente establecidas en la reglamentación expedida por el gobierno de Lázaro Cárdenas y que reprodujo la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En el artículo 32 de la Ley del 55, se previó la existencia de un sólo sindicato -mayoritario-, al negarse expresamente el reconocimiento de los sindicatos minoritarios<sup>77</sup>. Por un período de 7 años, el artículo 33, contempló una situación confusa con respecto a la pertenencia de los trabajadores al sindicato único: pues si por un lado se establecía que todos los trabajadores de base "deberán formar parte del sindicato", el apartado a del citado artículo, abría la posibilidad de dejar de pertenecer al mismo "por voluntad propia"<sup>78</sup>. El "derecho" de los trabajadores para dejar de pertenecer a la organización sindical fue

---

<sup>77</sup> Esta restricción, como vimos, proviene del Estatuto de 1938 y se ha conservado en la LFTSE en su artículo 68.

<sup>78</sup> O b) por expulsión, en este último caso "cesarán también en su empleo", LSCTSPEyMBC (1955), op. cit., págs. 9 y 10.

modificado en marzo de 1962, mediante una reforma a la Ley promovida por el gobernador Eligio Esquivel Méndez. Sin embargo, el artículo reformado dejó abierta de nuevo la posibilidad para que existieran trabajadores de base que no pertenecieran al sindicato, al estipular que el empleado decidiría su ingreso o no a la organización, "pero quien ingrese al mismo no podrá dejar de pertenecer a él salvo en caso de expulsión". Sin embargo, en la reforma al artículo 33 también fue abrogado el apartado b, que señalaba que al ser expulsado del sindicato, el trabajador cesaba automáticamente en su empleo. Así, formalmente los trabajadores de base podían no ingresar al sindicato único y además, aún cuando fueran expulsados de la organización, existía la posibilidad de conservar el empleo<sup>79</sup>.

La Ley del Servicio Civil de 1955 también incluyó el derecho de huelga para los trabajadores al servicio del estado y municipios de Baja California; quedando contemplados dos tipos (de huelga): general o parcial. Sin embargo, al igual que en el caso del empleo federal, los procedimientos y las causales requeridas, hicieron prácticamente imposible su cumplimiento, y con ello, de concretarse cualquier movimiento huelguístico. Así, la huelga general se enderezaría contra "todos los funcionarios y Poderes y Municipios del Estado", mientras que la huelga parcial

---

<sup>79</sup> "Reformas al artículo 33 de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California", Periodico Oficial, Mexicali, B.C., Gobierno del Estado de Baja California, núm. 299, marzo 10 de 1962.

sería contra un "funcionario o grupo de funcionarios de alguno de los Poderes o Municipios del Estado"; y debería declararse por las dos terceras partes de los trabajadores, según el caso. Las causales para la huelga general serían: falta de pago de salarios por un mes de trabajo; por comprobar ante el Tribunal de Arbitraje "mediante hechos", que la política estatal era contraria a la ley o por desconocimiento de las autoridades del Tribunal de Arbitraje. En el caso de la huelga parcial: violaciones frecuentes a la ley, comprobadas ante el Tribunal; negativa a comparecer ante dicho Tribunal o por desobediencia a las resoluciones del mismo. Pero además, quien calificaría los procedimientos y establecería la legalidad o ilegalidad de los mismos, sería un órgano colegiado llamado Tribunal de Arbitraje. Este se componía por 5 miembros (un representante del Estado, otro de los municipios y dos del sindicato) y un árbitro nombrado por la mayoría (3) de los representantes. En caso de desacuerdos para el nombramiento del árbitro, éste "será designado por el C. Gobernador del Estado". Así, la ley establecía con claridad los lineamientos para garantizar el funcionamiento de un órgano superior de calificación que avalaría en todo momento la política laboral y sindical del ejecutivo en turno. Si los dos representantes gubernamentales llegaran a estar en desacuerdo con el árbitro propuesto por el sindicato, el gobernador tendría la facultad de designación<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> Artículos 43, 44, 45, 46, 49 y 68 de la LSCTSPÉVNBC (1955) op. cit., págs. 11-12, 16.

Una nueva ley del servicio civil que abrogaba la normatividad de 1955 fue propuesta por el gobernador sustituto, Oscar Baylón Chacón, en octubre de 1989<sup>81</sup>. Se trataba de una reglamentación que introducía cambios en los mecanismos de regulación de las condiciones generales de trabajo. En el caso específico de los derechos de asociación y huelga de los trabajadores al servicio del Estado, se introdujeron cambios sustanciales tendientes a modificar los preceptos sobre los que descansa el control corporativo sobre la fuerza de trabajo. La forma en que se presenta dicha normatividad hace suponer que el objetivo implícito era fortalecer a la representación sindical frente al nuevo gobierno de filiación panista<sup>82</sup>.

En los hechos, la nueva ley retomó gran parte de los contenidos de la normatividad anterior. Ahora, sin embargo, formalmente se contemplaba la libre sindicalización de los trabajadores de base (artículo 60), pero reconociendo a un sólo sindicato mayoritario, quien será el titular de la contratación colectiva (artículo 61). Así, aunque el artículo 63 establece los

<sup>81</sup> Resulta interesante mencionar que la nueva ley entró en vigor sólo dos días antes de la toma de posesión del nuevo gobernador de origen panista, Ernesto Ruffo Appel. Oscar Baylón Chacón fue nombrado gobernador para el período comprendido entre el 6 de enero y el 31 de octubre de 1989, en sustitución de Xicoténcatl Leyva Mortera. Este fue designado por el presidente Salinas de Gortari director adjunto de Nacional Financiera en la ciudad de Washington. Puede consultarse al respecto el libro de Azucena Valderrábano, Historias del poder. El caso de Baja California, México, Ed. Grijalbo, 1990, págs. 72-73.

<sup>82</sup> Al ser reconocidos los triunfos de los candidatos panistas a la gubernatura de Baja California y a las alcaldías de Ensenada y Tijuana, se abrió un período de incertidumbre para el sindicato de filiación priista, respecto a las nuevas relaciones con el ejecutivo y a la extracción política de los gobiernos en el futuro.

mecanismos para la obtención del registro de nuevas agrupaciones ante el Tribunal de Arbitraje, el Estado seguirá reconociendo al "sindicato único". El derecho a la libre sindicalización aparece solo como reconocimiento formal, pues las posibilidades para la existencia de nuevas agrupaciones, así como para el desplazamiento del sindicato que tradicionalmente ha detentado la titularidad de la contratación, son prácticamente nulas. Una serie de mecanismos establecidos en la nueva ley, previenen contra la existencia de sindicatos alternativos. En primer lugar, el artículo 51, fracción I, ordena que "las vacantes que ocurran dentro de las instituciones públicas, así como las plazas de nueva creación de base, se pondrán a disposición del sindicato correspondiente, el que las cubrirá en un término perentorio". Esto significa que o bien el sindicato promueve a sus afiliados a través del cambio de plaza, o que todo nuevo trabajador, al ingresar al servicio público, pasa a formar parte del sindicato mayoritario de manera automática. En segundo lugar, los miembros del sindicato, prácticamente todos los trabajadores de base, al momento de la entrada en vigor de la Ley de 1989, sólo podrán dejar de pertenecer al mismo por expulsión (artículo 66) y al ser expulsados "perderán por ese solo hecho, todas las prerrogativas que se establezcan en las condiciones generales de trabajo" (artículo 65), con ello aumentaba la probabilidad de que cesaran en su empleo. En estos dos últimos artículos se recogen las estipulaciones restrictivas tanto del artículo 33 de la Ley de 1955 y las reformas al mismo de 1962, referentes a la

expulsión sindical y a la virtual baja del servicio por ese motivo<sup>83</sup>. Así, los tres artículos citados hacen imposible la existencia de nuevas agrupaciones de trabajadores e introducen mecanismos para preservar y ampliar el poder del sindicato oficial.

Resulta evidente que el objetivo principal subyacente a la nueva reglamentación del trabajo burocrático en la entidad fue la consolidación del poder de la representación sindical priista frente al cambio del ejecutivo estatal, encabezado por el gobernador Ernesto Ruffo Appel, electo para el periodo 1989-1995. Esta interpretación parece comprobarse al analizar los cambios introducidos por la Ley en el terreno de los derechos de huelga para los trabajadores al servicio del Estado. En efecto, a partir de 1989 se ampliaron de manera sustancial las causales de huelga, haciendo factible su utilización como recurso de negociación para el establecimiento de las condiciones generales de empleo o para cuestionar la política general del nuevo gobierno panista.

En la Ley del Servicio Civil de 1989 se retomaban de la Ley anterior los tipos de huelga que podrían tener lugar en el sector público local: general o parcial. Pero ahora el artículo 86 contemplaba que la huelga podría ser declarada por la mayoría de los trabajadores de "las instituciones públicas o dependencias

---

<sup>83</sup> LSCTSPENEIDBC (1989), artículos 51, 60, 61, 63, 65 y 66, op. cit., págs. 8-10, 12-13.

respectivas", contra las dos terceras partes que estipulaba la reglamentación anterior<sup>84</sup>. A las causas de huelga general previstas en el artículo 45 de la Ley de 1955 (falta de pago de salarios consecutivos por un mes y desconocimiento oficial del Tribunal de Arbitraje), se añadieron: el incumplimiento de las condiciones generales de trabajo; la obstaculización de las funciones del Tribunal por parte del Estado; la omisión de la revisión de las condiciones generales de trabajo y de los tabuladores de plazas y salarios; así como también el hecho de que el Estado llegue a hacer presión para frustrar una huelga parcial. Además, a la disposición anterior que establecía como causal de huelga general el que la política general del gobierno fuese contraria a los derechos fundamentales de los trabajadores, se anuló el requisito de comprobación ante el Tribunal de Arbitraje. De las causales de huelga parcial se conservó la "negativa sistemática del Estado a comparecer ante el Tribunal de Arbitraje"; la desobediencia a las resoluciones del mismo, pero anulándose el requisito de que fuera de manera sistemática; desapareció la causal anterior que establecía "violaciones frecuentes de (la) Ley comprobadas ante el Tribunal de Arbitraje" y se adicionó la causal de apoyo a "una huelga que tenga por objeto alguno de los enumerados con antelación"

---

<sup>84</sup> Además, el artículo 65 estableció la obligación de los trabajadores de sumarse a los movimientos reivindicativos del sindicato, pues de lo contrario serían expulsados. "Los trabajadores que por mala conducta, falta de solidaridad o por cualquiera de las causas previstas en los estatutos respectivos (serán) expulsados del sindicato..." *Ibidem*, pág. 13.

(causales de huelga general o parcial)<sup>85</sup>.

De nuevo el organismo calificador de los movimientos de huelga, así como de los conflictos que se susciten entre el Estado y los trabajadores o al interior del sindicato, es el Tribunal de Arbitraje. Conformado de manera colegiada, como en la ley anterior, ahora se amplía de cinco a siete miembros: un representante del Estado, otro de los municipios y uno más de las instituciones descentralizadas; así como tres representantes del sindicato. El séptimo integrante será el presidente-árbitro, nombrado por mayoría o, en caso de desacuerdo, por el gobernador del Estado, añadiéndose que éste último será nombrado por un período de seis años<sup>86</sup>.

El hecho de buscar consolidar el poder sindical priista frente a un gobierno de distinta extracción a través de una nueva Ley del Servicio Civil, en la que formalmente existe el derecho a la libre sindicalización, pero sobre todo se amplían los canales

---

<sup>85</sup> Artículos 82 y 86, *Ibídem*, pág. 16 y Artículos 45, 46 y 49, LSCISPEYNBC (1955) *op. cit.*, págs. 11-12.

<sup>86</sup> Artículos 100 y 102 (CSTSPENIDBC (1989), *op. cit.*, pág. 19.

Si bien con respecto a la configuración del Tribunal se conserva el derecho para que el gobernador designe a su presidente, garantizándose la parcialidad del organismo hacia la política general y sindical del ejecutivo; su ampliación abre la posibilidad también de que llegue a nombrarse a un árbitro acorde con los intereses del sindicato; es decir, que a los tres votos de éste se añada el voto del representante del municipio, obteniendo la mayoría requerida. El supuesto anterior lo baso en el hecho de que en la Ley no se establecen los mecanismos para el nombramiento de los representantes gubernamentales ya que en la actualidad dos gobiernos municipales (Mexicali y Tecate) son de extracción priista, mientras que en Tijuana y Ensenada las autoridades proceden del PAN. No descartándose en el futuro una distribución del poder donde el gobernador pertenezca a un partido y tres o los cuatro municipios sean gobernados por otra organización política.

para eventuales movimientos de huelga por parte de la burocracia, le confiere una excepcionalidad a las relaciones de trabajo en el sector público de Baja California, pues, como vimos, para los empleados federales el derecho de huelga es prácticamente letra muerta. En el futuro podrá evaluarse el alcance de una medida que, atendiendo a una situación coyuntural -cambio de partido en el gobierno-, modificó las bases legales en la que se sustentan las condiciones de trabajo.

### 3.3.2.1.- Trayecto sindical y cambio de gobierno

La trayectoria del sindicato único de burócratas, desde su nacimiento en 1937 hasta finales de 1989, se sustentó en una estrecha política de intercambios con el ejecutivo en turno; es decir, en una dinámica que aquí he caracterizado como de corte corporativo. Como vimos, desde 1955 la normatividad de las relaciones labores en el sector público previó la consolidación de un sindicato único, que vio acrecentarse su poder en la medida que crecían la administración pública estatal y municipal. Podemos distinguir dos grandes etapas en el desarrollo del sindicato de burócratas de Baja California en función de la expansión de su membresía: la primera, comprendida entre septiembre de 1937 al año de 1978, cuando pasa de 105 miembros fundadores a 1100 afiliados; y una segunda, que va de 1979 a

1991, cuando afirma contar con 12 mil trabajadores afiliados<sup>87</sup>. Los dos grandes periodos de crecimiento de la agrupación coinciden con las políticas de expansión del empleo en el sector público local. Durante los primeros 41 años de vida, la membresía sindical crece a un ritmo anual del 23.1%, que, como vimos en el capítulo II, guarda relación con la dinámica evolutiva del empleo público. Sin embargo, a partir de 1978 el crecimiento anual de la membresía sindical supera con creces el ritmo de crecimiento del empleo, pues éste último tuvo una expansión anual de aproximadamente el 11.8% (véase cuadro 2.11), mientras que el sindicato lo hizo a una tasa del 76.2%.

Los datos anteriores ilustran cómo durante los gobiernos de Roberto de la Madrid (1977-1983) y Xicoténcatl Leyva Mortera/Oscar Baylón Chacón (1983-1989), el sindicato único de burócratas creció y se consolidó como una poderosa organización corporativa, que ha cumplido cabalmente con sus funciones de control sobre el empleo público y de apoyo clientelar al gobierno. En los trece años previos al gobierno de Ernesto Ruffo Appel, el crecimiento del sindicato contó con la anuencia del ejecutivo. Durante este período, las abundantes declaraciones de agradecimiento y simpatía, tanto del gobierno como de la burocracia sindical, son muestra del excelente entendimiento que

---

<sup>87</sup> La información sobre la membresía sindical proviene de: Rubén Arceo Urzúa, *op. cit.*: 'Editorial' de *Ingeniería Sindical*, Tijuana, B.C., SUTSPENIDBC, Sección Tijuana, núm. 2, abril de 1978, págs. 3 y Entrevista a Fernando Cano Medina, Secretario del Interior del Comité Ejecutivo Nacional de la FSTSGEM, Tijuana, B.C., 12 de diciembre de 1991.

reinaba entre las partes. Por ejemplo, en 1978, la dirigencia del sindicato le hacía saber al gobernador Roberto de la Madrid, que "el gobierno del Estado debe tener confianza en que los trabajadores al servicio del mismo serán sus mejores aliados y buscarán corresponder siempre al esfuerzo que se hace para cubrir su sueldo, poniendo en el empeño de su trabajo la responsabilidad y eficacia que son necesarias y que día a día practica el primer servidor del Estado, Sr. Roberto de la Madrid Romandía"<sup>88</sup>. A su vez, el futuro gobernador, entonces alcalde de la ciudad de Tijuana, Xicoténcatl Leyva, al comunicar que su aspiración era que todas las plazas de base fueran para el sindicato, expresaba entusiasmado: "Se encuentra representada la más genuina expresión sindical de Baja California en todos ustedes, porque yo siempre he creído que los burócratas, que los trabajadores al servicio del Estado, forman un brazo fuerte del movimiento obrero nacional" y explicaba sus razones: "porque en el contexto de nuestra política, en las filas de nuestro Partido Revolucionario Institucional, la burocracia milita dentro de la C.N.O.P."<sup>89</sup>.

Con la elección del candidato del PAN a la gubernatura del estado en 1989, se inaugura una nueva etapa en la historia del sindicato oficial. El gobierno de Ruffo Appel, desde sus inicios

---

<sup>88</sup> "Editorial" de Imagen Sindical, op. cit..

<sup>89</sup> "Todas las plazas que no sean de confianza, para el SUTSPMBBC, aspiración del alcalde de Tijuana", en Imagen Sindical, Tijuana, B.C., SUTSPMBBC, Sección Tijuana, núm. 2, abril de 1978, pág. 6.

impulsó una política gubernamental basada en el control del gasto público y en el redimensionamiento del aparato administrativo estatal. Política, que como vimos, es perfectamente acorde con el proyecto modernizador del presidente Carlos Salinas de Gortari. En términos de la dimensión del aparato gubernamental, la política racionalizadora de Ruffo Appel, se ha traducido en el control y disminución del ritmo de crecimiento de la burocracia al servicio del gobierno del estado (véase cuadro 2.12). Además, todo indica que el proceso de adelgazamiento estatal se profundizará en el futuro inmediato<sup>90</sup>. Evidentemente, la política de reducción de los aparatos y de personal gubernamental significa un cambio fundamental en el patrón de crecimiento de la membresía sindical y con él se establecen límites al incremento del poder del sindicato. En adelante, la presión de la dirigencia sindical para la negociación, tanto de la política de reestructuración estatal, como de las condiciones de trabajo, se hará a nombre de Ley del Servicio Civil, aprobada en 1989.

Desde el inicio de la administración de Ruffo Appel, la burocracia sindical refrendó su convicción priísta<sup>91</sup>,

---

<sup>90</sup> El oficial mayor del gobierno del Estado, René Corella Gil Sawaniego, anunció recientemente (enero 20 de 1992) un próximo recorte de 814 trabajadores estatales: 60% burócratas de base y 40% de confianza. El procedimiento diseñado contempla la jubilación, reubicación o supresión de plazas.

<sup>91</sup> "El SUTSPENIDBC, reafirma su convicción priísta por considerar este partido la mejor opción para el progreso. (...) Siendo nuestro sindicato uno de los principales pilares del P.R.I.. Seguiremos firmes y leales a nuestros principios revolucionarios", "El SUTSPENIDBC, reafirma su convicción priísta", en Imagen Sindical, Tijuana, B.C., SUTSPENIDBC, Sección Tijuana, época V, año I, núm. 3, marzo de 1991.

manifestando su intención de luchar por la reconquista del poder en Baja California. Cinco meses después de la toma de posesión del nuevo gobernador, el 10. de mayo de 1990, José Calleros Domínguez, pronunció, a nombre del sindicato, un encendido discurso en el que hacía un llamado a los sectores del PRI para que cerraran filas y lucharan por el retorno al gobierno: "Los miembros del Sindicato Unico (...) queremos aprovechar esta reunión en la que estamos rindiendo un sincero reconocimiento a los Mártires de Chicago, Cananea y Río Blanco, para reafirmar nuestra militancia en las filas del Partido Revolucionario Institucional, y reiterar ante su dirigencia que los servidores públicos sindicalizados, redoblabamos nuestro esfuerzo, unidos con nuestros hermanos que militan en los sectores obrero, campesino y popular, así como los compañeros que conforman la estructura territorial, para reconquistar el poder en Baja California, y seguir luchando inspirados en la declaración de principios y programa de acción de nuestro partido por la superación de la clase trabajadora, por el progreso de Baja California y por la grandeza de México"<sup>92</sup>. Así, la dirigencia sindical dejaba en claro su militancia partidista y su posición frente al gobierno panista. En los dos primeros años de la nueva administración, las relaciones entre sindicato y gobierno han transitado por diversas etapas que van desde el resentimiento inicial -sin duda porque el sindicato consideró como una

---

<sup>92</sup> "Presencia de nuestro Sindicato en el desfile del 10. de mayo", en Imagen Sindical, Tijuana, B.C., SUTSPENIDBC, Sección Tijuana, época V, año 1, núm. 1, junio de 1990, (subrayado de V.A.E.V.), pág. 13.

usurpación del poder la elección de Ruffo Appel- y avivado por declaraciones como las anteriormente citadas, hasta el período actual, caracterizado por la distancia y la frialdad en las relaciones, lo que se traduce en un período de relativa -y tensa- calma. En todo caso, la dirigencia sindical ha echado mano de las prerrogativas legales para dialogar y negociar con el poder ejecutivo, llegando al caso extremo de paralizar, en mayo de 1991, el aparato gubernamental<sup>93</sup>. La aspereza que por momentos caracteriza a las relaciones entre burócratas y gobierno contrasta con la notable cordialidad que reinaba durante las dos administraciones pasadas.

En suma, el cambio de gobierno en la entidad ha supuesto la restricción de uno de los canales fundamentales para la reproducción del sistema corporativo: el de los intercambios económicos y políticos entre el poder ejecutivo y el sindicato. Continúa vigente la normatividad laboral que fundamenta el poder de la representación sindical.

### **3.3.2.2.- La representación de la burocracia. Continuidad y ruptura en la dinámica corporativa**

En relación con la dinámica interna del sindicato es preciso señalar que el nombramiento de los dirigentes que ocupan las diferentes carteras de los órganos de gobierno sigue la mecánica

---

<sup>93</sup> El tema de la movilización activa de la burocracia lo desarrollo en el siguiente capítulo.

convencional de la representatividad. La máxima autoridad sindical es la Convención Estatal que nombra al Comité Ejecutivo. A nivel municipal, las Asambleas Seccionales eligen al Comité Ejecutivo Seccional. La dinámica para la integración de los órganos es la siguiente: la Asamblea Seccional se compone por todos los miembros del sindicato a nivel municipal, quienes por medio de planillas eligen a su Comité Ejecutivo Municipal por un período de tres años. La máxima autoridad (Convención Estatal) se compone por 28 delegados (siete por cada una de las cuatro secciones), electos por las Asambleas Seccionales. Dichos delegados eligen al Comité Ejecutivo Estatal, a partir de planillas previamente registradas y por un período de tres años<sup>14</sup>. Más allá de la descripción de los procedimientos selectivos, resulta interesante señalar algunas restricciones para la elección democrática de la dirigencia sindical. Estas limitaciones se presentan a la hora de nombrar a las máximas autoridades del sindicato: la Convención Estatal y el Comité Ejecutivo, pues si bien los procedimientos para la constitución de las Asambleas Seccionales y sus Comités, formalmente garantizan una efectiva representatividad a través de la participación de la totalidad de los trabajadores, quienes mediante el voto secreto eligen a sus representantes municipales; en el caso de los órganos de gobierno estatales, concretamente el artículo 13 de los Estatutos, no señala el procedimiento para la

---

<sup>14</sup> Artículos 8-39 de los Estatutos del SUTSPENIDBC, *op. cit.*, págs. 8-19.

elección de los -28- delegados a la Convención. Ello permite que los miembros de los Comités Ejecutivos Seccionales participen como representantes ante aquélla. Además, es práctica frecuente que sólo se registre una planilla para la elección del Comité Ejecutivo Estatal y que obtenga la representación mediante decisión unánime<sup>95</sup>. Así, un grupo sumamente reducido de la burocracia<sup>96</sup>, se constituye en la máxima autoridad sindical y elige a sus dirigentes estatales cada tres años.

En la historia del Sindicato Unico destaca la permanencia de un grupo de dirigentes que han controlado a la organización. Es decir, el Sindicato se ha distinguido por una limitada renovación de sus cuadros dirigentes. Este hecho obedece en gran medida a los mecanismos selectivos anteriormente descritos, al control ejercido sobre el grueso de los agremiados a través de una legislación que ha garantizado el poder a la burocracia sindical, y por supuesto, a la utilización de bienes económicos y laborales producto de los intercambios con el ejecutivo. Los líderes históricos del Sindicato no sólo han ocupado en repetidas

---

<sup>95</sup> Este fue el caso del actual Comité Ejecutivo, electo para el periodo 1990-1993, durante la LIII Convención Estatal Ordinaria, celebrada el 29 y 30 de marzo de 1990 en la ciudad de Mexicali. Por decisión unánime de los delegados de los cuatro municipios, Enrique Escobedo Osuna fue electo nuevo Secretario General del Sindicato de Burocratas a nivel estatal (...). La planilla encabezada por Escobedo Osuna fue la única que se registró para disputar la nueva directiva, "Nuevo dirigente de los burócratas a nivel estatal", en Insigen Sindical, Tijuana, B.C., SUTSPENIDBC, Sección Tijuana, época V, año 1, núm. 1, junio de 1990, pág. 4.

<sup>96</sup> Además el artículo 16 contempla la celebración de una Convención Estatal con la asistencia de 19 delegados, es decir, con las dos terceras partes de los 28 delegados; véase Estatutos del SUTSPENIDBC, op.cit., pág. 10.

ocasiones carteras tanto en el Comité Ejecutivo Estatal como en los seccionales o han sido en más de una ocasión secretarios generales, sino que han figurado como funcionarios municipales y estatales, ocupado cargos de representación popular y puestos dentro del partido oficial<sup>97</sup>.

La alternancia de los líderes en el sindicato y en los cargos políticos, ilustra claramente el doble juego de intercambios del sistema corporativo. Por un lado, como hemos

---

<sup>97</sup> Una mínima revisión de la trayectoria de algunos de los dirigentes comprueba nuestra apreciación. Tomeos el caso de los miembros del grupo conocido como los "jinetes", integrado por Fernando Cano Medina, Ernesto Riedel Belancourt, Manuel Trasviña Pérez y Daniel Figueroa Díaz. Resulta interesante mencionar que el actual dirigente actual, Enrique Escobedo Osuna, siendo Secretario General de la Sección de Mexicali, en el año de 1983 acusó públicamente a los "jinetes" por defender los "intereses patronales", véase, "Los burocratas deciden dejar la diputación por un mayor poder", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 14 de diciembre de 1983, págs. 3 y 6A. En el Comité Ejecutivo Estatal nombrado para el periodo 1990-1993, figuran el ex diputado estatal Manuel Trasviña Pérez y Fernando Cano Medina, como Secretario de Trabajo y Conflictos y representante ante la Junta Directiva del ISSSTE CALI, respectivamente. Lo que evidencia que la querrela entre líderes de 1983-1984 pronto fue superada.

Fernando Cano Medina ha sido: en 1968, Regidor; entre 1970 y 1971, Oficial Mayor y, en 1981, Secretario del Ayuntamiento de Tijuana, B.C.. Fue electo en 1971 diputado local, postulado por la CNOP. Entre 1976 y 1978 fue Secretario General de la Sección Tijuana del sindicato. En el periodo 1987-1990 fue Secretario General del Comité Ejecutivo Estatal. Actualmente es representante del Sindicato Único ante la Junta Directiva del ISSSTE CALI, Secretario del Interior del Comité Ejecutivo Nacional de la FSTSGEM y recientemente ha sido nombrado Coordinador de Acción Política del Comité Directivo Estatal del PRI. (La información proviene de: Fernando Cano Medina -entrevista citada-, Estatutos del SUTSPENIDBC, op. cit., diversos números de la revista Imagen Sindical y Horacio Rentería "Tomó protesta Castro Bojórquez a nuevos funcionarios priistas de Baja California", Diario 29, Tijuana, B.C., 19 de diciembre de 1991, pág. 4.

Otro "jinete" es Daniel Figueroa Díaz, de quien Xicoténcatl Leyva Mortera, en ocasión de su nombramiento como Secretario General del SUTSPENIDBC, en el año de 1978, trazó fraternal semblanza: "Me satisface profundamente el hecho de que haya sido electo como Secretario General a nivel estatal de este Sindicato un amigo de mi infancia, un amigo que en mi vida ha sido un ejemplo de lo que debe ser todo líder sindical. Un hombre a quien reconozco extraordinarias virtudes personales y como hombre público. Que ha actuado como diputado, como modesto empleado en la administración municipal, como un pensador revolucionario en la Cámara de Diputados y que hoy por voluntad de ustedes honorosamente los representa como secretario general estatal", "Todas las plazas que no sean de confianza, para el SUTSPENBC, aspiración del alcalde de Tijuana", op. cit., pág. 8.

Finalmente cabe mencionar que el actual Secretario General del Sindicato Único, Enrique Escobedo Osuna, recientemente ha expresado su intención de "jugársela" como candidato a una diputación local por el Partido Revolucionario Institucional; véase, Araceli Herrera Cienfuegos, "Escobedo Osuna señaló públicamente que quiere la diputación por el PRI", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 27 de noviembre de 1991, págs. 3 y 9A.

analizado, la burocracia sindical es la instancia mediadora entre el poder ejecutivo y la base trabajadora. A través de los órganos de gobierno, la dirigencia lleva a cabo el control clientelar de la fuerza de trabajo, en una dinámica que transcurre al interior del aparato estatal. Por otra parte, la burocracia sindical establece los vínculos externos al aparato de gobierno entre el sindicato y el partido oficial, no sólo ocupando cargos dentro del mismo, sino de manera importante a través de la CNOP-UNE. En este último caso, los dirigentes formalizan la adhesión del sindicato a UNE<sup>98</sup>, y en razón de su membresía pueden ocupar puestos dentro de la corporación o aspirar a ser propuestos como funcionarios dentro de la administración pública y postulados a cargos políticos de elección municipal, estatal o federal, por parte del sector popular del PRI<sup>99</sup>. Ejemplos del primer caso lo encontramos en el nombramiento de Ernesto Riedel Betancourt como Secretario General de la CNOP en Tijuana en 1975<sup>100</sup> y del segundo, en la elección de Fernando Cano Medina como diputado al Congreso del Estado en 1971 y de Manuel Trasviña Pérez en 1986.

---

<sup>98</sup> En los artículos 24, 25 y 28 de los estatutos de UNE se establecen las bases para la afiliación de la burocracia a través de la dirigencia sindical. El SUTSPENIOBC como organización estatal se integra al Movimiento Nacional Sindical de Trabajadores de Gobierno y de las Instituciones Públicas (art. 13), UNE, Ciudadanos en Movimiento, op. cit., págs.16, 18-19.

<sup>99</sup> Artículos 38-40, Ibiden, págs. 20-21.

<sup>100</sup> Ernesto Riedel Betancourt fue el tercer Secretario General de la FSTSGEM durante el periodo 1975-1978. Previamente había ocupado la Secretaría General del Comité Ejecutivo Estatal del Sindicato Unico. Información proveniente de: Imagen Sindical, Tijuana, B.C., SUTSPENIOBC, Sección Tijuana, año II, núm. 16, junio de 1979, pág. 3 y Fernando Cano Medina (entrevista citada).

En la relaciones de la dirigencia con el ejecutivo y el partido, aquélla acude a la movilización de la base sindical en apoyo -o rechazo- de la política general del gobierno o para brindar apoyos partidarios en los procesos electorales<sup>101</sup>. Resulta importante destacar que la doble dinámica del funcionamiento corporativo -al interior del aparato estatal y en el frente político partidario- ha sido la norma durante más de cincuenta años. Con la llegada al poder de un partido de oposición en el invierno de 1989 se transforma el tipo de relación tradicional con el ejecutivo, pues ahora se instrumenta una política racionalizadora del gasto público, que restringe los bienes económicos provenientes del ejecutivo a la vez que se delimitan las filiaciones partidarias entre el gobierno y la burocracia sindical. Esta última recurrirá a la nueva legislación laboral local para llevar a cabo la negociación de las relaciones laborales y políticas con la administración estatal. En el frente externo, la dirigencia sindical reafirma su vocación partidaria estrechando los vínculos con las organizaciones que conforman al sector popular con el objetivo de llevar al poder al nuevo partido de oposición en Baja California: el PRI.

---

<sup>101</sup> Un ejemplo ilustrativo de la participación del sindicato en el proceso electoral lo encontramos en el siguiente texto de la editorial de Imagen Sindical, a propósito de las elecciones federales de 1979: "Una vez más durante el proceso anterior a los comicios, durante la campaña, la participación organizada, unificada y activa de los compañeros militantes de nuestro sindicato y en consecuencia del propio partido, fue factor importante para el triunfo de los compañeros de nuestro partido, ahora ya diputados federales electos", "Editorial" en Imagen Sindical, Tijuana, B.C., SUTSPENIDBC, Sección Tijuana, año II, núm. 16, junio de 1979, pág. 3.

### 3.3.2.3.- El sindicato y la organización nacional del empleo público

A partir del análisis de la transformación de las relaciones corporativas entre el poder ejecutivo y el sindicato único de burócratas en Baja California en la última década, resulta evidente que la disputa en torno a la definición del trabajo burocrático se desarrolla principalmente en el espacio regional. Las reformas al artículo 115 constitucional de 1982, establecieron las pautas generales para la negociación de las relaciones laborales a nivel local. Este hecho abonó el camino para la reorganización y en muchos casos ratificación de las prácticas clientelares y patrimoniales en el empleo público. En el caso de Baja California, la nueva legislación constitucional sancionó las prácticas sindicales tradicionales que ya la Ley del Servicio Civil de 1955 preveía y por medio de la cual la organización gremial había adquirido un amplio poder frente al ejecutivo y ante el partido oficial. Lo anterior ayuda a explicar las diferencias en el comportamiento del corporativismo en el plano regional y federal. En este último caso, el grueso de la negociación laboral lo lleva a cabo la Federación Sindical (FSTSE) y en el primero, el sindicato local. Es decir, la corporación que agrupa a los sindicatos regionales (FSTSGEM) ha sido desplazada como instancia negociadora de las condiciones laborales frente al Estado. Ello explica el papel marginal de la Federación dentro del sistema corporativo mexicano.

En el caso del empleo federal, desde 1938 -con el Estatuto

promulgado por Lázaro Cárdenas-, hasta el año de 1963, cuando entra en vigor la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se estipulaba como obligación de los sindicatos la pertenencia a la FSTSE. En el artículo 78 de la nueva reglamentación, si bien se introdujo una ligera variación en la redacción, se obligaba a lo mismo, pues quedaba establecido que "los sindicatos podrán adherirse a la Federación", pero a renglón seguido se decía, "Única central reconocida por el Estado". (Véase cuadro 3.4a)<sup>102</sup>. En Baja California, la legislación original del trabajo burocrático (1955), no contempló ninguna disposición que previera la adhesión del sindicato a alguna federación o confederación nacional. Ciertamente es que no había surgido todavía agrupación alguna, pero parece ser que tampoco el Estado mexicano había contemplado o propuesto su formación. No será sino hasta 44 años después, cuando la nueva Ley del Servicio Civil de 1989 estipule el derecho para formar y/o pertenecer a organizaciones nacionales y en concreto a la FSTSGEM. La legislación local es más flexible que la Ley Federal en relación con la existencia de federaciones de trabajadores estatales, pues se admite la coexistencia de federaciones alternativas. A diferencia de la normatividad para los trabajadores federales, no se establece que la FSTSGEM sea la única central reconocida por

---

<sup>102</sup> Además, como ya hemos visto, los Estatutos de la FSTSE incluyeron la radical disposición de que "en ningún caso -los sindicatos- podrán ser expulsados", ello para garantizar el control de las organizaciones, véase nota núm. 34.

el Estado<sup>103</sup>. Tampoco los Estatutos de ésta contemplan disposiciones explícitas que impidan a los sindicatos dejar de pertenecer -por voluntad de los agremiados o por expulsión- a dicha agrupación, como vimos sucede en el caso de la FSTSE. La pertenencia a la FSTSGEM parece depender exclusivamente de la decisión de la dirigencia local<sup>104</sup>.

Aun cuando la FSTSGEM no sea depositaria de un poder semejante al de la FSTSE dentro del sistema de negociación laboral en México, no por ello deja de tener importancia como instancia representativa de la burocracia regional y por ende dentro del sistema político nacional. Es decir, el hecho de aglutinar a la amplia mayoría de los sindicatos locales, le garantiza ciertas cuotas de poder al interior del sector popular del partido oficial a través de su vinculación con la CNOP-UNE, y en otras instancias de representación como el Congreso del Trabajo.

---

<sup>103</sup> El artículo 68 de la LSCTSPENIDBC (1989), op. cit., pág. 14, señala: "Los Sindicatos pueden formar Federaciones y Confederaciones, las que se regirán por disposiciones de este capítulo en lo que les sea aplicable, pudiendo los Sindicatos de las instituciones públicas del Estado, de los Municipios y de los organismos descentralizados y coordinados, pertenecer a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados, Municipios e Instituciones Descentralizadas de carácter Estatal de la República Mexicana, registrada y con personería jurídica en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social Dependiente del Ejecutivo Federal". En esta última parte resulta evidente el mensaje de que la FSTSGEM es una agrupación legalmente constituida y reconocida por el Estado; razones que justifican la afiliación del Sindicato local a la misma.

<sup>104</sup> La única alusión acerca de la Federación en los estatutos del Sindicato Unico de burocratas de Baja California se encuentra en su artículo 10., donde se establece que el SUTSPENIDBC es "miembro activo de la FSTSGEM", Estatutos del SUTSPENIDBC, op. cit., pág. 5.

Desde su fundación en los años sesenta, el SUTSPENIDBC ha participado activamente en la promoción y desarrollo de la FSTSGEM. Ello se ha traducido en una presencia constante dentro de su Comité Ejecutivo Nacional, llegando a ocupar la Secretaría General entre 1975 y 1978 y en la actualidad la Secretaría del Interior. El sindicato local jugó un papel central en la formación de la Federación, ya que junto con los dirigentes de los estados de México, Veracruz, Tlaxcala, Puebla, Guerrero y Michoacán, el 5 de mayo de 1963 en la ciudad de Tlaxcala, en ocasión de la fundación del Sindicato de la entidad, acordaron impulsar la formación de una Federación nacional de trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y municipios. La FSTSGEM se constituyó en el año de 1968<sup>105</sup>, y tuvo un rápido crecimiento que la llevó a aglutinar para el año de 1979 a sindicatos de 25 entidades federativas<sup>106</sup>. Sin embargo, la disputa en torno a la dirección de la Federación terminó en una importante escisión a mediados de este último año. En efecto, uno de los dirigentes fundadores de la FSTSGEM, Leonel Zarza Villegas, segundo Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional entre 1972 y 1975, decidió impulsar una nueva

---

<sup>105</sup> La información sobre la constitución y desarrollo de la FSTSGEM fue proporcionada por Fernando Cano Medina -entrevista citada-.

<sup>106</sup> "Síntesis del informe de actividades del Comité Ejecutivo Nacional de la FSTSGEM del 19 de agosto al 15 de febrero de 1979", en Imagen Sindical, Tijuana, B.C., SUTSPENIDBC, Sección Tijuana, año 1, núm. 12, febrero de 1979, pág. 16.

agrupación<sup>107</sup>. En la ciudad de Valle de Bravo, en el Estado de México, representantes de los estados de Veracruz, Estado de México, Chihuahua y Querétaro acordaron el nacimiento de una federación, que desde entonces lleva el mismo nombre que su antecesora: FSTSGEM. Desde sus inicios la nueva agrupación se "definió como integrante activa del Congreso del Trabajo"<sup>108</sup> estableciendo una clara distancia con respecto a las prácticas clientelares de la antigua Federación. Sin embargo, dos sindicatos de los estados fundadores, Veracruz y Querétaro, decidieron reingresar a la FSTSGEM original, quedando la nueva Federación, ahora dirigida por Juana Consuelo Méndez, con una mínima representatividad, localizada en los estados de México y Chihuahua.

Meses antes de la división de la FSTSGEM, el 23 de enero de 1979, ésta obtuvo su registro como miembro activo del Congreso del Trabajo<sup>109</sup>. Sin embargo, tal vez como producto de la activa presencia de la nueva Federación en aquél y a pesar de conservar

<sup>107</sup> Al respecto Fernando Cano Medina -entrevista citada- sostiene que la razón principal que llevó a Leonel Zarza Villegas a promover la escisión fue la imposibilidad de volver a ocupar la Secretaría General.

Con respecto a la confusión que generó la existencia de las dos Federaciones con idéntico nombre y la disputa en torno a cuál de las dos era la "original", Cano Medina sostiene que al darse la escisión en 1979, "Leonel Zarza Villegas utilizó el registro concedido por la Secretaría del Trabajo a la antigua agrupación y es por ello que ahora dicen que la nuestra fue fundada posteriormente".

<sup>108</sup> Raul Trejo Delarbra, op. cit., pág. 380.

<sup>109</sup> Véase "Síntesis del informe de actividades del Comité Ejecutivo Nacional de la FSTSGEM del 19 de agosto al 15 de febrero de 1979", op. cit., pág. 19

su membresía, la FSTSGEM ha realizado su principal militancia política dentro de la CNOP-UNE<sup>110</sup>. El hecho de que la Federación cuente con la representación de los sindicatos de 29 entidades, que agrupan aproximadamente a más del 95% de los 500 mil trabajadores de base al servicio de los estados y municipios del país<sup>111</sup> le garantiza una presencia importante al interior del sector popular del PRI. Al igual que el SUTSPENIDBC, la FSTSGEM, como Confederación Nacional, se integra a la CNOP-UNE a través del Movimiento Nacional Sindical de Trabajadores de Gobierno y de las Instituciones Públicas<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> De nuevo Cano Medina explica las razones del distanciamiento que mantiene la FSTSGEM con respecto al CT: "No nos gustaba actuar dentro del pacto del Congreso del Trabajo pues éste mediatizaba las negociaciones laborales al llevar a cabo una política de toques salariales. Si el Congreso aceptaba determinado porcentaje de aumento al salario, los gobernadores lo tomaban, haciendo prácticamente imposible variar la cantidad negociada".

A pesar de la marginal participación de la FSTSGEM dentro del CT, se mantiene su presencia formal prescindiendo en lo posible de las declaraciones críticas. Por lo demás, miembros del SUTSPENIDBC participan en el CT como representantes de la Federación. Recientemente -septiembre de 1991- Rubén Arceo Urzúa, actual Secretario General del Comité Ejecutivo de la Sección Tijuana, fue nombrado Secretario de Prensa, Difusión y Propaganda de la Federación ante el Congreso del Trabajo. Véase "Consejo Nacional de la FSTSGEM celebrado en la ciudad de Guadalajara, ante una gran concurrencia de delegaciones que integran esta Organización Sindical", en Imagen Sindical, Tijuana, B.C., SUTSPENIDBC, Sección Tijuana, época V, año 1, núm. 5, noviembre de 1991, págs. 20-21.

<sup>111</sup> Véase Imagen Sindical, Tijuana, B.C., SUTSPENIDBC, Sección Tijuana, época, IV, año 1, núm. 2, septiembre de 1987, pág. 22. La información sobre el número aproximado de trabajadores locales puede consultarse en Raúl Irejo Delarbre, op. cit., pág. 380. Los datos presentados coinciden con otras fuentes que señalan que a nivel nacional la población de trabajadores estatales y municipales -para diciembre de 1987- estaba compuesta por 680 mil personas. Véase, Instituto Nacional de Administración Pública, Tamaño y composición de la administración pública mexicana, México, Ed. Secretaría de la Contraloría General de la Federación/INAP, 1988, pág. 12.

<sup>112</sup> El artículo 28, fracción I de los Estatutos de UNE define a las corporaciones y/o sindicatos nacionales como: "Aquellas que cuentan con un padrón no menor de 50,000 afiliados y tengan presencia activa en por lo menos 20 entidades federativas". Y en el artículo 14 se establece que el Movimiento Nacional Sindical de Trabajadores de Gobierno y de las Instituciones Públicas, "es la unidad política de los trabajadores priistas de los sindicatos de dependencias gubernamentales e instituciones públicas y privadas productores de bienes y

En términos de su organización interna, la FSTSGEM sigue un patrón de representación que podríamos calificar como vertical, pues en el nombramiento de los dirigentes no interviene en modo alguno la base sindical. Esto se puede apreciar claramente tomando el ejemplo del sindicato local, que no prevé en sus estatutos los mecanismos para el nombramiento de delegados ante las diferentes instancias de gobierno de la Federación. La decisión para nombrar a los representantes queda al arbitrio de los Comités Ejecutivos locales, que por lo demás fungen como representantes estatales de la Federación<sup>113</sup>. Así, los Comités Estatales nombran delegados, tanto a la máxima autoridad de la FSTSGEM, el Congreso Nacional, que deberá reunirse cada tres años y se integra por los secretarios del Comité Ejecutivo Nacional y un delegado por cada entidad federativa (artículo 14); y ante el Consejo Nacional, integrado por los secretarios del Comité Ejecutivo Nacional y por 3 delegados propietarios y tres suplentes por cada entidad (artículo 21), que deberá reunirse de manera ordinaria cada seis meses o extraordinaria cuando así lo estime conveniente el Comité Ejecutivo Nacional (artículo 20). Al Congreso Nacional compete, entre otras facultades, nombrar al Comité Ejecutivo Nacional y señalar la línea político-sindical de

---

prestadoras de servicios, cuyos trabajadores se identifiquen con la naturaleza de UME, cuyo objetivo es la defensa de sus derechos, la gestión de sus intereses, el comportamiento solidario de la comunidad y la acción política partidaria", UME, Ciudadanos en Movimiento, Estatutos op. cit., págs. 17-18.

<sup>113</sup> FSTSGEM, Estatutos, México, Ed. FSTSGEM/CNOP/PRI, s/f, artículos 9o., fracción IV y 22, págs. 5 y 10.

la Federación (artículo 18). Así, un cuerpo reducido de 37 miembros (29 delegados y ocho secretarios del Comité anterior), tienen la facultad para nombrar, cada tres años, en representación de los aproximadamente 475000 sindicalizados del país, al Comité Ejecutivo Nacional, compuesto por ocho secretarios y 30 subsecretarios (artículo 26)<sup>114</sup>.

La FSTSGEM, bajo el lema de "Unidad Nacional: Triunfo de la Justicia Social" (artículo 3), ha cumplido con su objetivo político de "colaborar en la realización de los programas de los gobiernos estatales y municipales, dentro del marco de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y su proyecto nacional" (artículo 5, fracción III), a través de una permanente militancia partidaria<sup>115</sup>. Así, los trabajadores al servicio de los estados y municipios son incorporados a la vida política a través de sus representantes y organizaciones. A nombre de aquéllos, los líderes locales llevan a cabo una doble

---

<sup>114</sup> Artículos 14, 18, 20, 21 y 26 *Ibidem*, págs. 6-10 y 13-14.

El actual Comité Ejecutivo Nacional fue nombrado para el periodo (octubre de) 1989 a (octubre de) 1992; ocupando la Secretaría General Aguada Galicia Jiménez.

<sup>115</sup> *Ibid*, págs. 1-2.

Al respecto resulta pertinente reproducir una de las tareas centrales que tiene a su cargo la Secretaría de Divulgación Ideológica y Política del Comité Ejecutivo Nacional: "II.- Auscultar y estudiar las diferentes corrientes de la opinión pública dentro del ámbito político, para que así debidamente orientada y con conocimiento de causa, previo acuerdo del Congreso o Consejo Nacional o Comité Ejecutivo Nacional de la Federación, puedan tomarse decisiones y hacer labor de proselitismo en favor de nuestro partido y de los candidatos que garanticen la marcha progresiva del Estado mexicano y de sus entidades federativas, el respeto de los derechos humanos y ciudadanos y el pleno disfrute de las libertades que consagra la constitución general de la República", *Ibidem*, pág. 29.

participación dentro del sector popular del partido oficial: a nivel regional a través de las instancias municipales de UNE y a nivel nacional como miembros de los órganos de gobierno de la FSTSGEM. En esta doble vinculación regional y nacional que establecen los líderes con el partido, la base sindical ha sido un sujeto pasivo. El grueso de la burocracia se entera de su filiación partidaria en los tiempos electorales. En esto reside sin duda la clave del éxito del sistema corporativo mexicano.

### 3.3.3.- Corporativismo regional y reforma del Estado.

#### Comentarios finales

El proyecto de modernización política, impulsado por el gobierno mexicano a partir de 1982 y que ha tenido como eje central la reforma del Estado -instrumentada a través del control del gasto público y del redimensionamiento de los aparatos administrativos y del sector paraestatal-, ha vulnerado las bases en que se sustentaban las relaciones económicas y políticas entre el Poder Ejecutivo y la representación sindical de los empleados públicos.

A nivel nacional, la reforma estatal, que hasta 1991 había priorizado el adelgazamiento del sector paraestatal, ha entrado en una nueva fase a partir de 1992. En esta nueva etapa se prevee el redimensionamiento del sector central. Las acciones redimensionadoras han iniciado con el anuncio de fusión, el 7 de enero de 1992, de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y

Programación y Presupuesto<sup>116</sup>. La modernización del sector central de la administración pública traducida en: reducción de los aparatos administrativos, introducción de nuevos métodos de organización del trabajo, recortes substanciales de personal y racionalización de los recursos destinados al control del empleo, significa la erosión de las bases en las que ha descansado el sistema corporativo. La reforma del Estado en el sector central resulta incompatible con el viejo sistema clientelar y paternalista, característico del sindicalismo en el sector público. De ahí que la modernización del central exija una profunda transformación del corporativismo estatal.

Sin embargo, el tránsito modernizador de la administración pública enfrenta graves obstáculos: en el sector central se concentra el 77% del empleo público, del cual aproximadamente el 80%, es personal de base y por lo tanto perteneciente a los sindicatos integrados a la FSTSE<sup>117</sup>. La Federación dentro del

---

<sup>116</sup> "Se fusionarán Hacienda y SPP", La Jornada, México, D.F., 8 de enero de 1992, pág. 1. Analistas financieros "consideran que ha llegado el momento para el adelgazamiento del sector público central, ya que en los últimos años las reducciones se observaron sólo en el sector paraestatal. Por lo pronto, advierten que es muy probable que la iniciativa presidencial de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, considere además de la fusión de la SHCP y la SPP, la desaparición de las secretarías de la Reforma Agraria y Pesca, la de la Contraloría General de la Federación, que invade funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y duplica tareas de Hacienda, como encargada de la política fiscal y del Tribunal Fiscal de la Federación", María de Jesús Espinosa, "La fusión de SHCP y SPP es sólo un primer paso", La Jornada, México, D.F., 19 de enero de 1992, pág. 21.

<sup>117</sup> En el estudio del Instituto Nacional de Administración Pública, Tamaño y composición de la administración pública mexicana, op. cit., pág. 35, el porcentaje de la población de trabajadores de base del sector central federal se estima en 85.2%.

sector popular del PRI es la principal organización adherida a la CNOP-UNE; y es, además, la única corporación que agrupa a la totalidad de los sindicatos de trabajadores del sector central<sup>118</sup>. La FSTSE ha probado ser una pieza fundamental para la instrumentación de la política general del poder ejecutivo a lo largo de la última década. Lo anterior ilustra el dilema que deberá enfrentar el Estado mexicano: llevar adelante el proyecto de reforma estatal, trascendiendo al sector paraestatal, implicará hacer frente al viejo sistema de dominación corporativo. Lo que obligaría a modernizar los diferentes sectores del partido oficial, es decir, a una profunda reforma del PRI y del sistema de partidos. En los próximos años podrán evaluarse los verdaderos alcances de la modernización política.

Hasta finales de 1991, para la burocracia sindical y el sistema corporativo, la reforma del Estado se había traducido en una importante restricción de los bienes económicos de que disponía para llevar a cabo con eficacia el control sobre el empleo público. A la burocracia se le exigía mayor eficiencia en el uso de los recursos como paliativo al deterioro de los niveles de vida de los trabajadores públicos. Ello se tradujo en brotes de descontento en la base sindical y cuestionamiento a los

---

<sup>118</sup> Dentro de los sectores del PRI las verdaderas depositarias del poder han sido las corporaciones. En el caso del sector popular, la FSTSE, tal vez más que la propia CNOP-UNE, ha concentrado el poder político, ya que, a diferencia de lo que sucede en los sectores obrero y campesino, no existen agrupaciones paralelas que integren al empleo público. En aquéllas si bien la CTN y la „CNC son las cabezas del sector, encontramos diversas agrupaciones de obreros y campesinos.

mecanismos de apoyo clientelar al régimen. Sin embargo, en la perspectiva de la reforma del sector central, la flexibilización de los contratos de trabajo y los recortes sustanciales de personal -para mencionar solo dos vertientes- erosionarían las bases en que se sustenta el poder de la FSTSE. Esa será la prueba de fuego para la burocracia sindical: acatar las disposiciones de la reforma y con ello aceptar su virtual desaparición o dar una respuesta apelando a la movilización de sus agremiados. En ello reside el dilema a que se enfrentará la dirigencia en el mediano plazo.

A nivel regional, las reformas constitucionales de 1982 confinaron la negociación laboral al espacio local. Ello permitió la consolidación de la representación sindical en las entidades. Así, a diferencia de lo que sucede en el plano nacional, los sindicatos locales y no la FSTSGEM, son los verdaderos depositarios del poder. El impacto regional de la reforma del Estado deber ser analizado atendiendo a las particularidades políticas de las entidades, pues si bien hay un efecto compartido en la estructura laboral debido a que en la primera fase de la reforma no hubo un redimensionamiento significativo del sector paraestatal local<sup>119</sup>, los procesos políticos internos han determinado los ritmos de instrumentación de las políticas

---

<sup>119</sup> En virtud de que las empresas y entidades del sector paraestatal local se orientan básicamente hacia la prestación de los servicios públicos y a la promoción del desarrollo, antes que hacia actividades productivas, como sucede en la Federación.

modernizadoras en la administración pública. Esto queda de manifiesto a través del examen de las transformaciones del corporativismo en el sector público de Baja California. La reforma del Estado materializada en el control del gasto público y en el redimensionamiento de los aparatos administrativos, es pieza central de la política general del nuevo gobierno encabezado por Ernesto Ruffo Appel a partir de 1989. Si a nivel nacional el adelgazamiento del Estado inicia en 1982, en Baja California la política contraccionista es puesta en marcha hasta 1989 con la llegada del PAN al poder. Precisamente entre 1977 y 1989, durante los gobiernos de Roberto de la Madrid (1977-1983) y Xicoténcatl Leyva Mortera/Oscar Baylón Chacón (1983-1989), son los años cuando el empleo público en la entidad observa el mayor crecimiento (10% de crecimiento anual, aproximadamente) y por ende cuando el SUTSPENIDBC expande de manera extraordinaria su membresía y se consolida el poder de la representación sindical.

A partir de 1989 la política económica del ejecutivo se traduce en la estabilización y decrecimiento del personal al servicio del gobierno del Estado. A la par, el mayor control del gasto público restringe los bienes económicos de que disponía la dirigencia sindical para llevar a cabo con eficacia el control paternalista y clientelar de la fuerza de trabajo<sup>120</sup>. Así, la

---

<sup>120</sup> Estatutariamente el SUTSPENIDBC establece (artículo 59) que sus medios de financiamiento provendrán, entre otros, de: "I.- Las cuotas ordinarias a razón de uno por ciento mensual sobre sueldos básicos y (...) IV.- Subsidios que reciba de las instituciones oficiales", SUTSPENIDBC, Estatutos, op. cit., pág. 33.

reforma del Estado impulsada por el gobierno panista, vulnera, las bases en las que descansaba la relación tradicional entre el ejecutivo y el sindicato priísta. El evidente distanciamiento entre gobierno y sindicato, ha conducido a una reafirmación de la filiación priísta de la organización gremial a través de su dirigencia. La nueva Ley del Servicio Civil aprobada en octubre de 1989 por el gobierno saliente, tuvo como finalidad consolidar el poder sindical, a la vez que garantizaba el derecho de huelga en el sector público. Así, la burocracia sindical aseguraba los mecanismos legales para la negociación laboral frente al ejecutivo, a la vez que reafirmaba su militancia en el seno del sector popular del PRI a través de la CNOP-UNE.

Ante el redimensionamiento de la administración pública estatal a que se ha comprometido el gobierno de Ruffo Appel<sup>121</sup>, acorde con la política federal de la reforma del Estado, podemos prever una mayor aspereza en la relación entre Estado y sindicato. Este último podrá apelar a la movilización activa de la base sindical, apoyándose en el sindicalismo priísta tradicional y en las diferentes instancias de la organización partidaria estatal. Sin embargo, la respuesta sindical frente a la reforma del Estado estará también condicionada por los derroteros del corporativismo nacional y por la actitud que asuma

---

<sup>121</sup> Que comprende un mayor control del gasto público a través de una estrategia jerarquizada de acciones: a) recortes substanciales de personal; b) reordenamiento y municipalización de las oficinas públicas y c) modernización de los procesos de trabajo.

el PRI local frente a la modernización política instrumentada por el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari.

## ANEXOS

Cuadro 3.2a  
 NUMERO DE SINDICATOS Y NUMERO DE TRABAJADORES MIEMBROS DE LAS  
 ORGANIZACIONES INTEGRANTES DEL CONGRESO DEL TRABAJO, 1978

Tipo de sindicato	Total		CTM		Otras confederaciones	
	Sindicatos	Trabajadores	Sindicatos	Trabajadores	Sindicatos	Trabajadores
De empresa	1671	275792	955	108568	695	82543
Gremial	3939	334962	2800	242529	1134	88659
De industria	1339	433568	820	233324	507	78491
Nacional de industria	172	285324	76	97931	93	32093
De oficios varios	574	42107	316	22949	258	19248
Del apartado "B"	65	835035	-	-	-	-
No especificado	41	31469	20	25714	21	56655
<b>Total</b>	<b>7801</b>	<b>2238287</b>	<b>2987</b>	<b>731015</b>	<b>2708</b>	<b>306729</b>

Tipo de sindicato	FSTSE		Federaciones gremiales y regionales		Sindicatos nacionales autónomos	
	Sindicatos	Trabajadores	Sindicatos	Trabajadores	Sindicatos	Trabajadores
De empresa	2	205	18	2850	1	81626
Gremial	1	294	2	549	2	2931
De industria	-	-	7	3787	5	118466
Nacional de industria	-	-	1	93	2	155207
De oficios varios	-	-	-	-	-	-
Del apartado "B"	65	835035	-	-	-	-
No especificado	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>68</b>	<b>835534</b>	<b>28</b>	<b>6779</b>	<b>10</b>	<b>358230</b>

FUENTE: Tomado de: César Zazueta y Ricardo de la Peña, Estructura del Congreso del Trabajo, elaborado con los sigs.: Dirección General de Registro de Asociaciones y Organismos Cooperativos de la STPS, Dic. de 1978. Corregido con base a los informes de labores de la Dirección General de Conciliación de la STPS, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, oct. 1979. Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, Jul. 1979.

Elaboró: Alberto Dopart, Publicado en El Cotidiano, núm. 10 marzo-abril, 1986.

Tomado de: Rosa Albina Garavito y Augusto Bolívar (coords.), México en la década de los ochenta. La modernización en cifras, México, Ed., OSCH-UAM, Arzapatzalco/El Cotidiano, 1990.

CUADRO 3.3a  
 NUMERO DE DIPUTADOS DE LAS ORGANIZACIONES INTEGRANTES DEL  
 CONGRESO DEL TRABAJO, POR LEGISLATURA 1964-1982

Organizaciones del CT	XLVI 1964-67	XLVII 1967-70	XLVIII 1970-73	XLIX 1973-76	L 1976-79	LI 1979-82
CTH	17	14	14	20	23	43
Otras confederaciones	1	6	5	6	8	12
FTSE*	7	21	2	3	2	20
Federaciones gremiales y regionales	-	1	1	-	-	2
Sindicatos y asociaciones nacionales autónomas	6	12	5	1	8	9
Total	34	54	27	30	41	86

FUENTE: Congreso del Trabajo, "Relación de candidatos a Diputados Federales miembros del Congreso del Trabajo para la LI Legislatura", México, 1979, mimeo; Octavio Rodríguez Araujo, "Catálogo de Senadores y Diputados (1940-1976)", en Estudios Políticos, FCPS, México, núms. 3 y 4, sept.-dic., 1975, pp. 155-231, Iván Zúñiga, Centrales y Sindicatos de México, México, 1978 (mimeo).

\*La FTSE como parte orgánica del PRI se considera como una organización popular, integrada por lo tanto a la CNOP. Esta peculiaridad no permite distinguir realmente el número de diputados de la FTSE.

Elaborado por: Alberto Dogart y publicado en El Cotidiano, núm. 10, marzo-abril, 1986.

Tomado de: Rosa Albina Garavito y Augusto Bolívar (coords.), México en la década de los ochenta.

La modernización en cifras, México, Ed. DCSH-UAM, Azcapotzalco/El Cotidiano, 1990.

CUADRO 3.4a  
MEXICO: EVOLUCION LEGISLATIVA PARA LOS TRABAJADORES DEL ESTADO 1938-1985

ORDENAMIENTO JURIDICO	ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	CONDICIONES DE TRABAJO (EQUIVALENTE A CONTRATACION COLECTIVA EN LA LET FEDERAL DEL TRABAJO)	SALARIOS	DEPECHE O HUELGA	ORGANIZACION SINDICAL
<p>ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION. (1938)</p>	<p>ARTICULO 16 En ningún caso el cambio de funcionarios de una unidad burocrática cualquiera afectará a los trabajadores de base correspondientes.</p> <p>ARTICULO 44 Ningún trabajador de base podrá ser cesado o despedido sino por justa causa en los siguientes casos: I. Por renuncia o abandono de empleo. II. Por terminación del tiempo de nombramiento. III. Por muerte del trabajador. IV. Por incapacidad física o mental del trabajador. V. Por resolución del Tribunal de Arbitraje.</p>	<p>ARTICULO 63 Las condiciones generales de trabajo se fijarán al iniciarse cada periodo de gobierno, por los titulares de la unidad afectada, oyendo al sindicato correspondiente.</p> <p>ARTICULO 64 En el acuerdo respectivo se determinarán: horas de trabajo, intensidad y calidad de trabajo, normas para evitar riesgos profesionales, disposiciones disciplinarias, exámenes médicos y las demás reglas que fueran convenientes para obtener mayor regularidad, seguridad y, conciencia en el trabajo.</p> <p>ARTICULO 65 En caso de inconformidad de los sindicatos podrán ocurrir ante el Tribunal de Arbitraje que resolverá en definitiva.</p>	<p>ARTICULO 30 El salario será uniforme para cada una de las categorías de base señaladas en esta ley y será fijado libremente por el Estado en los presupuestos de ingresos respectivos. Cualquier modificación que se pretenda hacer al salario fijado, sólo se llevará a cabo después de oír a los representantes de la FSTSE para conocer sus puntos de vista y, en caso de que la modificación incluya la supresión de determinadas partidas, la FSTSE resolverá cuál es el grupo o grupos de trabajadores que personalmente deban resultar afectados.</p> <p>ARTICULO 40 En ningún caso los trabajadores percibirán un salario inferior al mínimo fijado para los trabajadores en general.</p>	<p>ARTICULO 68 La huelga de los trabajadores al servicio del Estado puede ser general o parcial.</p> <p>ARTICULO 69 La Huelga General es la que se emprende en contra de todos los funcionarios de la Unión y sólo puede ser motivada por cualquiera de las siguientes causas: a) Por falta de pago de salarios consecutivos correspondientes a un mes de trabajo salvo caso de fuerza mayor que calificará al Tribunal de Arbitraje. b) Porque la política general del Estado, comprobados hechos, sea contraria a los derechos fundamentales que esta ley concede a los trabajadores. c) Por desconocimiento oficial del Tribunal de Arbitraje o porque el Estado ponga grandes obstáculos para el ejercicio de sus</p>	<p>ARTICULO 46 Dentro de cada unidad sólo se reconocerá la existencia de un sólo sindicato, no admitiéndose, en consecuencia, la formación de sindicatos ulteriores.</p> <p>ARTICULO 47 Todos los trabajadores al servicio del Estado tendrán derecho a formar parte del sindicato correspondiente y no podrán formar parte de él en ningún caso, salvo que fueran expulsados.</p> <p>ARTICULO 48 Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos.</p> <p>ARTICULO 49 Para la constitución de un sindicato y para su reconocimiento, bastará que esté integrado por veinte trabajadores o más.</p>

ORDENAMIENTO JURIDICO	ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	CONDICIONES DE TRABAJO (EQUIVALENTE A CONTRATACION COLECTIVA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO)	SALARIOS	DERECHO A HUELGA	ORGANIZACION SINDICAL
				<p>atribuciones.</p> <p>d) Porque se haga presión para frustrar una huelga parcial.</p> <p>ARTICULO 70 La huelga parcial es la que se decreta contra una unidad burocrática por las causas siguientes:</p> <p>a) Violaciones frecuentes repetidas de este estatuto.</p> <p>b) Negativa sistemática para comparecer ante el Tribunal de Arbitraje.</p> <p>c) Desobediencia a las resoluciones del mismo Tribunal.</p> <p>ARTICULO 80 Si el Tribunal de Arbitraje resuelve que una huelga es ilegal, quedarán cesados por ese sólo hecho los trabajadores que hubieran realizado la suspensión de labores.</p> <p>ARTICULO 83 Si una huelga se declara legal, el Tribunal fijará el número de trabajadores que los huelguistas</p>	<p>ARTICULO 53 Queda prohibido todo acto de reelección dentro de los sindicatos.</p> <p>ARTICULO 54 El Estado no podrá aceptar en ningún caso, la cláusula de exclusión.</p> <p>ARTICULO 55 Son obligaciones de los sindicatos: III. Formar parte de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central de los mismos que será reconocida por el Estado.</p> <p>ARTICULO 60 En ningún caso podrá decretarse la expulsión de un sindicato del seno de la Federación.</p>

ORDENAMIENTO JURIDICO	ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	CONDICIONES DE TRABAJO (EQUIVALENTE A CONTRATACION COLECTIVA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO)	SALARIOS	DERECHO A HUELGA	ORGANIZACION SINDICAL
REFORMAS AL ESTATUTO DEL 30 (1941).	Artículos 16 y 44 no se modifican.	Artículos 63, 64 y 65 no se modifican.	Artículos 30 y 40 no se modifican.	están obligados a mantener en el desempeño de sus labores para no perjudicar la estabilidad de las instituciones. Artículos 68, 69, 70, 80 y 83 no se modifican.	Artículos 46, 47, 48, 49, 53, 54, 55 y 60 no se modifican.
APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 (1960)	Fracción IX. Los trabajadores no podrán ser suspendidos por causa justificada, en los términos que fija la ley. En caso de separación injustificada podrán optar por la indemnización correspondiente. En caso de suspensión de plazas, tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley.	No existe mención a las condiciones de trabajo	Fracción IV. No se modifica lo dispuesto en los artículos 30 y 40 del Estatuto del 30.	Fracción X. Podrán hacer uso del derecho de huelga previo cumplimiento de los requisitos que determina la ley, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo consagra.	Fracción X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Fracción XIV. La ley determina los cargos que serán considerados de confianza, las personas que los desempeñan disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social. (Implícitamente se les niega el derecho a la organización sindical y a la pertenencia a los sindicatos existentes).

ORDENAMIENTO JURIDICO	ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	CONDICIONES DE TRABAJO (EQUIVALENTE A CONTRATACION COLECTIVA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO)	SALARIOS	DERECHO A HUELGA	ORGANIZACION SINDICAL
<p>LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO (1963)</p>	<p>ARTICULO 6 Los trabajadores de base serán inamovibles.</p> <p>ARTICULO 46 (Igual al Art. 44 del Estatuto del 38).</p>	<p>ARTICULO 87 Las condiciones generales de trabajo se revisarán cada tres años.</p> <p>ARTICULO 88 (Igual al Art. 64 del Estatuto del 38).</p> <p>ARTICULO 89 (Igual al Art. 65 del Estatuto del 38).</p>	<p>ARTICULO 32 La Secretaría de Programación y Presupuesto tomado en cuenta la opinión de la FSISE, fijará las normas, lineamientos y políticas que permitan establecer las diferencias en las remuneraciones asignadas. Los niveles de sueldo base presupuestal, que consigan sueldos equivalentes al salario mínimo, deberán incrementarse en el mismo porcentaje en que se aumente este.</p>	<p>ARTICULO 94 Los trabajadores podrán hacer uso del derecho de huelga cuando se violen de manera sistemática los derechos que consagra el apartado "b".</p> <p>ARTICULO 96 La huelga deberá limitarse al mero acto de la suspensión del trabajo.</p> <p>ARTICULO 104 Si el Tribunal resuelve que la declaración de huelga es ilegal prevendrá a los trabajadores que, en caso de suspender labores, el acto será considerado como causa justificada de cese.</p> <p>ARTICULO 109 (Igual al Art. 83 del Estatuto del 38).</p>	<p>ARTICULO 67 Los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.</p> <p>ARTICULO 68 (Igual al Art. 46 del Estatuto del 38).</p> <p>ARTICULO 69 (Igual al Art. 47 del Estatuto del 38).</p> <p>ARTICULO 70 (Igual al Art. 48 del Estatuto del 38).</p> <p>ARTICULO 71 (Igual al Art. 49 del Estatuto del 38).</p> <p>ARTICULO 75 (Igual al Art. 53 del Estatuto del 38).</p> <p>ARTICULO 78 (Igual al Art. 55, fracción III del Estatuto del 38).</p>

ORDENAMIENTO JURIDICO	ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	CONDICIONES DE TRABAJO (EQUIVALENTE A CONTRATACION COLECTIVA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO)	SALARIOS	DERECHO A HUELGA	ORGANIZACION SINDICAL
<p>LEY FEDERAL DEL TRABAJO (1985)</p>	<p>ARTICULO 434. Son causas de terminación de las relaciones de trabajo: I. La fuerza mayor o el caso fortuito no imputable al patrón. II. La inestabilidad notoria y definitiva de la explotación. V. El concurso o la quiebra legalmente declarada.</p> <p>ARTICULO 439 Cuando se trate de la implantación de maquinaria o de procedimientos de trabajo nuevos, que traiga como consecuencia la reducción de personal.</p>	<p>ARTICULO 386 Contrato colectivo es el convenio realizado entre trabajadores y patronos con el objeto de establecer las condiciones de trabajo.</p> <p>ARTICULO 387 El patrón tendrá la obligación de celebrar con el sindicato un contrato colectivo cuando éste lo solicite.</p> <p>ARTICULO 393 No producirá efectos de contrato colectivo el convenio al que le falte la determinación de los salarios.</p>	<p>ARTICULO 83 El salario puede fijarse por unidad de tiempo, por unidad de obra, por comisión a precio alzado o de cualquier otra manera.</p> <p>ARTICULO 85 El salario nunca será inferior al mínimo.</p> <p>ARTICULO 86 A trabajo igual debe corresponder salario igual.</p> <p>ARTICULO 90 El salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural</p>	<p>ARTICULO 443 La huelga debe limitarse al mero acto de suspensión del trabajo.</p> <p>ARTICULO 450 La huelga deberá tener por objeto: I. Armonizar los derechos del trabajo con los del capital. II. Obtener el contrato colectivo de trabajo y exigir su revisión. IV. El cumplimiento de este contrato cuando haya sido violado. V. El cumplimiento de las disposiciones sobre reparto de las utilidades.</p>	<p>ARTICULO 79 Queda prohibido a los sindicatos: V. Adherirse a organizaciones, a centrales obreras y campesinas.</p> <p>ARTICULO 84 (Igual al Art. 60 del Estatuto del 38).</p> <p>ARTICULO 357 Los trabajadores y los patronos tienen derecho de constituir sindicatos, sin necesidad de autorización previa.</p> <p>ARTICULO 358 A nadie se puede obligar a formar parte de un sindicato o a no formar parte de él.</p> <p>ARTICULO 381 Los sindicatos pueden formar federaciones y confederaciones.</p>

ORDENAMIENTO JURIDICO	ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	CONDICIONES DE TRABAJO (EQUIVALENTE A CONTRATACION COLECTIVA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO)	SALARIOS	DERECHO A HUELGA	ORGANIZACION SINDICAL
LEY FEDERAL DEL TRABAJO (1965)		ARTICULO 399 La revisión del contrato colectivo se hará cada dos años como máximo y cada año en lo que se refiera a salarios.	y, para la educación obligatoria de los hijos.	VI. Apoyar una huelga que tenga por objeto lo antes enunciado. VII. Exigir la revisión de los salarios contractuales.	ARTICULO 382 Los miembros de las federaciones o confederaciones podrán retirarse de ellas en cualquier tiempo, aunque exista pacto en contrario.

FUENTE: Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, 1938. Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados. Reformas al Estatuto del 30, 1941, Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados. Apartado "B" del artículo 123 constitucional, en Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Editorial Porrúa, México, 1984. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en Idem, Ley Federal del Trabajo, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, 1984.

Elaboró: Luis Méndez.

Tomado de: Luis Méndez, "Los torcidos caminos del sindicalismo oficial: FTISE", en El Cotidiano, México, OCSH/UAM, Acazotzalco, año 2, núm. 7, agosto-septiembre 1985, págs. 10-11.

## CAPITULO IV

### RELACIONES LABORALES Y CONFLICTOS EN EL SECTOR PUBLICO DE BAJA CALIFORNIA

"En este mundo burocrático del funcionario, primo: no hay iniciativa, invención, libertad de acción; solamente hay órdenes y reglas: es el mundo de la obediencia. Secundo: el funcionario realiza una pequeña parte de la gran acción administrativa cuyo fin y horizonte se le escapan; es el mundo en que los gestos se han vuelto mecánicos y en el que las gentes no conocen el sentido de lo que hacen. Tertio: el funcionario sólo tiene relación con anónimos y con expedientes: es el mundo de lo abstracto".

Milan Kundera, El arte de la novela

"...No mijo si estudias, tarde que te aprano te va bien, no hay nada como el estudio, todo es cosa de que tengas tu título y te consigas una buena chamba en el gobierno". "No vieja, ya también en el gobierno los corren, no viste el otro día, en la televisión, a un montón de (...) burócratas (...) los corrian, a'i andan en el zócalo haciendo su argüende".

Araando Ramirez, Quinceañera

El programa de reforma estatal iniciado por el gobierno mexicano a partir de 1982 ha impactado directamente el mercado laboral del sector público. La importante reducción en los ritmos de crecimiento de la burocracia observados desde 1984, así como la contracción del presupuesto destinado al funcionamiento de la maquinaria gubernamental, son indicativos de profundos cambios en el patrón tradicional de comportamiento del aparato estatal. Si a ello agregamos que una de las vertientes principales del programa modernizador ha sido el redimensionamiento del sector paraestatal, en una primera etapa, y el inicio del "achicamiento" del sector central, anunciado a partir de 1992, podemos darnos cuenta de la magnitud de los cambios operados en la estructura laboral del empleo burocrático. Así, tanto en la relación del empleo público con el mercado de trabajo mexicano, como a nivel de los procesos laborales internos, la reforma del Estado se ha convertido en el instrumento primordial de la gestión gubernamental y de la modernización política en México.

La asignatura pendiente, como vimos en el capítulo precedente, estriba en hacer frente a las estructuras corporativas en las que descansó la gestión pública del México posrevolucionario. El redimensionamiento del sector central de la administración pública, así como la progresiva restricción de los bienes destinados al control de la fuerza de trabajo del sector público, auguran una etapa signada por la aspereza en la relación entre gobierno y burocracias sindicales, a la vez que una mayor

exigencia en los niveles de productividad y eficiencia en el empleo público. La introducción de nuevas formas de organización y la automatización de los procesos de trabajo, básicamente en el ámbito de las empresas públicas productivas del sector paraestatal, resultan incompatibles con la dinámica corporativa tradicional<sup>1</sup>. Fenómeno que se agudizará cuando el sector central gubernamental, espacio privilegiado de las relaciones corporativas, sea participe de una estrategia laboral eficientista e introduzca de manera generalizada el uso de nuevas tecnologías y reestructure los procesos internos de trabajo.

Los saldos de la reforma del Estado en el ámbito del aparato gubernamental no sólo se han materializado en la racionalización de los recursos destinados al funcionamiento de la maquinaria burocrática o en el redimensionamiento del sector paraestatal, sino de manera importante, en el deterioro de las condiciones de vida para el grueso de los trabajadores públicos. Sobre todo para el empleo federal, a partir de 1982 se inició una etapa de fuerte pérdida del poder adquisitivo y de contracción de las prestaciones sociales. Sin duda, éstos factores permiten explicar la protesta pública de la burocracia durante la década de los ochenta. Las demandas presentes en la movilización burocrática y sobre todo la resolución a la interrogante acerca

---

<sup>1</sup> Acerca de la incompatibilidad entre modernización y corporativismo, véase, Ilán Bizberg, "La crisis del corporativismo mexicano", en Foro Internacional, México, El Colegio de México, vol. XXX-4, núm. 120, abril-junio de 1990, págs. 721-735.

de las condiciones que la hicieron posible, constituyen el objeto principal de este capítulo.

Siguiendo el esquema expositivo de la investigación, en un primer momento se presenta el análisis de las formas y condicionantes de la protesta pública de la burocracia federal, buscando, en la medida que la información lo permite, presentar la expresión del fenómeno en el ámbito estatal. Este apartado nos posibilita desarrollar y contrastar el fenómeno a nivel local, al indagar acerca de las condiciones y las formas particulares que asumió la protesta de los empleados estatales y municipales en Baja California. Como veremos, la movilización burocrática en la entidad se define en función de los procesos políticos internos -estatales- y puede ser calificada como una protesta corporativa, es decir, inducida por la dirección sindical frente a los gobiernos de extracción panista.

#### 4.1. PROTESTA Y MOVILIZACION DE LA BUROCRACIA. NOVEDAD HISTORICA.

La década de los ochenta trajo a la escena nacional un fenómeno sin parangón en la historia del México posrevolucionario: la protesta activa de la burocracia. Por primera vez, a los burócratas se les vio en la plaza pública protestando contra la política laboral del gobierno. La burocracia en la calle pronto formó parte del panorama social y político del México del periodo de la crisis.

La movilización de la burocracia, por algunos autores calificada como una verdadera "rebelión"<sup>2</sup>, constituye un fenómeno inédito en México<sup>3</sup>. Como vimos, a partir de 1938, con la fundación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), los trabajadores públicos se convirtieron en sostén fundamental de la política corporativa nacional, a la vez que en el grupo encargado de su instrumentación. Esto quedó garantizado a través de una política laboral de privilegio que los convirtió en una suerte de aristocracia entre los trabajadores asalariados. Altos salarios, amplias prestaciones y un futuro garantizado a través del capital escolar, les brindaron un estatus social y una actitud política al margen de cualquier asomo crítico. Sin embargo, el romance Estado-burocracia se mantuvo hasta principios de los años ochenta, pues la profundización de la crisis económica, que a partir de 1982 propició una fuerte caída salarial, y la puesta en práctica de políticas de ajuste en el gasto público, tuvieron como principales destinatarios a los trabajadores asalariados del sector público.

Así, la protesta, y sobre todo sus condicionantes inmediatas

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, José María Calderón R., en su artículo "Para no olvidar 1988", en El Cotidiano, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, año 8, núm. 27, enero-febrero de 1989.

<sup>3</sup> Para Eduardo González, "La rebeldía de los burócratas constituye una novedad histórica", en "Brotos de insurgencia, por un sindicalismo independiente" (entrevista de Berta Rodríguez Pérez), El Financiero, México, D.F., 21 de diciembre de 1988, pág. 50.

que nos hemos propuesto analizar aquí, es la que lleva a cabo la burocracia del sector central gubernamental<sup>4</sup> y que tiene su expresión primordial fuera de la oficina, enfrentando la política anticrisis del gobierno mexicano a partir de 1982. La verdadera novedad de la década estriba en la expresión contestataria de la burocracia central, del personal que brinda soporte y ejecuta las actividades típicas de gobierno. No debemos olvidar que los trabajadores de las empresas y organismos del sector paraestatal (ferrocarrileros, electricistas, mineros, telefonistas) por lo menos desde los años cincuenta han acumulado experiencia y aprendizaje en sus luchas reivindicativas. No era el caso de la burocracia administrativa, quien reaccionando frente al deterioro de su nivel de vida, transitó hacia una primera impugnación de los espacios sindicales, corporativos. Ese tránsito se realizó en la arena pública y politizó las demandas. Esa es la virtud de la movilización social y en ello reside su trascendencia. Así lo registran Rolando Cordera y Carlos Tello: "Los esquemas de acuerdo político y social, que daban sustento a la estabilidad del sistema económico-social, tienden a deteriorarse. El rechazo al sistema político se extiende cada vez más aceleradamente e

---

<sup>4</sup> Conviene precisar que los trabajadores públicos que salen a la calle son aquellos localizados, preferentemente, en las categorías más bajas de la estructura laboral, es decir, que se encuentran entre el nivel I del escalafón y los mandos intermedios -jefes de departamento-. La base de los white-collars o nueva clase media en la definición estratificadora de Mills. Véase al respecto, C. Wright Mills, White collar. Las clases medias en Norteamérica, trad. José Bugeda Sanchez, Madrid, La Jca, ed. Ed. Aguilar, 1973. En especial capítulos IV y V, págs. 93-151.

incluye a los que lo sustentan e incluso a quienes lo manejan"<sup>5</sup>. No fue, ciertamente, una respuesta homogénea ni articulada en un solo movimiento. Acaso se trató de una reacción desesperada o conservadora ante la pérdida de privilegios, como se asegura fue la movilización de la clase media durante la crisis<sup>6</sup>; sin embargo, evidenció que al interior del aparato estatal existía una estratificación laboral que la crisis económica se había encargado de polarizar<sup>7</sup> y que amenazaba la cohesión identitaria

---

<sup>5</sup> Rolando Cordera y Carlos Tello, "México: opciones y decisiones, en Mexos, Mexico, núm. 101, mayo de 1986, pág. 14.

Si suscribiéramos la tesis "dura" de Ralph Miliband acerca de la natural alianza de la burocracia con el capital, contra los trabajadores, estaríamos hablando de una verdadera "revolución" en el seno del Estado. Dice el autor: "Entre las clases y los intereses que entran en conflicto en las sociedades capitalistas avanzadas, los servidores públicos no son 'neutrales'; son los aliados, lo adviertan o no, del capital en contra de los trabajadores. La burocracia estatal, en todas sus partes, no es un elemento impersonal ideológico, apolítico de la sociedad, que esté por encima de los conflictos que surgen entre las clases, los intereses y los grupos. En virtud de sus predisposiciones ideológicas, reforzadas por sus propios intereses, esa burocracia, por lo contrario, es un elemento decisivamente importante y 'comprometido' en el mantenimiento y la defensa de la estructura del poder y de los privilegios propios del capitalismo avanzado", Ralph Miliband, El Estado en la sociedad capitalista, trad., Francisco González Araamburu, México, 6a. ed., Ed. Siglo XXI, 1976, pág. 124.

<sup>6</sup> "Podría decirse que, al menos hasta el momento, la protesta de las clases medias es conservadora, aun cuando al mismo tiempo sea estridente. Comportamiento, por otra parte, consistente con el hecho de que defienden una posición de privilegio", Soledad Loaeza, "El comportamiento político de las clases medias en la crisis", en Soledad Loaeza y Claudio Stern (coords.), Las clases medias en la coyuntura actual, México, Ed. El Colegio de México, Cuadernos del CES núm. 33, 1990, pág. 73. Al respecto también puede consultarse el trabajo de Rafael Segovia, "El PRI: las nuevas circunstancias", en Cuaderno de Mexos, núm. 27, México, Mexos, septiembre de 1990, pág. II.

<sup>7</sup> Para autores como Mora Hamilton y Javier Freyre Rubio, el Estado no es inmune a los conflictos clasistas que registra la sociedad civil, pues "el conflicto de clases no sólo provoca cambios dentro del sistema sino que también afecta la forma y funciones del Estado. También, los conflictos de clases (así como las luchas interclasistas) pueden ser reproducidos entre diferentes fracciones e instituciones dentro del Estado", Mora Hamilton, México: los límites de la autonomía del Estado, trad. Ana María Palos, México, Ed., Era, (col. Problemas de México), 1983, pág. 37. "(La) división de clases, genera forzosamente el conflicto social permanente que se materializa dentro de la empresa -privada o pública- y aún en los mismos órganos de la Administración Pública frente al Estado como patrón", Javier Freyre Rubio, "Administración Pública y relaciones laborales", en Revista A, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, núm. 12, mayo-agosto de 1984, pág. 188.

del personal estatal, indispensable para el funcionamiento estable del sistema político nacional<sup>9</sup>.

Para Bertha Lerner la movilización activa de la burocracia "es la conducta excepcional de ciertos sectores de empleados públicos reveladora de su mismo malestar y de sus contradicciones": la movilización expresaría una conducta "anormal" del fenómeno burocrático del Estado. Sería la otra cara de la moneda, o mejor dicho, el complemento de la actitud "normal", cotidiana, en que transcurre el trabajo público. Esta última, calificada por la autora como protesta pasiva, consiste en "el sabotaje inconsciente que la burocracia plantea al Estado y en el mismo Estado, cuando actúa como órgano obstaculizador, parasitario e ineficaz, y se produce cuando la burocracia (...) deja de ser un conducto adecuado para la mediación y la instrumentación de la política social. En el México de las últimas tres décadas la burocracia política, o lo que es lo mismo, los empleados públicos de diferentes niveles jerárquicos, manifiesta tal tipo de protesta pasiva, convirtiendo al aparato

---

<sup>9</sup> Factores de otro tipo pueden actuar también como limitantes a la tendencia que tiene el Estado a aumentar su autonomía relativa, como el grado de presencia o ausencia de elementos de cohesión del grupo político administrativo encargado de las funciones del Estado. Es decir, la unidad e identidad de intereses del grupo en el poder permiten que éste evite o supere divisiones y conflictos en el interior de sí mismo y, por tanto, pueda permanecer ejerciendo el poder estatal". Juan M. Martínez Nava, Conflicto Estado-empresarios (en los gobiernos de Cárdenas, López Mateos y Echeverría), México, Ed. Nueva Imagen, 1984, pág. 30.

de Estado en un aparato costoso e ineficiente"<sup>9</sup>. Así, la protesta pasiva significa inercia, inacción e ineficiencia, precisamente los elementos que la sociedad civil identifica y percibe como sinónimos del funcionamiento de la administración pública y de su personal<sup>10</sup>. Las causas reiteradas de la pasividad burocrática<sup>11</sup>, incluyen cuando menos: la creciente

<sup>9</sup> "Obviamente no es exclusiva o privativa de México tal protesta". Bertha Lerner de Sheinbaum, 'La protesta pasiva de la burocracia política', en Revista Mexicana de Sociología, México, Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, año XLVII, núm. 4., octubre-diciembre de 1985, págs. 116-117. Sobre el tema de la eficiencia en el empleo burocrático puede consultarse, entre otros, el libro de Henry Jacoby, La burocratización del mundo, trad., Enrique Contreras Suárez, México, Ed. Sglo XXI, 1972; en especial el capítulo 9, 'Esencia y eficiencia de la burocracia'.

<sup>10</sup> La representación cotidiana que tiene la sociedad del servicio público y su traducción política, la supo ver claramente Rafael Segovia: 'La administración, vista por el ciudadano de a pie, no es la Secretaría de Hacienda o su titular; la administración es el empleado de ventanilla, el policía o el empleado de Peaex que distribuye el gas. Ahí va al PRI en primer lugar. Contra todo lo dicho, mucho han mejorado los servicios públicos en algunos sectores pero, es fuerza reconocerlo, en otros vivimos una situación intolerable, y esa también se le achaca al PRI.

La pequeña administración pública es un factor electoral de una importancia decisiva. Una queja no atendida es un voto en contra y una aducción de agua es un voto potencial positivo. La administración pública cotidiana, de ser incompetente, es el peor enemigo del Estado y, por extensión, del PRI', Rafael Segovia, op. cit., págs. II-III.

A manera de rápida referencia podemos ver la opinión que en 1986 tenían un grupo de mexicanos acerca del desempeño de la burocracia. A la pregunta de cuál de los empleados -público o privado- consideraban que trabajaba más, el 72% respondió que el empleado privado y sólo el 11% optó por el primero. Evidentemente la representatividad de la muestra (650 adultos) podría ser cuestionada, pero sus pretensiones en este momento sólo son ilustrativas, Adip Sabag, 'Miniencuesta Burocracia'. Excelsior, México, D.F., 5 de octubre de 1986, pág. 1.

<sup>11</sup> Un listado mínimo de autores y obras que abordan el tema sería: C. Wright Mills, op.cit.; Michel Crozier, El fenómeno burocrático. Ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural, II tomos, trad. Eugenio Abril, Buenos Aires, 2a ed., Ed. Amorrortu, 1974.; P.M. Blau La burocracia en la sociedad moderna, trad. Eduardo Manullo, Buenos Aires, 3a. ed., Ed. Paidós, (Biblioteca del Hombre Contemporáneo, 83), 1974; John Holloway, Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la administración pública, México, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, (Serie teoría de la Administración Pública, 2), 1982; Bertha Lerner de Sheinbaum, op.cit.; y 'Los trabajadores públicos: el misterio y la eficacia de las políticas estatales. Los trabajadores del Estado: fuerza conservadora en la actualidad, previamente fuerza revolucionaria', en Revista Mexicana de Sociología, México, Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, año XLVI, núm. 2, abril-junio de 1984. A nivel periodístico también se ha abordado el fenómeno, pero más que con fines explicativos, utilizando la noción de burocracia en un

separación entre trabajo manual e intelectual, donde el empleo burocrático de base queda relegado al primero y por lo mismo al margen de la toma de decisiones; jerarquización de la estructura laboral, donde los puestos de decisión -mandos medios hacia la cúspide- son ocupados por políticos y casi nunca por administradores de carrera, lo que conduce a la realización de un trabajo sujeto al arbitrio del "jefe" en turno; desconocimiento del proceso global del trabajo y de sus productos, que se traduce en un trabajo parcial, mecanizado, rutinario y anónimo; falta de continuidad en la política pública, debido a la práctica arraigada de una planeación sexenal o trianual, sujeta a la coyuntura política; infraestructura inadecuada de trabajo que va desde el espacio reducido hasta la disposición jerárquica del mobiliario, pasando por la masificación de la oficina; prácticas patrimoniales y clientelares del sindicalismo oficial; ausencia de un servicio civil de carrera por medio del cual se motive a la capacitación del empleado público y que garantice la estabilidad laboral; sistema de remuneraciones donde no existen diferencias significativas entre niveles que alienten la superación del trabajador; cuando no compresión salarial, agravada por la crisis económica y, que como dice Maxime Durand, "no puede más que motivar una resistencia sorda y multiforme a los intentos por

---

sentido patológico o peyorativo, p. ej.: Rosa Irene Galindo, "El divino arte de ser burócrata", en Jueves de Excelsior, México, año 64, núm. 3342, agosto 7 de 1986. Una aneña excepción constituye el artículo de Joaquín Vidal, "Funcionarios", publicado en El País, Madrid, 20 de marzo de 1990, pág. 80.

incrementar la productividad"<sup>12</sup>.

La movilización activa es la contraparte de la pasividad burocrática, y se nutre precisamente del malestar cotidiano que viven los trabajadores. La burocracia en la calle endereza su protesta contra el gobierno, que cumple, en la relación laboral, las funciones de patrón. Por ello, las demandas laborales se transforman rápidamente en cuestionamientos políticos, se politizan. La movilización activa presupone la "organización consciente" y, en algunos casos, echa mano de la "acción violenta" frente al poder. Así, tanto la pasividad burocrática como la respuesta activa son fenómenos complementarios que representan una amenaza para la estabilidad política del Estado: "La protesta pasiva (...) corroe desde dentro al Estado en forma velada pero permanente, en cambio la movilización de los empleados públicos atenta contra el Estado y el sistema en forma transitoria, pero abierta o frontal"<sup>13</sup>. Quizás estas últimas conclusiones tendrían que ser matizadas tomando en consideración la información empírica que registra el periodo bajo estudio. La noción misma de "protesta pasiva", que su autora define como una actitud "inconsciente", sería demasiado fuerte para explicar el fenómeno y que habría que referirlo más a la pasividad en el

---

<sup>12</sup> Maxine Durand, "Por el ojo de la aguja, perspectivas de la economía mexicana", en Mexos, México, núm. 119, noviembre de 1987, pág. 35.

<sup>13</sup> Bertha Lerner de Sheinbaum, "La protesta pasiva de la burocracia política", op. cit., pág. 117.

proceso laboral de la burocracia. "Por otro lado, las consecuencias derivadas de la movilización activa, que Bertha Lerner define como "atentatorias contra el Estado", harían pensar más en acciones delictivas o subversivas, cuando el sentido más concreto al que se alude es al de deterioro de la unidad del colectivo de funcionarios<sup>14</sup> y con ello a la pérdida de cohesión del aparato estatal, es decir, del gobierno. Sobre todo si tomamos en cuenta que la movilización se localiza preferentemente en el empleo federal y con demandas limitadas. Sin embargo, ello no significa que deban minimizarse los alcances de la respuesta activa, tanto en el plano laboral, como en su traducción política. El hecho de que los burócratas salieran a la calle e hicieran públicas sus demandas laborales por primera vez después de 45 años, es indicativo de un cambio significativo en las políticas de negociación laboral al interior del gobierno. El deterioro en las condiciones de vida de los trabajadores que trajo la crisis económica, no fue compensado por la política salarial del gobierno-patrón. Todo lo contrario, la respuesta estatal fue la instrumentación de un programa de contracción del gasto público que tuvo como primeros destinatarios a sus trabajadores y que restringió los bienes económicos de que disponía la dirigencia sindical para llevar a cabo con eficacia

---

<sup>14</sup> Al respecto Roberto L. Esteso y Pedro H. Moreno en su trabajo Notas para el análisis de los cambios en la burocracia estatal, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, s/f., (mimeo), pág. 9, señalan: "Otra consecuencia de la crisis (...) estaría dada por el crecimiento de los reclamos reivindicativos por parte de los sectores medios y bajos de la burocracia estatal. Esta consecuencia recobra importancia porque su activación, aun persiguiendo demandas muy localizadas, deteriora la unidad como cuerpo del conjunto de los funcionarios del Estado".

el control de la fuerza de trabajo. Así, la acción reivindicativa de la base trabajadora incluyó el cuestionamiento de la relación sindical que tradicionalmente opera en el sector público, es decir, impugnó la relación patrimonial y clientelar que por intermedio de la burocracia sindical lleva a cabo el Estado con sus trabajadores. Esto significa que la movilización burocrática trascendió el ámbito cotidiano de trabajo, al cuestionar los viejos métodos de gestión de las relaciones laborales, sobre los que ha descansado el esquema corporativo del sistema político mexicano.

Tal como lo señalé al inicio, el interés del capítulo está orientado a la indagación de las condiciones de posibilidad de la movilización o protesta pública de la burocracia. Evidentemente ello nos obliga también a sistematizar los contenidos de las demandas presentes en dicha movilización en la década de los ochenta, respondiendo de manera tangencial a la interrogante ¿cómo fueron las acciones de protesta pública?<sup>15</sup>. Esto vale tanto para el empleo federal, como para el estatal y el municipal.

---

<sup>15</sup> Con todas las reservas del caso señalo que las preguntas acerca de las condiciones de posibilidad y de las acciones de protesta pública de la burocracia, fueron formuladas atendiendo al sentido teórico-metodológico desarrollado por la sociología histórica. Por ello el énfasis se hace en la primera interrogante -condiciones de posibilidad-, ya que la reconstrucción de las movilizaciones, es decir, la exposición poraenorizada de las acciones y de las razones últimas que indujeron a la protesta de la burocracia, es objeto propio de un trabajo historiográfico. Véase al respecto, Ludolfo Paramio, "Defensa e ilustración de la sociología histórica", en Zona Abierta, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, núm. 38, enero-marzo de 1986, págs. 17-18 y Santos Juliá, Historia social/sociología histórica, Madrid, Ed. Siglo XXI, 1989, págs. 67-77.

#### 4.1.1.- La burocracia -federal- en la calle. Las demandas reiteradas

En el sexenio de la crisis (1982-1988), núcleos importantes de trabajadores del sector central de la administración pública salieron a la plaza pública a protestar contra la política laboral y sindical del gobierno mexicano. La crisis económica - que tomó cuerpo en una aguda caída salarial- y las estrategias estatales diseñadas para enfrentarla, motivaron un creciente descontento entre la fuerza de trabajo al servicio del Estado<sup>16</sup>. Si bien la movilización burocrática fue persistente durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid, cobró su mayor fuerza entre 1985 y 1988.

El rumbo asumido por el programa de reforma estatal con el arribo al gobierno de Carlos Salinas de Gortari en diciembre de 1988, permitió la desactivación de las demandas inmediatistas que presionaban a la estructura corporativa. Así, la movilización fue perdiendo vigor gracias a las acciones instrumentadas por el gobierno y, en gran medida también, debido a sus limitaciones internas; a partir de 1989 fue menos frecuente la protesta pública y pronto fue confinada a esa suerte de parálisis que caracterizó al movimiento sindical mexicano durante la década de

---

<sup>16</sup> Dice Raúl Trejo que "conforme dejaron de considerarse en una situación cómoda, cada vez más grupos de trabajadores al servicio del Estado se organizaron, ya sea para impulsar direcciones sindicales más representativas o para defender demandas muy elementales: salarios y empleo", Raúl Trejo Delarbre, Crónica del sindicalismo en México (1976-1988), México, Ed. Siglo XXI/UNAM, 1990, pág. 365.

los ochenta<sup>17</sup>.

Las demandas reiteradas por los burócratas giraron en torno a dos grandes ejes: por un lado, la reivindicación salarial y la lucha por la permanencia y/o reinstalación en el empleo; y por el otro, el cuestionamiento del corporativismo y la búsqueda de posiciones sindicales<sup>18</sup>. Si bien en conjunto las demandas pudieran calificarse como inmediatistas por su carácter laboral y económico, el cuestionamiento hacia la relación corporativa, en la que se basa la sectorización del partido de Estado, adquiere un cariz político, máxime que proviene de quien sostiene y da cuerpo al poder ejecutivo: la burocracia central. La trascendencia política de la lucha en torno al salario y a la democratización del sindicalismo oficial, que colectivos de burócratas emprendieron, deberá evaluarse tomando en consideración que aquella se gestó en medio de la crisis económica y, en gran medida en función de ella, ante la parálisis

---

<sup>17</sup> Sobre el tema puede consultarse el trabajo de Raúl Trejo Delarbre, 'La parálisis obrera', en Mexos, México, núm. 112, abril de 1987.

Desde finales de los años setenta comenzó a dibujarse una tendencia que en los ochenta se agudizó: la constante disociación, en el seno del movimiento sindical, entre reivindicaciones económicas y respuestas políticas a la crisis. Ello explica por qué la desobediencia civil -en el terreno político-, que progresó en algunas entidades federativas -Chihuahua y Sonora, por ejemplo-, no encontró su correlato en las organizaciones sindicales.

<sup>18</sup> Trejo Delarbre las resume en los términos siguientes: "Pugnas por la representación sindical y sobre todo inquietud ante la contracción del sector público - que para ellos se traduce en amenaza a sus fuentes de trabajo- han definido la mayor parte de las acciones sindicales entre los empleados de la administración gubernamental", Raúl Trejo Delarbre, Crónica del sindicalismo en México (1976-1988), op. cit., pág. 364. Del mismo autor, véase, "Sexenio de cambios aplazados. (Política laboral y sindicalismo, 1982-1988)", en Política 28, Suplemento de El Nacional, México, D.F., 29 de noviembre de 1991. En especial pág. 5.

del movimiento obrero<sup>19</sup>. Y todavía más, fue una movilización que desafió las restricciones legales imperantes en la legislación laboral, que como vimos en el capítulo precedente, prácticamente imposibilita el recurso de huelga en el sector público central<sup>20</sup>.

Hacia mitad de la década, los saldos de la movilización en el terreno sindical los resumía un dirigente de la Secretaría de Programación y Presupuesto: "No podríamos hablar de la formación de una corriente democrática de los trabajadores del Estado, lo que existe es un proceso desigual de recuperación de espacios sindicales por parte de estos trabajadores. En la SPP, el caso que mejor conozco, viene dándose este proceso desde 1982 (...)

---

<sup>19</sup> A mediados de la década, Adolfo Gilly planteaba: "La lucha por el salario es hoy piedra angular de la lucha por la nación", y no hay en esta afirmación absolutamente nada de reductivo (...) organizar la defensa del salario en la crisis conduce a la necesidad de transformar o recrear las formas de organización y de dirección de los asalariados frente a los nuevos desafíos de esta crisis y de aquellos proyectos. Y para organizarse es necesario democratizar, desde el sindicato hasta la sociedad", Adolfo Gilly, "La caída salarial", en México, México, núm. 86, febrero de 1985, pág. 24.

<sup>20</sup> "A pesar del marco jurídico restrictivo y controlador, en algunas dependencias del gobierno los trabajadores han desarrollado luchas por la democratización de sus sindicatos y por reivindicaciones laborales importantes", Próspero López Cárdenas, "Legislación especial y sindicalismo de trabajadores al servicio del Estado", en Javier Aguilar (coord.), Los sindicatos nacionales en el México contemporáneo, vol. 4. (Educación, telefonistas y bancarios), México, Ed. García Valdés, (Col. Ciencias Sociales), 1989, pág. 256. Francisco Zapata puntualiza: "A pesar de la existencia de las disposiciones mencionadas (restricciones al derecho de huelga, VAEV), las presiones de los trabajadores del sector público se llevan a cabo fuera de su jurisdicción. Es decir, la acción de los empleados públicos se sitúa fuera de los marcos jurídicos previstos para su desarrollo. Las tomas de locales de trabajo, mítines, marchas y paros parciales son formas de acción que involucran la suspensión de labores y que, a pesar de no ser legales, de hecho, son manifestaciones tomadas en cuenta por las autoridades. Existe entonces una posibilidad de lograr demandas fuera de la ley, que ha sido utilizada por los trabajadores del sector público", Francisco Zapata, Relaciones laborales y negociación colectiva en el sector público mexicano, México, El Colegio de México, Documentos de Trabajo, Centro de Estudios Sociológicos, 1987, pag. 55.

Hoy se ha avanzado en algo que nunca había existido: la generalización de las demandas. Hoy se manejan las mismas demandas por todos los trabajadores, incluidos los de confianza. Se ha rescatado también el uso de asambleas generales en algunas secciones, aunque es una tendencia presente en todo el sindicato. Lo prueba el hecho de los permanentes cuestionamientos de los trabajadores hacia las direcciones seccionales o delegacionales que no actúan en su beneficio" <sup>21</sup>.

Las estadísticas acerca del tipo de conflictos que registra la estructura laboral mexicana durante el periodo 1983-1988, nos permiten ilustrar la magnitud alcanzada por la movilización burocrática.

El cuadro 4.1. nos proporciona información acerca de los conflictos laborales, utilizando al sector de actividad como criterio clasificatorio. Aun cuando de los cuatro sectores registrados, la burocracia aparece de forma agregada, es decir, incluyendo a los trabajadores de los sectores central y paraestatal, los datos son de utilidad para establecer la referencia con respecto al resto de los trabajadores. Evidentemente la burocracia no es el sector de actividad que registra el mayor número de conflictos por emplazamientos, huelgas estalladas o convenios de revisión salarial; entre otros

---

<sup>21</sup> Max Mejía, "Salarios burocráticos: entre la retabulación y el aumento" (entrevista de Luis Méndez), en El Cotidiano, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, año 2, núm. 7, agosto-septiembre de 1985, pág. 30.

factores debido al marco restrictivo que rige las relaciones laborales. Así, el número de huelgas registradas (57) en la burocracia se refiere a los trabajadores del sector paraestatal, regidos por el apartado A de la Ley Federal del Trabajo. El dato más significativo lo proporciona el renglón de conflictos clasificado como de "otras respuestas" que incluyen manifestaciones, paros, mítines, marchas, huelgas de hambre, etc. Con 950 conflictos durante el periodo, el sector burocracia superó a los registrados en el transporte y el comercio; cifra cercana a la contabilizada por el sector educación<sup>22</sup>. Lógicamente es en este renglón donde se desplegó con mayor amplitud la movilización burocrática y de manera particular entre 1985 y 1988.

---

<sup>22</sup> Si modificáramos el cuadro agrupando los conflictos de la educación con los de la burocracia, los datos se elevarían significativamente. Esto sería posible pues, como vimos en el capítulo III, la mayoría de los trabajadores de la educación -se refiero a los afiliados al SNTE-, al igual que los burócratas del sector central de la administración pública, se rigen por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTISE), reglamentaría del apartado B del artículo 123 constitucional.

CUADRO 4.1  
CONFLICTOS OBRERO PATRONALES 1983-1988  
TIPO DE CONFLICTOS

TIPO DE CONFLICTOS	SECTOR DE ACTIVIDAD	1983	1984	1985	1986	1987	1988	TOTAL
EMPLAZAMIENTOS*	Industrial	178056	681	3758	11597	9152	34	203278
	Burocracia	55	3	44	7	7	6	122
	Transporte, Comercio y Otros	343	587	96	27	1300	15	2368
	Educación	68	350	120	214	130	65	947
	<b>TOTAL EMPLAZAMIENTOS</b>	<b>(1)178522</b>	<b>1621</b>	<b>4018</b>	<b>(4)11845</b>	<b>(6)10589</b>	<b>(7)**120</b>	<b>206715</b>
HUELGAS ESTALLADAS*	Industrial	(2)5093	103	90	83	4167	32	9568
	Burocracia	6	7	24	7	4	9	57
	Transporte, Comercio y Otros	(3)4518	112	68	65	22	28	4813
	Educación	61	14	77	34	21	42	249
	<b>TOTAL DE HUELGAS ESTALLADAS</b>	<b>9678</b>	<b>236</b>	<b>259</b>	<b>189</b>	<b>(5)4214</b>	<b>111</b>	<b>14687</b>
CONVENIOS DE REVISION SALARIAL*	Industrial	24418	467	547	254	251	57	25994
	Burocracia	7	15	31	34	61	30	178
	Transporte, Comercio y Otros	388	526	90	62	80	71	1395
	Educación	26	33	61	51	92	53	316
	<b>TOTAL DE CONVENIOS</b>	<b>24839</b>	<b>1041</b>	<b>729</b>	<b>401</b>	<b>484</b>	<b>211</b>	<b>27705</b>
OTRAS RESPUESTAS (manifestaciones, paros, mítines, marchas, etc.)	Industrial	343	176	223	618	122	54	1536
	Burocracia	16	46	168	354	156	210	950
	Transporte, Comercio y Otros	62	57	101	226	69	60	575
	Educación	213	72	244	336	197	191	1253
	<b>TOTAL OTRAS RESPUESTAS</b>	<b>634</b>	<b>351</b>	<b>736</b>	<b>1534</b>	<b>544</b>	<b>515</b>	<b>4314</b>
<b>NUMERO TOTAL CONFLICTOS</b>	<b>213673</b>	<b>3249</b>	<b>5742</b>	<b>13969</b>	<b>15831</b>	<b>957</b>	<b>253421</b>	

FUENTE: La Jornada, Uno más Uno, Excelsior, El Día, El Universal, El Sol de México, El Heraldó, Movidades, El Nacional, Ovaciones, El Financiero.

\*Supuestamente el número de huelgas estalladas sumado al número de convenios de revisión salarial firmados, deberá ser igual al número de emplazamientos realizados. No es así por dos razones: en algunos casos los emplazamientos son retirados y en otros no son captados por la información periodística.

\*\*Información tomada sólo del periódico La Jornada en los meses de mayo, julio y diciembre.

(1) Casi la totalidad de los emplazamientos a huelga establecidos en este año se realizaron durante el mes de mayo, antecedente de la amenaza a huelga general que debería realizarse en el mes de junio. La cifra (174 mil) fue tomada de las declaraciones emitidas por la CTM. Las Juntas Federales y Locales de Conciliación y Arbitraje, declararon que para el día 1 de mayo de casi 200 mil emplazamientos se había resuelto el 50%.

(2) Casi la totalidad de las huelgas estalladas este año se registran en el mes de junio. Se dieron grandes contradicciones en la información vertida por la prensa. Para el día 16 de junio la CTM informó de 5 mil huelgas estalladas mientras la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje afirmaba que no pasaban de 500.

(3) La mayor parte se centró en cines y restaurantes.

(4) Incremento en el número de emplazamientos debido a una supuesta presión ejercida por el sindicalismo oficial ante la negociación de los salarios mínimos.

(5) De las huelgas estalladas, 4103 se dieron en el ámbito de la industria textil.

(6) Más de la mitad de los emplazamientos a huelga (5569) se establecieron durante los meses de noviembre y diciembre, como parte de la estrategia del Congreso del Trabajo de llamar a huelga general si no se incrementaban los salarios en 43%. Conflicto resuelto con la aceptación del Pacto de Solidaridad Económica.

(7) La impresionante caída en el número de emplazamientos a huelga encuentra su explicación en los efectos que el Pacto de Solidaridad Económica tuvo sobre la respuesta obrera al cancelarse durante 9 meses los aumentos al salario mínimo.

Elaboró: Luis Méndez B. y Mz. Teresa Garza G.

Tomado de: Luis Méndez y Miguel Ángel Romero M., "Fin de un sexenio...¿y de una alianza?: Lucha obrera en 1988", en El Cotidiano, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, año 6, núm. 28, marzo-abril de 1989, pág. 54.

La revisión de los conflictos durante la década 1982-1992, prueba que la protesta pública de la burocracia fue limitada preferentemente "a una secretaría de Estado o a unas cuantasecciones de los sindicatos que hay en cada dependencia gubernamental. Sólo excepcionalmente se conocen decisiones o movilizaciones conjuntas de trabajadores de varias secretarías"<sup>23</sup>. Ejemplos de estos últimos esfuerzos aglutinadores se dieron entre 1983 y 1985, cuando surgen el Foro Sindical Sobre la Problemática del ISSSTE (FSPI), el Primer Foro Nacional de Trabajadores Democráticos del Apartado B (PFNTDAB) y

<sup>23</sup> Raúl Trejo Delarbre, Crónica de sindicalismo en México, (1976-1988), *op. cit.*, pág. 365.

el Frente Intersecretarial en Defensa del Empleo y el Salario (FIDES). El FSPI fue impulsado en el año de 1983 por tabajadores universitarios y empleados de diversas dependencias públicas, con el objeto de luchar por la ampliación y mejora de las prestaciones otorgadas por el ISSSTE. Se trataba de romper con la apatía mostrada por la burocracia sindical en este renglón, pues se afirmaba que "la FSTSE no llamaría a la movilización para lograr mayores recursos, pues hacerlo significaría cuestionar la política de recortes en el gasto público del gobierno federal". El Frente "retomó nuevos bríos hacia 1987, con el reconocimiento de la centralidad de las prestaciones como móvil de lucha". Sin embargo, los esfuerzos por construir una organización amplia se vieron frustrados por el desgaste a que condujo la movilización prolongada y por las limitaciones propias de sus demandas. Así, el Frente "quedó confinado como un órgano gestor de prestaciones"<sup>24</sup>.

"En agosto de 1983, más de cuarenta sindicatos, secciones, grupos y corrientes sindicales pertenecientes a la FSTSE, organizaron el Primer Foro Nacional de Trabajadores Democráticos del Apartado B, en donde se consideró que la política gubernamental de austeridad constituía el principal riesgo laboral para ese sector. En las resoluciones de aquel Foro se

---

<sup>24</sup> Cristóbal Muñoz Riveroll, ex Secretario de Previsión Social del Comité Ejecutivo del Sindicato Independiente de Trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana (SITUAN). Entrevista realizada por el autor, México, D.F., 28 de agosto de 1991.

dijo: 'Los trabajadores al servicio del Estado enfrentan la política de austeridad en: 1) Implantación de topes salariales; 2) Reajustes de personal, congelación de plazas, del escalafón, el cierre de centros de trabajo y la automatización en los servicios que posibilita el desplazamiento del personal; 3) La restricción en el otorgamiento de prestaciones de seguridad social; 4) El incremento en los ritmos de trabajo; 5) La implantación de sistemas de evaluación y la disminución de las plazas de base, existiendo la tendencia de convertirlas en plazas de confianza en todos los casos en que sea posible, aún a costa de violar la ley'<sup>25</sup>.

Por su parte el FIDES surgió el 30 de julio de 1985, cuando "trabajadores de base y de confianza, afectados por la restructuración del aparato gubernamental acuerdan su creación(...) El Frente quedó integrado por trabajadores de siete secretarías: SECOFI, SEDUE, STPS, SEPECSA, SS, SPP y SEP"<sup>26</sup>. Un mes después se suman los empleados de otras instituciones -entre ellos, del Departamento del Distrito Federal y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público- así, para el mes de agosto el

---

<sup>25</sup> Raúl Trejo Delarbre, Crónica del sindicalismo en México, (1976-1988), *op. cit.*, págs. 365 y 366. (El autor toma los resolutivos del PFNIDAB del trabajo de Patricia Revelo Blancas, "Movimientos de trabajadores al servicio del Estado ante la crisis", ponencia en el Seminario Regional sobre Movimientos Sociales en el Valle de México, IIS-UNAM, diciembre de 1983, mimeo, (VAEV).

<sup>26</sup> Carmen Llorens, "Cronología del FIDES", en El Cotidiano, México, DCSH-UNAM, Azcapotzalco, año 2, núm. 7, agosto-septiembre de 1985, pág. 13.

Frente llega a agrupar a trabajadores de 14 instituciones federales, los que se plantean hacer frente "a una política económica que nosotros no diseñamos pero que si nos afecta; (queremos) decirle al gobierno que no (pretendemos) agredirlo sino conservar nuestros empleos"<sup>27</sup>. Pese a los logros alcanzados<sup>28</sup>, el FIDES, al igual que el FSPI, fue presa del desgaste de la movilización y de sus limitaciones organizacionales. Con el tiempo los despedidos buscaron otras alternativas de trabajo, los recortes de personal se dirigieron de manera preferente al trabajo de confianza y hacia 1986 cesaron en su intensidad. Se desvanecían así las restringidas demandas que habían dado sentido al intento unificador y con ellas llegó su lógica disgregación.

Hacia finales de 1984 se registra un nuevo esfuerzo convergente, que como los anteriormente descritos, surge ante la iniciativa gubernamental de implantar el servicio civil de

---

<sup>27</sup> A principios de agosto de 1985, durante la reunión de unificación, el FIDES precisa sus demandas y resuelve: "Constituir el Frente para defender el empleo; contra los despidos: basificación para todo el personal con antigüedad de seis meses como lo marca la Ley Federal Burocrática; basificación del personal indebidamente considerado de confianza o en su caso reubicación del personal asegurando plazas de base equivalentes". "Se organizan para evitar su despido los burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 4 de agosto de 1985, págs. 3 y 6A.

<sup>28</sup> El 1o. de septiembre de 1985, aproximadamente un mes después de su constitución, el FIDES explicitaba sus demandas inmediatas y resumía sus logros: "(El FIDES) exige la devolución de 64 mil plazas que la FSISE utiliza para personal de apoyo, a fin de que se pueda reubicar en ellas a los trabajadores despedidos". En el terreno de los logros, la organización expresaba: "Se ha logrado contener los despidos indiscriminados en algunas secretarías de Estado, se cuenta ya con la solidaridad y apoyo de organizaciones sindicales y políticas, y se ha logrado que la FSISE deje atrás su posición inicial de 'indiferencia' ante los despidos", Carraen Llorens, op. cit., pág. 16.

carrera para los trabajadores del apartado B. La oposición al proyecto estatal se materializa en el Foro Sobre el Servicio Civil de Carrera (FSCC), que realiza su primera reunión los días 6 y 7 de octubre de dicho año. A ésta asisten trabajadores de distintas dependencias y entidades de la administración pública<sup>29</sup>. A través de una Ley del Servicio Civil, el ejecutivo federal pretendía impulsar la modernización de las relaciones laborales en el sector público. El proyecto elaborado por la Dirección General del Servicio Civil de la Secretaría de Programación y Presupuesto<sup>30</sup> fue impugnado por el Foro en virtud de que en él "ha prevalecido el criterio de los funcionarios de la SPP que convencidos de los beneficios de la austeridad, se proponen modernizar las relaciones laborales con los trabajadores (...) al menor costo posible, con la normatividad de salarios bajos y la máxima limitación a la intervención de las organizaciones sindicales en la defensa de los intereses de los trabajadores"<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Entre otros, empleados de la Secretaría de Pesca, de la Industria Nuclear -SUTIN-, de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos -Secciones 11, 20, 52, 65 y 74- de Comunicaciones y Transportes -Corriente el Transmisor Democrático-Telefonistas-SMTRM-, Programación y Presupuesto -Secciones 3, 13, 18-, trabajadores universitarios, así como observadores e invitados de correos y telégrafos, trabajadores civiles de la Secretaría de Marina, Desarrollo Urbano y Ecología -Corriente de Trabajadores Democráticos-, Hacienda y Crédito Público, Sección VII (Chiapas) del SMTE, SITUAM, BANOBRAS. Véase, "Resoluciones del 1er. Foro Sobre Servicio Civil de Carrera", La Jornada, México, D.F., 25 de octubre de 1984, págs. 14, 19.

<sup>30</sup> Cuyos contenidos más generales abordó en el siguiente apartado.

<sup>31</sup> Luis Fueyo M., "Los trabajadores al servicio del Estado ante el próximo periodo legislativo", en Solidaridad, México, núm. 1., noviembre de 1983, pág. 19.

El Foro consideraba un retroceso en las conquistas laborales la implantación del SCC<sup>32</sup>, sobre todo hacer énfasis en las mayores restricciones que supondría para la negociación bilateral (Estado-sindicato) de las condiciones de trabajo<sup>33</sup>. Francisco Zapata precisa la que a su juicio fue la fuente principal de descontento: "Quizás una de las críticas más serias tiene que ver con la percepción de que el SCC termina con la antigüedad como criterio de ascenso escalafonario. La idea del SSC de ligar la promoción a la capacitación, que es una idea modernizadora, choca frontalmente con la tradición sindical de la promoción por antigüedad. Por ello, los trabajadores se oponen a dicho

---

<sup>32</sup> El análisis que realizó el Foro sobre el proyecto de SCC, concluyó: '1) Con la implantación del proyecto los pocos espacios de bilateralidad de los trabajadores públicos se anulan; 2) Con el proyecto de SPP se eliminan derechos ya adquiridos por los trabajadores a través de años de lucha; 3) con la implantación del proyecto de la SPP desaparecerían artículos de las Condiciones Generales de Trabajo que son fundamentales para la reivindicación económica y social de los trabajadores. Por otra parte las CGJ serían fijadas por el Estado unilateralmente; 4) El proyecto de la SPP pretende retomar como derechos máximos de los trabajadores los contemplados en los reglamentos más atrasados hasta hoy existentes; 5) El proyecto de la SPP hace ver aun más lejana la demanda de los trabajadores de igualar los derechos con los trabajadores del Apartado A; 6) En lo referente a la inmovilidad, el proyecto de SPP viola a la Constitución y a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado; 7) El proyecto de la SPP pretende individualizar las relaciones de los trabajadores y el Estado marginando así a los sindicatos y relegándolos al mero papel de gestores, negando así su carácter histórico y la razón misma de su existencia; 8) En los procesos que van desde la admisión hasta la jubilación del trabajador el proyecto de la SPP no contempla la participación de los sindicatos; 9) Con el proyecto de la SPP se pretende transformar la relación laboral en relación administrativa', "Resoluciones del 1er. Foro Sobre Servicio Civil de Carrera", op. cit.

<sup>33</sup> En realidad, las condiciones de trabajo en el sector público federal son fijadas de manera unilateral, pues la participación sindical es sumamente restringida. "Las Condiciones Generales del Trabajo se fijarán por el Titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente; a solicitud de éste, se revisarán cada año", Artículo 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, México, 2ta. ed., Ed. Porrúa, 1986, pág. 50.

criterio"<sup>34</sup>.

El debate y las reacciones que suscitó el proyecto de SCC hicieron postergar por tiempo indefinido la aprobación de la ley por el Congreso de la Unión. En medio de la severa crisis económica parecía innecesario alentar un conflicto de mayores consecuencias con el personal gubernamental. El Estado se reservó el proyecto para mejores tiempos.

Quizás los momentos más espectaculares y dramáticos de la protesta burocrática fueron protagonizados por trabajadores de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos entre 1987 y 1988. A partir de 1983, los empleados de la SARH tuvieron una participación relevante en el conjunto de movilizaciones del sector público; el resultado fue la formación de una Corriente Democrática en 1986, que pronto integró a trabajadores de distintas secciones sindicales. El impulso organizador de la Corriente provino de las secciones 20, 52, 64 y 65. En su programa la Corriente postulaba "que su eje central es la organización de los trabajadores en todos los niveles, con la finalidad de impulsar la renovación sindical cuyo contenido central es promover la democratización del Sindicato y desarrollar las condiciones para el ejercicio pleno de la libertad sindical". En el terreno de las reivindicaciones

<sup>34</sup> Francisco Zapata, Relaciones laborales y negociación colectiva en el sector público mexicano, op. cit., pág. 45.

laborales, la Corriente se proponía "crear una fuerza organizada y patriótica (que) tiene que ver con el impulso de alternativas que los trabajadores concebimos como válidas para enfrentar la crisis con un menor costo social. Cuestionamos la política que ha sido impuesta cuyos resultados inmediatos se constatan en la contención salarial; el despido abierto o disfrazado de casi 200,000 burócratas en el país y en el constante elevamiento del costo de la vida"<sup>35</sup>.

Para 1987 la Corriente Democrática dirigía seis de las 75 secciones que comprende el Sindicato de la SARH. Las secciones 20, 65, 70 y 71 -en el D.F.-, 30 -Toluca, Estado de México- y la 52 -de Chiapas-<sup>36</sup>. Dato importante si tomamos en consideración que el de la SARH es el segundo sindicato, después del SNTE, con mayor número de afiliados -198000- del sector público central mexicano (véase cuadro 3.1.).

En mayo de 1987, en ocasión del tradicional desfile del día del trabajo, más de 100 trabajadores de la Corriente Democrática -sección 70- decidieron hacer una parada sin camisa frente al balcón presidencial para "exigir aumento salarial de emergencia y

---

<sup>35</sup> Programa de la Corriente Democrática de los Trabajadores de la SARH, México, s/f, págs. 9 y 10.

<sup>36</sup> Véase, Adolfo Gilly, "SARH: que ya no los saluden", *La Jornada*, México, D.F., 5 de junio de 1987, pág. 12.

el fin del charrismo sindical"<sup>37</sup>. Las represalias contra los "descamisados", como se les conoció a partir de ese momento, no se hicieron esperar y provinieron de la dirigencia sindical. Acusados por el secretario general, Cutberto Medina, por actos vandálicos y por desprestigiar al sindicato, el 13 de junio les fueron rescindidos los contratos de trabajo a seis dirigentes de la sección 70 y a uno más de la sección 32 -de Iguala, Guerrero-<sup>38</sup>. Los despidos políticos motivaron la realización de una huelga de hambre que fue llevada a cabo por los trabajadores: Lilia Mejía, dirigente despedida, Isaias Beltrán y Armando Cañedo. El 7 de septiembre iniciaba el ayuno y culminaría 33 días después, el 9 de octubre, ante el estado crítico de salud de los huelguistas y sin haber logrado la reinstalación de los dirigentes despedidos<sup>39</sup>.

Ocho meses después, el 13 de junio de 1988, Alejandro Garza López, Alejandra Cardoza Ventura y Jaime Ortega Cortés, dirigentes de las secciones 70 y 71, iniciaron una nueva huelga de hambre. Una semana antes, trabajadores de las secciones

---

<sup>37</sup> Juan Guzmán G., "Demandas obreras: freno a la carestía y 'no a la requisita'", La Jornada, México, D.F., 2 de mayo de 1987, págs. 1-8.

<sup>38</sup> Andrea Becerril, "Rescinden contratos a 6 de los descamisados de mayo", La Jornada, México, D.F., 14 de junio de 1987, pág. 12.

<sup>39</sup> Las autoridades de la SARH sólo ofrecieron la liquidación de los trabajadores y el pago de salarios caídos. "Debido al estado crítico de Lilia Mejía, fue levantado el ayuno", La Jornada, México, D.F., octubre 10 de 1987, pág. 12.

mencionadas habían solicitado al Comité Ejecutivo Nacional la solución a varias demandas: "Evitar el despido de 10 mil trabajadores de la SARH en todo el país, a quienes desde enero se les transfirió de su base a lista de raya -algunos hasta con 23 años de antigüedad-; el restablecimiento de los derechos sindicales y las plazas a 7 dirigentes de la sección 70 -despedidos por la protesta de los descamisados, VAEV- y la agilización del trámite ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de la demanda contra la Secretaría por violaciones a la autonomía sindical, cuotas retenidas y salarios no entregados a las secciones 70 y 71". Al no obtener respuesta en el tiempo prometido por el Comité, decidieron instalar un campamento de protesta fuera de las oficinas del Sindicato Nacional. A las amenazas iniciales, se sucedió una acción violenta donde fueron golpeados trabajadores, aparentemente por órdenes del Comité Ejecutivo. Así, el día 13 se decidió estallar la huelga de hambre<sup>40</sup>. Fue una dramática protesta que puso en peligro la vida de los 3 ayunantes. A los 33 días, Alejandro Garza fue retirado debido a su crítico estado de salud. Posteriormente, a los 40 días, le siguió Alejandra Cardoza. Jaime Ortega se mantuvo sin ingerir alimentos por espacio de 47 días; el 28 de julio fue llevado inconsciente al hospital, luego de llegarse a un acuerdo entre la SARH, la FSTSE, el Comité Ejecutivo y los representantes de las secciones 70 y 71. Los trabajadores lograron el compromiso

---

<sup>40</sup> Sara Lovera, "Cumplieron los trabajadores de la SARH 19 días de ayuno", La Jornada, México, D.F., 1 de junio de 1988, pág. 5.

de la SARH de restituir las plazas de base transferidas a lista de raya; el restablecimiento de los derechos sindicales a cinco de los "descamisados", otros dos aceptaron su liquidación; el Comité Ejecutivo se comprometió a respetar la autonomía sindical de las secciones 70 y 71 y éstos a no intervenir en los asuntos internos de otras secciones; y el inicio del proceso de remoción de un funcionario administrativo impugando por los trabajadores<sup>41</sup>.

El año de 1988 sería particularmente intenso en movilizaciones. Hacia el verano, el día 6 de julio, se realizaron elecciones federales para renovar el Congreso de la Unión y la presidencia de la República. La coyuntura electoral y la intensidad de las campañas políticas permitió la confluencia de las movilizaciones partidarias y anticorporativas en el escenario nacional. Al menos existen evidencias de que la candidatura del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas despertó simpatías entre la burocracia estatal<sup>42</sup>. Incluso, días después de las elecciones, durante los actos de conmemoración del 50 aniversario de la FSTSE, trabajadores protestaron contra las condiciones laborales en el sector público y lanzaron vivas a Cárdenas, interrumpiendo en

---

<sup>41</sup> Andrea Becerril. "Concluyó la huelga de hambre de 47 días", La Jornada, México, D.F., 29 de julio de 1988, págs. 1-10.

<sup>42</sup> Véase nota 10 del capítulo I. AL respecto Bizberg, señala: "Aparentemente buena parte de los obreros y empleados de gobierno ven al proyecto modernizador de De la Madrid y Salinas como amenaza a sus derechos adquiridos y a sus empleos y consideran que el neocardenismo abandera en su forma más auténtica el proyecto original que está en la base del PRI", Ilán Bizberg, op. cit., pág. 721.

repetidas ocasiones a los oradores oficiales<sup>43</sup>.

A principios del mes agosto de 1988 se registraban conflictos e impugnaciones a la dirigencia sindical en diversas instituciones, entre otras, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) -donde se había formado la Coordinadora Democrática de Trabajadores-, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI)<sup>44</sup>. Sin duda, las medidas de austeridad en el gasto público dictadas por el ejecutivo federal a principios de año, que habían supuesto la cancelación de 30 mil plazas (17 mil en el sector central y 17 mil en el paraestatal) y reducciones importantes en los apoyos para la realización de trabajos de supervisión y funcionamiento de la administración pública<sup>45</sup>, avivaron el descontento y la inseguridad entre los trabajadores gubernamentales. Nuevas protestas y disidencias se sucedían para hacer del año 1988 el de mayor cuestionamiento a la política

---

<sup>43</sup> Andrea Becerril, "Manifestaciones de inconformidad de la burocracia en un acto de la FSISE", La Jornada, México, D.F.; 21 de julio de 1988, pág. 3.

Dos semanas después de las elecciones, Cárdenas visitaba a los trabajadores en huelga de hambre de la SARH, en un gesto que "causó impacto entre los trabajadores de la SARH, de Teléfonos de México y otras dependencias", Andrea Becerril y Horanegildo Castro, "Llamó Cárdenas a trabajadores de la SARH a levantar el ayuno", La Jornada, México, D.F., 20 de julio de 1988, pág. 10.

<sup>44</sup> Véase, Andrea Becerril, "Preocupación en el Congreso del Trabajo por los conflictos de la SARH, SECOFI E IMSS", La Jornada, México, D.F., 4 de agosto de 1988, pág. 8.

<sup>45</sup> Roberto Fuentes Vivar, "En 1988 canceladas 30 mil plazas de burócratas", La Jornada, México, D.F., 23 de agosto de 1988, pág. 29.

económica del sexenio que concluía. Para el mes de noviembre diez trabajadores del Centro Nacional de Estudios Tecnológicos (CENETI), dependiente de la Secretaría de Educación Pública (SEP), iniciaban una huelga de hambre, demandando la reinstalación de 52 trabajadores despedidos a inicios del gobierno de Miguel de la Madrid. Una semana después accedían a la solicitud de las autoridades de retirar el ayuno para iniciar las negociaciones; pero aclaraban que de no ver satisfechas sus demandas y "conscientes de que se dará el cambio sexenal en las próximas fechas, fincarán todo tipo de responsabilidades a las autoridades salientes, de acuerdo con la ley, a fin de evitar más burla y falta de respeto a los derechos y dignidad de los trabajadores al servicio del Estado"<sup>46</sup>.

El momento culminante de la protesta burocrática se vivió en el mes de diciembre. El día 15 se realizaron mítines, plantones y paros de labores en diferentes instituciones. La jornada concluyó con una gran manifestación, que partiendo del edificio de la FSTSE, arribaría al zócalo de la ciudad de México. Ese día paralizaron las labores trabajadores de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Hubo plantones en la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP), Turismo (SECTUR), Desarrollo Urbano y

<sup>46</sup> Andrea Becerril, "Levantán su huelga de hambre los 10 trabajadores del Coneti", La Jornada, México, D.F., 27 de noviembre de 1988, pág. 6.

Ecología (SEDUE), Pronósticos Deportivos, Hospital Rubén Leñero y la Central de Abastos. Trabajadores de Hacienda realizaron paradas en diferentes puntos de la ciudad y realizaron una marcha al zócalo. Ahí confluyeron con la gran manifestación que centralizaba sus demandas en el "pago de una compensación extraordinaria de dos meses y aumento salarial del 100 por ciento". La manifestación fue convocada por la Coordinadora de Trabajadores al Servicio del Estado (COTRASE), agrupación que había surgido "de manera espontánea" en las últimas semanas. Trabajadores de diez Secretarías de Estado, del gobierno del Distrito Federal, del Servicio Postal Mexicano, del DIF - Desarrollo Integral de la Familia- y del Poder Judicial Federal, conformaban la COTRASE. Así, a los trabajadores mencionados se sumaron contingentes de SECOFI, de la Dirección de Culturas Populares de la SEP, de la Secretaría de Pesca y de la Reforma Agraria; para dar por resultado la mayor movilización de trabajadores estatales en la década de los ochenta. Esa misma tarde la FSTSE emitió un comunicado en el que su máximo dirigente, Hugo Domenzáin, apelaba a la cordura de los empleados disidentes, y los instaba a "ratificar la confianza y respaldo a los dirigentes de sus sindicatos, 'los auténticos representantes electos'"<sup>47</sup>. Evidentemente la persistencia y magnitud de la movilización representaba una seria amenaza para la estabilidad de la burocracia sindical oficialista, pues cuestionaba su

---

<sup>47</sup> Andrea Becerril, "Realizaron una marcha al zócalo más de 4 mil empleados públicos", La Jornada, México, D.F., 16 de diciembre de 1988, pág. 8.

incapacidad para hacer frente a la política de austeridad y recortes en el gasto público y el recurrir a los viejos métodos de control corporativo, pero ahora sin contar con los bienes económicos de antaño<sup>48</sup>.

Sin alcanzar la magnitud de la movilización que tuvo lugar en el Distrito Federal, en función básicamente de la centralización de la administración pública y de la alta concentración del empleo gubernamental en la capital del país, en Baja California también se registra una protesta pública permanente de la burocracia federal durante la década de los ochenta. Los móviles son los mismos: reivindicación salarial, mejoramiento de las prestaciones sociales, permanencia y estabilidad laboral e impugnación de los procedimientos de elección y representación sindical.

En Baja California, con excepción de una toma colectiva de viviendas, prácticamente no se registran acciones convergentes o que cristalicen en agrupaciones más amplias de los trabajadores. Más bien se siguió la norma característica de la protesta a nivel nacional, la movilización y localización de conflictos por

---

<sup>48</sup> "No se ha logrado evitar que el impacto de la crisis repercuta en el respaldo político de las organizaciones sindicales, cuyas bases se sienten engañadas por sus dirigentes. Los efectos más claros se pueden observar al interior de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) -la segunda organización en importancia después de la CTM, dentro del Congreso del Trabajo- en la que se presentan innumerables divergencias y enfrentamientos, al grado de que las bases y un importante número de secciones de los sindicatos federados han convocado a la creación de una Coordinadora de Trabajadores al Servicio del Estado, en abierta confrontación con sus principales líderes", José Martínez, "La crisis une al sindicalismo oficial e independiente", El Financiero, México, D.F., 21 de diciembre de 1980, pág. 51.

sección sindical. La protesta pública la realizan de manera preferente trabajadores de las delegaciones sindicales más numerosas en la entidad: de la sección 2 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), de la sección 42 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salubridad (SNTSS), sección 8 del Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (SNTISSSTE) y sección 7 de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SNTSARH)<sup>49</sup>.

Las acciones de protesta -marchas, mítines, paros, plantones-, de los trabajadores de las delegaciones regionales en Baja California, no sólo fueron llevadas a cabo a partir de movilizaciones nacionales, en gran medida obedecieron a demandas internas por mejores condiciones de trabajo o de impugnación a la representación sindical. Ejemplos del primer caso lo encontramos en el movimiento exitoso de los médicos residentes del SNTSS de mayo de 1983, en demanda de mejoría salarial y de equipamiento técnico, secundado por 52 residentes del Hospital General de Mexicali<sup>50</sup>. Del segundo, las manifestaciones de enfermeras del Hospital General de Tijuana, afiliadas a aquél, en demanda de

---

<sup>49</sup> En razón de su membresía, a las secciones mencionadas les corresponden los lugares 1, 2, 3 y 5, entre los sindicatos federales en Baja California. Al respecto, véase el apartado 3.3.1. del capítulo III.

<sup>50</sup> "La SSA niega que suspenderá a los médicos 'paristas'", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 20 de mayo de 1983, pág. 7A y "Termina el paro de los médicos residentes en el Hospital", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 31 de mayo de 1983, pág. 7A.

"retabulación salarial, guardería infantil, dotación de uniformes, mayor surtido de artículos en las tiendas del ISSSTE, a precios accesibles, y otras prestaciones que les permitan lograr mejores condiciones de vida"<sup>51</sup>; así como los paros realizados en protesta por la tardanza en la puesta en operación de los equipos de aire acondicionado en la ciudad de Mexicali, que para los meses de mayo a septiembre llega a reportar una temperatura cercana a los 48º centígrados<sup>52</sup>.

Un fuerte movimiento de impugnación sindical se registró en la sección 42 del SNTSS en el verano de 1986. Durante todo el mes de junio, trabajadores de las subsecciones 2, 3, y 4, (Tijuana, Ensenada y Tecate), paralizaron los Centros de Salud en demanda de la destitución del Comité Directivo Estatal del Sindicato, encabezado por Cenobio Flores González. Los trabajadores lograron que el Comité Ejecutivo Nacional removiera al líder mencionado. Sin acatar el dictámen, Flores González llevó a cabo una reunión general -pleno- del Comité Estatal, en el cual contando con el apoyo de la subsección 1 de Mexicali, logró su ratificación y el envío a la Comisión de Vigilancia de

---

<sup>51</sup> "Manifestación de trabajadores del sector salud en Tijuana", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 4 de noviembre de 1983, pág. 12A.

<sup>52</sup> Bajo el argumento de no contar con los recursos para el mantenimiento del equipo técnico y para el pago de las tarifas a la Comisión Federal de Electricidad, durante los años de la crisis las autoridades retardaban su puesta en operación; así los burócratas tenían que laborar en condiciones adversas hasta bien entrado el verano. "Agobiados por el calor hicieron un paro los burócratas federales", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 15 de mayo de 1984, págs. 3 y 6A.

los expedientes integrados a los líderes y trabajadores disidentes, para la aplicación de posibles sanciones. La salida al conflicto por parte del Comité Ejecutivo Nacional fue una especie de "descentralización" de las relaciones entre las subsecciones, pues en adelante la solución a cualquier problema en los municipios de Tijuana, Ensenada y Tecate, sería atendido directamente por la dirigencia nacional y los líderes opositores de las subsecciones mencionadas<sup>53</sup>.

En la sección 7 del SNTSARH, se registraron diversos conflictos sobre todo a partir de la segunda mitad de los años ochenta. El mismo Comité Directivo Estatal se vio obligado a fijar una postura crítica frente al fuerte deterioro en las condiciones de trabajo de sus agremiados, en ocasión del II Foro de Consulta Sindical previo al VI Consejo Nacional del Sindicato. En el verano de 1985, la dirigencia declaraba su intención de luchar por la bilateralidad en la determinación de las condiciones de trabajo entre sindicato y autoridades, para evitar que se "resten beneficios y conquistas contractuales a los

---

<sup>53</sup> Véanse los artículos: "Cayó Cenobio Flores como líder estatal de la SS", ABC, Tijuana, B.C., 6 de julio de 1986, pág. 1; "Caobio Flores es ratificado como líder de la sección 42", Movidades de Baja California, Mexicali, B.C., 20 de julio de 1986, pág. 3; "Apoyo en Tecate al líder del SNTSS", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 23 de julio de 1986, pág. 11B; "Se debilita el movimiento sindical del sector salud", El Heraldo de Baja California, Tijuana, B.C., 30 de julio de 1986, págs. A1 y A6; "Rebeka López Hernández, 'Son ilegales los paros en el sector salud local'", El Heraldo de Baja California, Tijuana, B.C., 6 de agosto de 1986, pág. A1 y "Descentralizan al Sindicato de Salubridad", El Heraldo de Baja California, Tijuana, B.C., 6 de agosto de 1986, pág. A6.

trabajadores<sup>54</sup>.

1987 será un año particularmente intenso en las protestas de los empleados de la SARH. Por ejemplo, en el mes de octubre, 80 trabajadores a la lista de raya -por obra- realizaron paros exigiendo el pago de dos meses de tiempo extra que se les adeudaban<sup>55</sup>. Sin embargo, el conflicto más intenso se dió cuando las autoridades regionales decidieron el traslado hacia la capital del Estado -Mexicali- de los trabajadores de la subsección 2 de la ciudad de Tecate y con ellos el cierre de las oficinas en esa ciudad. A un total de 415 trabajadores (325 sindicalizados y 90 de confianza), algunos hasta con 12 años de antigüedad, se les ordenó cambiar de residencia o en caso de estar en desacuerdo "renunciar voluntariamente". Además, a más de 30 empleados en proceso de basificación se les retuvieron los aumentos salariales otorgados en el mes de junio. Sin contar con el apoyo del Comité Directivo Estatal, los trabajadores se organizaron y llevaron a cabo paros y protestas de inconformidad. Finalmente, ante el desgaste y el aislamiento sindical, las oficinas fueron clausuradas, los trabajadores a lista de raya -por obra- fueron despedidos, algunos aceptaron su traslado y

---

<sup>54</sup> "Plantean la defensa de conquistas sindicales", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 11 de agosto de 1985, pág. 9A.

<sup>55</sup> Con su acción lograron obtener las remuneraciones retenidas, "Hoy termina el conflicto de trabajadores de la SARH", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 20 de octubre de 1987, pág. 3A.

otros más aceptaron la liquidación<sup>56</sup>.

Sin duda, la acción más espectacular del periodo fue la toma de viviendas que aproximadamente un centenar de burócratas llevaron a cabo en el mes de septiembre de 1986. Ante el déficit de viviendas padecido por los empleados federales<sup>57</sup>, éstos no esperaron la entrega por cuotas sindicales que llevaría a cabo la FSTSE, e invadieron 100 residencias construidas por el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) en el Fraccionamiento Jardines de Lago de la ciudad de Mexicali. Muchos de los invasores no reunían los requisitos señalados por el ISSSTE para su asignación (antigüedad y nivel laboral), pero no hicieron caso a las súplicas de sus líderes para que desistieran de su acción. Así, dos años y medio después -enero de 1989- todavía se encontraban "35 elementos reacios a desalojar los inmuebles". La FSTSE tuvo que reubicar a los invasores en nuevas construcciones -como el Fraccionamiento Rancho la Bodega-; otros más ya no las abandonaron, pues casi 3 años después de su acción inicial cumplían los requisitos mínimos del ISSSTE; y los menos aceptaron

---

<sup>56</sup> Véanse los artículos: "Pararon los trabajadores de la SARH", El Mexicano, Tijuana, B.C., 5 de agosto de 1987, pág. 1; "Descontento entre los empleados de las SARH", El Heraldo de Baja California, Tijuana, B.C., 26 de septiembre de 1987, pág. A3; "Confusión entre empleados de la SARH", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 22 de octubre de 1987, pág. 7A y "El Sindicato de la SARH luchará hasta el fin", El Mexicano, 25 de noviembre de 1987, pág. 1.

<sup>57</sup> Déficit que fue reconocido por el máximo dirigente estatal de la FSTSE, José María Muñoz Suazo, "Aproximadamente son cinco mil trabajadores de dependencias federales los que aún no cuentan con residencia propia, una cifra que considero alarmante", "Alarmante el déficit de vivienda en Baja California", El Mexicano, Tijuana, B.C., 28 de septiembre de 1986, pág. 10.

dejarlas después de ser conminados por la Federación<sup>50</sup>.

Los trabajadores administrativos de la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar (USED-SEP), se distinguieron también por haber desarrollado una fuerte protesta contra las autoridades delegacionales. El 17 de junio de 1988 un grupo de 208 , de los 300 trabajadores administrativos y de intendencia que laboraban en la USED, publicaron un desplegado dirigido al gobernador Xicoténcatl Leyva Mortera, denunciando una serie de irregularidades que se venían cometiendo por las autoridades encabezadas por el delegado de la institución, José Rodríguez Salgado. En el documento se denunciaba la existencia de "aviadores" en la nómina, subastar vehículos oficiales sin informes de resultados, otorgar permisos a personal de su confianza con goce de sueldo, manejo personal de inscripciones en el Centro de Desarrollo Infantil, descompostura de los aparatos de refrigeración, escaso personal de intendencia para labores de limpieza, deficiente vigilancia en el departamento de pagos, utilización de los vehículos oficiales para fines personales, el traslado de 80 trabajadores sindicalizados a puestos de confianza sin su consentimiento, dejando a los trabajadores hasta con 15 años de antigüedad sin ninguna seguridad laboral". La respuesta provino de la misma Sección 2 del SNTE, a la cual pertenecen los

---

<sup>50</sup> Puede verse al respecto, "Continúa invasión de burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 15 de septiembre de 1987, pág. 16A y "Burocratas invasores tratan de regularizar su situación", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 16 de enero de 1989, pág. 7A.

trabajadores de base movilizados. La dirección sindical, encabezada por su secretario, el profesor Rigoberto Soto Amador, envió un comunicado al Comité Ejecutivo Delegacional (DIII-1) (correspondiente a los trabajadores de la USED) por medio del cual inhabilitaba al "Comité Ejecutivo de la zona, dirigido por Rafael Bejarano Vázquez, quien había encabezado la firma del desplegado" y se establecía que debería elegirse un nuevo Comité, pues aquél ya había cumplido sus dos años de mandato; además de que sus acciones eran totalmente ajenas al espíritu sindical y atentaban contra la armonía laboral, obedeciendo a la "influencia de grupos ajenos a los intereses sindicales". Los trabajadores aclararon estar de acuerdo con renovar al Comité Delegacional, "pero la lucha ha rebasado ese marco y es una lucha de la base de trabajadores en general". Efectivamente, en el movimiento no sólo había trabajadores de base, también se sumaron empleados de confianza y mandos medios. Así, el 18 de julio, después de elegir a un comité integrado por 7 personas como representante del movimiento, los trabajadores deciden tomar las instalaciones para exigir la "destitución del Director General así como la realización de una auditoría a la contabilidad de la Unidad". Una vez realizada la toma, el director general y sus colaboradores ingresaron al edificio utilizando su entrada privada -en la parte posterior del edificio- y acto seguido declararon haber sido "secuestrados" por los trabajadores. Catorce días después el plantón continuaba a pesar de las adversas condiciones climatológicas del verano mexicalense y "empezaban a manifestarse

estados de deshidratación entre algunos trabajadores, entre los cuales la mayoría son mujeres". De nuevo el desgaste y el abandono del SNTE al decidir apoyar a las autoridades, hicieron presa del movimiento<sup>59</sup>.

También se registraron paros importantes entre el personal médico que prestaba sus servicios en el ISSSTE. En junio de 1988, 16 enfermeras del Hospital del ISSSTE en Tijuana, realizaron un paro de labores por cuatro días en demanda del pago correspondiente a dos meses de salario. Contaron con el apoyo de 51 empleados de base, que se manifestaron a través de un documento. Las autoridades del hospital adujeron razones administrativas para retener el pago, ya que eran enfermeras a lista de raya o por honorarios. Su acción les valió obtener los salarios correspondientes<sup>60</sup>.

En el verano de 1989 se lleva a cabo quizás el último movimiento de intensidad que desarrollaron los burócratas federales en Baja California<sup>61</sup>. A mediados de julio, los 300

---

<sup>59</sup> Véanse los artículos: "Presión de los trabajadores de la USED", El Mexicano, Tijuana, B.C., 20 de julio de 1988, pág. 1; Sergio Haro Cordero, "USEO: 'exceso de justicia'", Zeta, Tijuana, B.C., semana del 22 al 29 de julio de 1988, págs. 28-29 y Sara Lovera, "Cumplieron 14 días en plañón los trabajadores de la SEP en Mexicali", La Jornada, México, D.F., 1 de agosto de 1988, pág. 7.

<sup>60</sup> Sócrates Seannaduras V., "Enfermeras del ISSSTE sufren serios problemas económicos y sindicales", Zeta, Tijuana, B.C., semana del 10 al 17 de junio de 1988, pág. 18.

<sup>61</sup> En el periodo que comprende nuestra investigación (1982-1992) encontramos un buen número de acciones de protesta que pese a no involucrar a una cantidad mayor de 5 trabajadoras, se sucedieron de manera permanente. Sin embargo su frecuencia, como en el caso de las acciones en las que participan contingentes

trabajadores sindicalizados de la Clínica-Hospital del ISSSTE "5 de Diciembre" en Mexicali, enviaron tanto a la secretaria general de la sección 8 del SNTISSSTE, profesora Lucía Guadalupe Silva Covarrubias, como a las autoridades regionales, un pliego petitorio en el que solicitaban mejoras a las condiciones de trabajo y salariales. Sobresalía de nuevo la demanda de la puesta en operación del sistema de aire acondicionado; la destitución del subdelegado administrativo por prácticas prepotentes hacia los empleados; dotación de uniformes; pago inmediato de los salarios para los trabajadores nocturnos y especiales, entre otras. Por respuesta obtuvieron la indiferencia de las autoridades y de sus dirigentes seccionales, quienes además, como señalaron los trabajadores, se "confabularon con los funcionarios delegacionales administrativos". Ante esa situación los 300 trabajadores deciden emprender a partir del día 16 de agosto "paros continuados de labores, excepto en los servicios de emergencia y hospitalización". Las autoridades encabezadas por el delegado estatal, Dr. Roberto Robinson Bours, se apresuraron a declarar la "huelga" como ilegal y fruto del rencor "ya que se

---

numerosos, disminuye en intensidad a partir de 1989. Un buen ejemplo de estas acciones emprendidas por grupos reducidos es el plantón de tres telegrafistas en la ciudad de Mexicali en agosto de 1990. Humberto Rangel, Librado López y Carmen Vargas, con 31, 28 y 11 años de servicio en la oficina, respectivamente, llevan a cabo su lucha para protestar contra las disposiciones del líder nacional -surgido del Comité local-, Andrubal Villanueva, quien "confabulado con las autoridades" ordenó cambiarlos de manera frecuente e ilegal de su adscripción. Demandaban la reinstalación a su centro laboral, el cese a la represión y el pago de salarios caídos. Las medidas tomadas por el líder Andrubal eran explicadas así por los trabajadores afectados: "La represión se agudizó en vista de que próximamente habrá de realizarse la sucesión en el comité sindical local, por lo cual el cacique Andrubal quiere desterrar todo vestigio de oposición para continuar enquistado tras el poder que le otorga el sindicato". Sergio García Domínguez, "Plantón" de telegrafistas en Mexicali". Letra, Tijuana, B.C., semana del 24 al 30 de agosto de 1990, págs. 81 y 82 A.

consideran ignorados por sus líderes estatales contra quienes contendieron y perdieron en las elecciones pasadas para la renovación de su comité". Ante el abandono de la representación sindical estatal, el personal en paro, a través de la delegada sindical en la clínica del ISSSTE y representante del movimiento, enfermera Lucina Sánchez, decidieron entablar comunicación con el Secretario General del SNTISSSTE, Lic. Juan Díaz Aguirre, para encontrar una solución al conflicto. Con la intervención de la dirección nacional, días después las autoridades locales ofrecieron la promesa de solución a las demandas planteadas<sup>62</sup>. De nuevo quedaba en evidencia la erosión que habían sufrido las relaciones entre la base y la representación sindical.

Los movimientos en demanda de mejores condiciones de trabajo y de aumento salarial se dieron a pesar de la oposición de la burocracia sindical. La crisis económica y las políticas restrictivas en el gasto público, redujeron los bienes económicos con que contaba aquélla para llevar a cabo con eficiencia el control de la fuerza de trabajo. Así, la reducción de los recursos económicos permitió el desgaste de las relaciones corporativas tradicionales.

---

<sup>62</sup> "Suspendieron labores los trabajadores del ISSSTE", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 17 de agosto de 1989, págs. 1 y 6A y "La huelga es ilegal: Robinson Bourn", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 18 de agosto de 1989, pág. 16A.

A partir de 1989 la movilización de los burócratas empieza a declinar, no sólo como producto de la nueva orientación del programa de reforma del Estado que iniciaría el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, a lo que haré referencia en el siguiente apartado; sino en gran medida debido a las limitaciones propias de movimientos desarticulados que brotaron de manera espontánea y con demandas muy limitadas tendientes a resarcir los efectos de la crisis y de las políticas de austeridad. Las limitaciones orgánicas se acrecentaron por la juventud y falta de experiencia de sus participantes<sup>63</sup>. Por si esto fuera poco, sus demandas nunca encontraron eco entre el movimiento obrero institucionalizado<sup>64</sup>. Así, con sus graves carencias y virtualmente aislados, debieron enfrentar la acción conjunta de las autoridades gubernamentales y de la representación sindical corporativa. Sin embargo, y a pesar de que sus convergencias no fueron más allá de lograr "frentes de demandas pero no la

---

<sup>63</sup> Cristóbal Muñoz Riveroll -entrevista citada- sostiene al respecto: "La mayoría de los burócratas que se movilizan son jóvenes (30 años en promedio), los de más edad están más preocupados por su jubilación; es difícil que se movilicen porque no quieren arriesgar el estatus de vida de tantos años, además, la oficina se ha convertido en su segunda casa". Ejemplos de la falta de experiencia los encontramos en el esfuerzo de constitución del FIDES, en el que había un excesivo desgaste durante las asambleas por las recurrentes propuestas descabelladas que ahí surgían; véase, "Se organizan para evitar su despido los burócratas", op. cit.

<sup>64</sup> Véase, Raúl Trejo Delarbre, La parálisis obrera, op. cit., pág. 58.

Las declaraciones del Secretario de Acción Política de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), senador Rigoberto Ochoa Zaragoza, son ilustrativas de la visión que privaba entre la dirigencia sindical oficialista acerca de las acciones emprendidas por el gobierno para adelgazar los aparatos gubernamentales y de sus consecuencias laborales: "Las medidas pueden ser positivas, porque la burocracia es ya excesiva(...) El sector obrero no va a generar recursos para impedir esa determinación(...) Lo importante en tal caso es que todos cerremos filas en torno al gobierno, porque peleándonos nada resolvemos". Entonces ¿quién va a defender a los obreros? -pregunta del entrevistador, VAEV- "Pues el chapulín colorado, respondió". Mario Alberto Reyes, "Justifica la CTM el cese de burócratas". Unomásuno, México, D.F., 5 de febrero de 1988, págs. 1 y 8.

reivindicación de un proyecto político que sustentara un nuevo modelo de sindicalismo<sup>65</sup>, salieron del inmovilismo y evidenciaron la fractura en el viejo modelo corporativo de relaciones laborales en el sector público. Ese puede ser un saldo positivo en la evaluación de la movilización burocrática de los años ochenta. Después de todo los burócratas en la calle hacen parte de la sociedad civil ¿o no?.

#### **4.1.2.- Crisis económica y reforma del Estado. Los condicionantes de la movilización burocrática**

El análisis de las demandas que dan forma a la movilización burocrática durante la década de los ochenta, nos remite directamente a la dimensión de las condiciones estructurales que posibilitaron su surgimiento. Dichas condiciones nos permiten comprender por qué podía haber movilizaciones en el sector público central. En este apartado me intereso en presentar una breve reflexión acerca de los factores, que desde mi punto de vista, se encuentran estrechamente vinculados con las formas asumidas por la acción reivindicativa de los trabajadores públicos: la crisis económica que se expresa en la caída salarial y en el deterioro de las prestaciones sociales y la estrategia de gestión gubernamental frente a la misma. La reforma del Estado se materializó en un fuerte control del gasto público y en el redimensionamiento de la administración pública,

---

<sup>65</sup> Cristóbal Nuñez Riveroll -entrevista citada-.

impactando directamente las condiciones de vida y de trabajo de la burocracia. Como vimos en el capítulo I, el trayecto de la reforma no ha sido lineal; en el proceso iniciado hacia finales de 1982 se distinguen dos grandes fases: la primera que va de 1983 a 1988, en la que el gobierno de Miguel de la Madrid dicta las primeras medidas de autorreforma dentro de un contexto signado por los apremios de la crisis; y una segunda (1989-1992), cuando el nuevo gobierno de Carlos Salinas de Gortari profundiza la estrategia de reforma y se muestran los primeros resultados favorables de la política económica anticrisis (control de la inflación, reactivación de las inversiones, crecimiento económico positivo, entre otros) que permiten la canalización de recursos hacia el desarrollo social, y con ellos, de la recuperación de la legitimidad política. Una vez superadas las urgencias de la crisis, el gobierno pudo resarcir, en gran medida, la caída salarial y el deterioro de las prestaciones de sus trabajadores. Ello aunado al nuevo rumbo que asumirían los procesos de adelgazamiento estatal a partir de 1989, que se orientarían preferentemente hacia el redimensionamiento del sector paraestatal, permiten explicar la declinación del movimiento de impugnación laboral y sindical de la burocracia central.

El cuadro 4.2 nos brinda una visión de conjunto de las causas de los principales conflictos registrados en la estructura laboral mexicana durante el periodo 1983-1988, útil para ubicar los factores que hicieron posible la protesta de los trabajadores

al servicio del Estado.

Podemos observar con claridad cómo las principales causas del conflicto se localizan en el renglón de salarios y prestaciones (842). Ello no es privativo de la burocracia, también para los otros sectores de actividad fue la principal fuente de conflictividad. El segundo lugar lo ocupa el renglón de conflictos con el Estado (209), que al igual que el de despidos -cuarto lugar con 163- y el de violaciones al contrato -quinto lugar con 96-, ilustran los efectos de la política de reforma estatal en el sector público. Otro renglón importante es el de los conflictos intergremiales -tercer lugar con 186- donde la burocracia sólo es superada con una diferencia mínima por el sector comercio y transportes. En este renglón destacarían los conflictos generados por las prácticas corporativas en las agrupaciones sindicales. El renglón solidaridad ocupa el último lugar -sexto con 25- como generador de la protesta burocrática<sup>66</sup>. Como veremos, las cifras anuales que registra el renglón principal -conflictos por salarios y prestaciones- son consistentes con el análisis de las acciones instrumentadas por el programa de reforma estatal.

---

<sup>66</sup> Evidentemente el cuadro 4.2 presenta un subregistro en las causas de conflictividad. En primer lugar, porque no todos los conflictos son registrados por la prensa; y además, porque el equipo de investigación tuvo que ser selectivo en la muestra periodística y no incluyó a la prensa regional. Con todo, ofrece una síntesis útil para nuestra investigación.

CUADRO 4.2  
CONFLICTOS OBRERO PATRONALES 1983-1988  
CAUSA DE LOS CONFLICTOS\*

CAUSA DE LOS CONFLICTOS	SECTOR DE ACTIVIDAD	1983	1984	1985	1986	1987	1988	TOTAL
SALARIOS Y PRESTACIONES	Industrial	178378	1316	4025	11088	13557	116	208480
	Burocracia	98	57	177	174	146	220	842
	Transporte, Comercio y Otros	4675	816	174	548	1402	109	7724
	Educación	284	410	199	347	340	298	1878
	TOTAL	183435	2599	4575	12157	15445	743	218954
VIOLACIONES AL CONTRATO	Industrial	123	54	61	720	42	13	1013
	Burocracia	4	25	26	26	14	1	96
	Transporte, Comercio y Otros	396	102	79	43	18	19	657
	Educación	46	94	241	26	12	5	424
	TOTAL	569	275	407	815	86	38	2190
SOLIDARIDAD	Industrial	9	10	221	24	9	3	276
	Burocracia	1	4	5	4	8	3	25
	Transporte, Comercio y Otros	0	7	0	19	1	3	30
	Educación	41	9	22	29	20	8	129
	TOTAL	51	30	248	76	38	17	460
DESPIDOS	Industrial	30	77	70	553	41	33	804
	Burocracia	12	10	52	47	15	27	163
	Transporte, Comercio y Otros	30	15	25	49	13	36	168
	Educación	18	15	50	19	4	7	113
	TOTAL	90	117	197	669	73	103	1248
CONFLICTOS INTERGREMIALES	Industrial	21	40	36	110	17	7	231
	Burocracia	13	12	49	82	16	14	186
	Transporte, Comercio y Otros	31	25	67	46	10	9	188
	Educación	21	23	110	103	29	9	295
	TOTAL	86	100	262	341	72	39	900
CONFLICTOS COM EL ESTADO	Industrial	297	28	183	2144	14	8	2674
	Burocracia	6	16	66	85	22	14	209
	Transporte, Comercio y Otros	19	21	45	84	14	13	176
	Educación	51	71	129	94	97	42	484
	TOTAL	373	136	423	2387	146	77	3543
GRAN TOTAL	184604	3257	6112	16445	15860	**1017	227295	

FUENTE: La Jornada, Uno más Uno, Excélsior, El Día, El Universal, El Sol de México, El Heraldó, Novedades, El Nacional, Ovociones, El Financiero.

\*El total de causas de conflicto no es igual al total de número de conflictos registrados en el Cuadro No. 4.1 dado que cada una de las acciones obreras realizadas pudo tener dos o más causas.

\*\*De los efectos del Pacto de Solidaridad Económica sobre la respuesta obrera.

Elaboró: Luis Méndez B. y Ma. Teresa Garza G.

Tomado de: Luis Méndez y Miguel Ángel Romero M., "Fin de un sexenio...¿y de una alianza?: Lucha obrera en 1988", en El Cotidiano, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, año 6, núm. 28, marzo-abril de 1989, pág. 54.

Efectivamente, podemos observar como a partir de 1985 hay un aumento considerable en las cifras de la conflictividad, alcanzando su punto culminante en el año de 1988.

A continuación interesa presentar el análisis de los dos grandes factores asociados con el conflicto laboral en el sector público. Por un lado, la evolución salarial y de las prestaciones económicas y sociales de los trabajadores; por el otro, las principales acciones instrumentadas por el programa de reforma estatal.

#### **4.1.2.1.- Evolución salarial y prestaciones de la burocracia**

El cuadro 4.3 nos muestra la evolución comparativa entre el Salario Mínimo General (SMG) y el Salario Mínimo Burocrático (SMB), para el periodo 1983-1988. El SMB se refiere a los trabajadores del nivel 1 dentro del escalafón del empleo federal. Podemos ver claramente que el SMB sufrió un deterioro más drástico que el SMG durante el periodo de la crisis, pues aunque a aquél le corresponden cifras absolutas ligeramente superiores, los decrementos del salario real fueron más pronunciados, es decir, el SMB tuvo incrementos inferiores al salario real que los registrados por el SMG. Así, en promedio el SMG se incrementó en un 73.9%, mientras que el SMB sólo lo hizo en un 59.4%, ello dentro de un contexto de fuerte inflación que promedió un 86.7% durante 1983-1988. Si para 1983 la pérdida del poder adquisitivo

del SMB se cifraba en un 19.1%, para 1988 el porcentaje alcanzaba el 62.3%.

CUADRO 4.3  
COMPARATIVO DE EVOLUCION DEL SALARIO MINIMO GENERAL Y MINIMO BUROCRATICO, 1983-1988 (Pesos de 1983)

AÑO	SALARIO MINIMO GENERAL					SALARIO MINIMO BUROCRATICO				
	S.M.G.* (PESOS)	SALARIO REAL(%)	PODER QUIST.(%)	AD- AUMENTO NE- CESARIO(%)	HE- INDICE IN- FLACIONARIO	S.M.B.** (PESOS)	SALARIO REAL(%)	PODER QUIST.(%)	AD- INCREMENTO NECESARIO	SMB/SMG
1983	9548.4	100.00	-	-	-	19100	100.0	-	-	2.00
1983	13770.3	79.76	-20.24	25.38	80.8	27966	80.9	-19.1	23.6	2.03
1984	21570.6	78.48	-21.52	27.42	59.2	42072	76.5	-23.5	30.7	1.95
1985	33229.2	73.85	-26.15	35.41	63.7	56460	62.7	-37.2	59.4	1.70
1986	67313.1	72.69	-27.31	37.57	105.8	97833	52.8	-47.2	89.4	1.45
1987	175734.0	73.22	-26.78	36.57	159.2	222018	46.3	-53.7	116.1	1.26
1988	240000.0	65.92	-34.08	51.70	51.7	274413	37.7	-62.3	165.3	1.14

FUENTE: Comisión Nacional de Salarios Míniros, Tabuladores Oficiales y para los datos de inflación, Banco de México.

\*Salario Mínimo General

\*\*Salario Mínimo Burocrático

Tomado de: Base de Datos del Departamento de Economía, DCSH-UAM, Azcapotzalco.

Cifras mucho más dramáticas que las del SMG, que eran del 20.24% y 34.08% en los años mencionados. Por ello, para resarcir los dolores de la caída salarial, y recuperar el poder adquisitivo que tenía en 1983, el incremento necesario al SMB al finalizar el periodo (1988) era del orden del 165.3%, contra un 51.7% de incremento necesario al SMG. Entre 1983 y 1988 la diferencia entre el salario percibido en el sector público y el privado prácticamente desapareció. En 1983 el SMB era el doble que el SMG, para 1988 la diferencia era ya mínima.

En enero de 1983 el gobierno federal introdujo un nuevo Tabulador Salarial con el objeto de homologar las remuneraciones en el sector público. Sin embargo, los cambios instrumentados no tuvieron repercusiones salariales positivas para los trabajadores. Entre otras razones porque las diferencias por niveles de adscripción entre el 1 y el 16 (mínimo y máximo para los trabajadores de base), no fueron significativas<sup>47</sup> y han tendido a reducirse. Por ejemplo en el cuadro 4.4 se muestra claramente cómo en enero de 1984 el Salario Máximo Burocrático - nivel 16- (SMAXB), era de 1.98 veces el SMB, pero año con año las diferencias se redujeron hasta llegar a diciembre de 1988, cuando sólo alcanza 1.46 (veces el SMB). No sólo las percepciones entre niveles del Tabulador se comprimieron, sino que debido a que los aumentos salariales otorgados durante el periodo fueron de monto fijo, no representaron mejoras sustanciales para los trabajadores cuya categoría laboral se encontraba por arriba del nivel 1. Así, los montos fijos se diluyeron en la medida que progresaba el nivel de adscripción.

---

<sup>47</sup> "La crisis ha destrozado el intento de aplicar un instrumento laboral novedoso, como pretendía serlo el Tabulador Salarial. El proceso de erosión salarial ha roto todo esquema y acabado con las esperanzas de mejoramiento en las condiciones no sólo de vida, sino de trabajo y superación de los trabajadores. Al no existir una base salarial considerable, el paso de un nivel a otro inmediato superior no es atractivo por las pobres diferencias salariales existentes". Sindicato Unico de Trabajadores de la Secretaría de Pesca y Humberto Ruiz (Coordinadora de Trabajadores Democráticos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología), 'El deterioro salarial de los trabajadores al servicio del Estado', en El Cotidiano, México, DCSH-UAM, Arcapotalcalco, año 3, núm. 15, enero-febrero de 1987, pág. 46.

CUADRO 4.4  
CARRERA SALARIAL ENTRE EL NIVEL MÁXIMO Y MÍNIMO PARA LOS TRABAJADORES  
AL SERVICIO DEL ESTADO. 1984-1988

FECHA	SALARIO		SALARIO DIFERENCIA ENTRE NIVEL MÁXIMO Y NIVEL MÍNIMO	INDICADOR RELAT. NUM. DE VECES EL SALARIO MÍNIMO BUROCRÁTICO
	NIVEL MÁXIMO	NIVEL MÍNIMO		
19/ENE/84	60,000	30,360	29,640	1.98
31/DIC/84	74,084	42,072	32,012	1.76
19/ENE/85	79,780	47,736	32,044	1.67
31/DIC/85	86,930	56,460	30,470	1.54
19/SEP/86	137,860	81,460	56,400	1.69
31/DIC/86	154,233	97,833	56,400	1.58
19/ENE/87	185,851	120,334	65,517	1.54
31/DIC/87	325,041	222,018	103,023	1.46
31/DIC/88	401,750	274,413	127,337	1.46

FUENTE: Tabuladores Oficiales y datos elaborados por el S.U.T.S.P. hasta  
1985.  
Tomado de: Base de Datos del Departamento de Economía,  
DCSH-UAM, Azcapotzalco.

Ello significó que los estratos medios de la burocracia -técnicos y profesionistas de base- a partir de 1983 vieron reducido su poder adquisitivo dramáticamente. Es decir, a medida que se ascendía en el escalafón, se pronunciaba la pérdida del poder adquisitivo. El cuadro 4.5 nos muestra cómo, por ejemplo, un jefe de oficina (categoría a la que corresponde el nivel máximo de base -16-) tuvo año con año mayor pérdida salarial que la de un trabajador del nivel 1 (cuadro 4.3), pues su salario real registró incrementos menores. En 1984 la pérdida salarial era del 22.4%, en 1985 del 44.4% y para 1988 del 68.2%; contra el 23.5%, 37.2% y 62.3%, del SMB para los mismos años. Así, mientras que el SMB requería de un incremento del 165.3% para lograr la

recuperación salarial, el jefe de oficina -nivel 16-, precisaba de un aumento del 214.5%.

CUADRO 4.5  
EVOLUCION DEL SALARIO MAXIMO (NIVEL 16) DE BASE PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO  
DEL ESTADO, 1984-1988

FECHA	INGRESOS BRUTOS (PESOS)	IND. MAL. DE PRECIOS AL CONSUMO & IMPC	E INICE DE PRECIOS &	SAL. MON. TASA DE CRECIN. &	SALARIO REAL &	PERDIDA PODER ADQUI- SITIVO	INCREMENTO &
19/ENE/84	60,000	0.0	100.0	100.0	100.0	0.0	0.0
31/DIC/84	74,084	59.2	159.2	123.5	77.6	22.4	28.9
31/DIC/85	86,930	63.7	260.6	144.9	55.6	44.4	79.9
31/DIC/86	154,233	105.8	536.3	257.1	47.9	52.1	108.8
31/DIC/87	325,041	159.2	1390.2	541.7	39.0	61.0	156.4
31/DIC/88	401,750	51.7	2108.9	669.6	31.8	68.2	214.5

FUENTE: Tabulador Oficial y para la inflación datos del Banco de México.  
Tomado de: Base de Datos del Departamento de Economía, DCSM-UAN, Azcapotzalco.

La estratificación que se observa al interior del empleo público proviene de las marcadas diferencias salariales que se establecen según el tipo de relación laboral. Como vimos, los trabajadores de base se ubican entre los niveles 1 y el 16, mientras que el trabajo de confianza comprende los niveles 17 al 28<sup>69</sup>. Entre el nivel 17 y el 20 quedan comprendidos los "mandos

<sup>69</sup> En el empleo público mexicano puede darse el caso de que entre los niveles 1 al 16 también se localicen trabajadores de confianza. Sin embargo, los nombramientos de base no se otorgan más allá del nivel 16. Es importante recordar que en el sector central de la Administración Pública, aproximadamente el 85% es trabajo de base; véase la nota 117 del capítulo III, lo que nos indica que la caída salarial afectó a la mayoría de los trabajadores al servicio del Estado.

medios", que incluyen diferentes categorías -desde los Coordinadores Técnicos hasta Directores de Area o de Departamento-. A partir del nivel 21 se localizan los "mandos superiores" -la verdadera clase o burocracia política- a la que pertenecen desde los Directores Generales hasta los Secretarios de Estado. Las diferencias en la percepción salarial entre los dos tipos de trabajadores son significativas. Por ejemplo, para 1986, el máximo nivel de base -16- sólo podía aspirar a obtener, en términos nominales, 1.58 veces el SMB (cuadro 4.4), mientras que los mandos medios lograban 4.01 (veces el SMB) y los mandos superiores hasta hasta 18.56 (veces el SMB)<sup>69</sup>. La brecha se amplió a partir del año siguiente pues se siguieron deprimiendo los salarios para el personal de base. En diciembre de 1987 el nivel 16 había descendido a 1.46 veces el SMB, relación que se repetiría en 1988. Por su parte los mandos medios y superiores mejoraron sus percepciones pues el gobierno determinó que los incrementos salariales para estos trabajadores se darían en "forma similar, en tiempo y porcentaje, a los SMB"<sup>70</sup> y no en monto fijo, como vimos fue para los primeros.

En agosto de 1986 se realizaron modificaciones al Tabulador

---

<sup>69</sup> "Existe una clara desigualdad en cómo es tratada la Carrera Civil para los trabajadores de base en comparación con los de confianza, ya que para éstos los salarios son muy superiores, aún sin tomar en cuenta otro tipo de percepciones a que son acreedores los mandos medios y superiores", SUTSP y Humberto Ruiz (CITOSEQUE), *op. cit.*, págs. 51-52.

<sup>70</sup> *Ibidem*, pág. 56.

Salarial<sup>71</sup>; entre otras, se determinaron tres zonas económicas del país para clasificar a los trabajadores federales - anteriormente existían cuatro-. La zonificación también ha sido un factor que determina la desigualdad en el tratamiento salarial del empleo público. Formalmente, la re zonificación tenía por objeto asignar montos salariales superiores a los trabajadores de la zona del país definida como de vida cara (Zona III) -este era el caso de la frontera norte, que comprende al estado de Baja California, y el sureste-. Y a la inversa, a la zona I (D.F.) le corresponderían salarios más bajos. Sin embargo, la caída salarial fue más acusada en la zona III que en la I ó II, ya que, como hemos visto, los incrementos salariales a partir del nivel 2 del Tabulador, se otorgaron por monto fijo; y ello en contextos de inflación diferenciada. Así, por ejemplo, hacia finales de 1986 los trabajadores del nivel 16 de la zona I obtenían 1.98 veces el SMB, los de la zona II 1.85 y los de la zona III 1.65. Las diferencias se mantienen constantes si tomamos otros niveles. En el nivel 14 la zona I reporta 1.48 veces el SMB, la zona II 1.42 y la zona III 1.32 veces el SMB<sup>72</sup>.

En el terreno de las prestaciones sociales, compensador

---

<sup>71</sup> Una de ellas fue el cambio de niveles salariales de algunas categorías. Si hasta esa fecha el máximo nivel de base era el 14 -Jefe de Oficina-, fue elevado al nivel 16. 'El Jefe de Sección (nivel 11) subió al nivel 13 y el de Asistente Técnico (nivel 10) subió al nivel 13, entre otros'. *Ibid.*, pág. 47.

<sup>72</sup> *Ibid.*, págs. 54-55.

importante del ingreso salarial, también se registra un importante deterioro durante el periodo estudiado. Como sabemos, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) fue creado hacia finales de la década de los cincuenta para otorgar seguridad social y prestaciones a la burocracia federal<sup>73</sup>. En el periodo de la crisis la institución sufrió severos recortes en su presupuesto, lo que se tradujo en la disminución de los bienes otorgados a los trabajadores, con las lógicas consecuencias para su nivel de vida. Refiriéndose a la situación que privaba en 1986, Andrea Becerril comenta: "Paralelamente al deterioro de sus salarios, los trabajadores al servicio del Estado padecen la disminución creciente en sus prestaciones sociales, debido al recorte en el presupuesto del ISSSTE. Para este año, aproximadamente de 408 mil 700 millones de pesos que le correspondían, las autoridades de Programación y Presupuesto fijaron sólo 356 mil millones de pesos a ese Instituto. El porcentaje otorgado al ISSSTE, con respecto al gasto total del sector social, ha ido decreciendo de 12.8% que se destinó en 1980, al 8.1% en 1985. Esa política (...) ha originado que sólo el 18%, de un millón 874 mil afiliados al

---

<sup>73</sup> "El ISSSTE fue creado en 1959, como organismo descentralizado que tiene la función de reglamentar las prestaciones que el gobierno concede a la burocracia, de las cuales se destacan los seguros de enfermedad, de accidentes, de readaptación y readaptación de inválidos, de elevación de los niveles de vida, promociones para mejorar la preparación técnica y cultural, créditos para la adquisición de propiedad, arrendamiento de habitaciones, préstamos, jubilaciones, seguros e indemnizaciones. Se gobierna por una junta directiva y un director general, suzando en total 7 miembros: el primero, designado por el Presidente de la República con el cargo de Director General; tres más nombrados por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y otros tres designados por la FSTSE", Carlos Sirvent, La burocracia, México, Ed. ANUIES/Edicol (Programa Nacional de Formación de Profesores), 1977, pág., 62.

Instituto, tengan acceso a un crédito a corto plazo y el 0.5% a vivienda"<sup>74</sup>.

Si tomamos como ejemplo los datos de préstamos otorgados a la burocracia federal en Baja California (cuadro 4.6), podemos observar que las prestaciones económicas no fueron paliativo real para el deterioro salarial de los trabajadores, no sólo por los montos mínimos otorgados, también por el número reducido de ellos. Los préstamos a corto plazo -que se conceden en efectivo- fluctuaron en cantidad durante los años referidos. Sólo hasta 1990 superaron a los otorgados en 1987; situación que se repite en el caso de sus montos. Los préstamos a mediano plazo -generalmente para la adquisición de enseres domésticos- tuvieron un ligero repunte en 1986, pero a partir de esa fecha cada vez fueron menos los préstamos otorgados. Las cantidades también fluctuaron, observando una ligera mejoría a partir de 1988, aunque las diferencias entre los años son poco significativas (por ejemplo, 87 mil pesos entre 1989 y 1990). Así, para 1990, considerando que en Baja California laboraban 27724 trabajadores federales -capítulo II, apartado 2.3.1-, sólo el 0.5% tenía acceso a préstamos de corto plazo y un 9.9% a créditos de mediano plazo. Cifras comparativamente menores que las estimadas para el empleo público nacional, referidas anteriormente.

---

<sup>74</sup> Andrea Becerril, 'Deterioro en prestaciones y salarios de burócratas', La Jornada, México, D.F., 21 de mayo de 1986, pág. 11.

CUADRO 4.6  
BAJA CALIFORNIA. PRESTAMOS OTORGADOS POR EL ISSSTE (1984-1990)

AÑO	CORTO PLAZO		MEDIANO PLAZO	
	CANTIDAD	IMPORTE(PESOS)	CANTIDAD	IMPORTE(PESOS)
1984	13	10125.00	6484	1'076964.00
1985	4	3173.00	4588	1'005632.00
1986	50	33958.00	7545	1'276755.00
1987	132	145600.00	4611	1'137300.00
1988	84	115038.00	3460	1'578117.00
1989	77	121569.00	3569	1'630872.00
1990	145	245365.00	2754	1'917952.00

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

Ante la crisis económica y las transformaciones sociales, el Estado emprendió una estrategia de modernización de la gestión pública, consistente en un fuerte control del gasto y en el redimensionamiento de la Administración Pública. Dos vertientes de la reforma estatal que impactaron al mundo del trabajo público<sup>75</sup>. Al inicio del apartado establecía que el programa de autorreforma estatal se había desarrollado en dos fases. La primera (1983-1988) se caracterizó por la instrumentación de políticas tendientes a racionalizar el gasto público a través de severos recortes a los egresos destinados al funcionamiento de la máquina burocrática y con ellos se fijaron topes salariales y se

<sup>75</sup> Adolfo Gilly resumía así los saldos y las percepciones de la modernización estatal mexicana en el mundo del trabajo: "Quiénes en los diferentes sectores de la economía y de la sociedad sufren los cambios sin dirigirlos, los viven como producto de una doble agresión convergente del Estado y del mercado. Ven a la 'modernización' como una pérdida y una caída drástica de sus ingresos, de sus puestos de trabajo, de leyes sociales y costumbres protectoras[...]La modernidad es, para todos ellos, una catástrofe social y personal". Adolfo Gilly, "El régimen mexicano en su dilema", en *Mexico*, México, núm. 146, febrero de 1990, pág. 43.

contrajeron las prestaciones. La otra vertiente del programa se materializó en el adelgazamiento o redimensionamiento de los aparatos gubernamentales. Si bien fue dirigida hacia el sector paraestatal de manera preferente, la dieta alcanzó también al sector central de la Administración Pública, al ser rescindidos los contratos de numerosos grupos de burócratas, tanto de confianza como de base, en especial entre los años de 1985 y 1988; no sólo eso, a través de políticas de desconcentración, el personal público fue removido de la capital de la República y se instrumentó un programa de renunciaciones voluntarias, entre otras acciones. Como vimos, estas medidas provocaron constantes respuestas y conflictos en el seno de la burocracia. A partir de 1989, la reforma del Estado tomó nuevos bríos. Continuó la racionalización del gasto público, pero la recuperación económica permitió moderados incrementos salariales y mejoras en las prestaciones para los empleados públicos. Además varió el destino de los egresos gubernamentales, dándose prioridad a los gastos en materia de salud, educación y seguridad nacional; con lo cual aumentaron los recursos en el renglón de desarrollo social. Sin duda, el cambio en la orientación del gasto permitió la desactivación de los movimientos de protesta de la burocracia. Además, la reducción del aparato estatal, a pesar de mostrar una acentuación substantiva, se orientó de manera exclusiva hacia el sector paraestatal y su personal. La burocracia del sector central fue respetada y cuando se dio alguna rescisión laboral recayó básicamente en el trabajo de confianza. Sólo hasta

principios de 1992 el gobierno anunció su intención de iniciar el redimensionamiento del poder ejecutivo central<sup>76</sup>. La nueva dirección del adelgazamiento estatal y la mejora en las condiciones de vida, posibilitaron la declinación de la impugnación laboral y sindical de la burocracia. La magnitud del redimensionamiento del sector central planteará nuevos dilemas y retos para los actores involucrados: trabajadores, sindicatos y Estado.

#### 4.1.2.2.- Las acciones del programa de reforma estatal

A continuación presento de manera breve las que a mi juicio fueron las acciones principales en las que se materializó el programa de reforma estatal entre 1983 y 1992. Ello nos sirve para ejemplificar los argumentos anteriormente desarrollados.

Días después de tomar posesión como presidente, Miguel de la Madrid propuso reformas y adiciones a 22 artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública, con el objeto de reordenar las funciones de ocho secretarías, crear una nueva -la de la Contraloría General de la Federación-, y establecer el marco de trabajo de las empresas paraestatales. A la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) se le facultaba para "establecer el Servicio Público de Carrera y la integración de un Servicio

---

<sup>76</sup> Véase nota 116 del capítulo III.

Civil". Además, a dicha secretaría, "como órgano rector de la planeación nacional, se le otorgan facultades para la reglamentación integral del gasto público y se le dan otras para acelerar el proceso de modernización de la administración pública"<sup>77</sup>. A partir de 1982 el sector central del poder ejecutivo quedaba integrado por 18 Secretarías, el Departamento del Distrito Federal, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal<sup>78</sup>.

Para 1983 el Presupuesto de Egresos de la Federación mostraba ya lo que habría de ser la norma para los siguientes años: el recorte presupuestal para las dependencias<sup>79</sup>. También se afirmaba que a pesar de las nuevas disposiciones no habría ajuste de personal, aunque los salarios no se elevarían, pero sí se incrementarían las prestaciones económicas<sup>80</sup>. Como vimos,

---

<sup>77</sup> "Cambios en ocho Secretarías de Estado", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 5 de diciembre de 1982, págs. 3 y 8A.

<sup>78</sup> Las 18 Secretarías son: Contraloría General de la Federación; Relaciones Exteriores; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial; Trabajo y Previsión Social; Pesca; Comunicaciones y Transportes; Educación Pública; Salud; Reforma Agraria; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Turismo; Desarrollo Urbano y Ecología; Defensa Nacional; Marina y Programación y Presupuesto. Véase, "Evolución de las dependencias centrales de la Administración Pública Federal Mexicana a partir de su creación", en Notas, México, min. 129, septiembre de 1980, págs. 38-39.

<sup>79</sup> En adelante la información al respecto será reiterativa. En Baja California, por ejemplo, la delegación de la Secretaría de Salud anunciaba una reducción del 50% a su presupuesto; véase, "Recortaron a la mitad el presupuesto de la SSA", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 22 de febrero de 1983, págs. 3 y 6A.

<sup>80</sup> "No habrá ajuste de personal que trabaja en SANHP", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 24 de marzo de 1983, pág. 7A y "No habrá aumento a burócratas pero sí beneficios económicos", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 30 de junio de 1983, págs. 3 y 10A.

pronto la realidad se encargó de desmentir estas afirmaciones optimistas. Sin duda, una de las medidas más ambiciosas que en materia de modernización laboral pretendió llevar a cabo la administración del presidente Miguel de la Madrid fue el Servicio Civil de Carrera (SCC). La instancia encargada de elaborar el proyecto y llevarlo a la práctica fue la recién creada Dirección General del Servicio Civil de la SPP. En junio de 1983 se creaba la Comisión Intersecretarial del SCC con el fin de asesorar a la Dirección General<sup>81</sup>. La experiencia de los países donde se cuenta con un SCC indica que el "objetivo primordial de la reforma del servicio civil ha sido ocupar el cargo conforme al mérito: el nombramiento para cada puesto público del candidato mejor calificado para desempeñarlo"<sup>82</sup>. Como vimos con anterioridad, ésta fue la fuente principal de inconformidad de los trabajadores, pues la capacitación desplazaba a la antigüedad como criterio de ascenso escalafonario.

El SCC pretendía generar una "auténtica carrera del servicio público"; para llevarla a cabo era necesario establecer un "sistema escalafonario funcional e intercomunicado. Este

---

<sup>81</sup> La Comisión Intersecretarial quedó integrada con los titulares de las Secretarías de Gobernación, Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Federación, Educación Pública, Trabajo y Previsión Social y el Secretario General de la FSTSE; véase, Eduardo Corona, "Informe sobre el Servicio Civil de Carrera", en El Cotidiano, México, OCSH-UAM, Azcapotzalco, núm. 3, diciembre de 1984-enero de 1985, pág. 47.

<sup>82</sup> Mario Martínez Silva, "Los sistemas de personal en la Administración Pública", en Pedro Zorrilla Martínez, et. al., La Administración Pública Federal, tomo I, México, 2a. ed., Ed. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UAMN, (Serie Estudios, 26), 1976, pág. 30.

escalafón es considerado como la columna vertebral del SCC dado que va a regir los ascensos del personal, los cambios de categoría y de puestos, desde las categorías más bajas hasta las Jefaturas de departamento. Los puestos restantes son de confianza, puesto que involucran la toma de decisiones, y su otorgamiento seguirá siendo de manera vertical. Para la aplicación de un sistema escalafonario como el descrito la misma SPP se propuso realizar un Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, el cual debe ser aplicado de manera concreta en cada dependencia". El SCC contemplaba tres etapas de ejecución - pre-empleo, empleo y post-empleo-<sup>83</sup>; que garantizarían la

---

<sup>83</sup> "En la etapa de pre-empleo se establece que los aspirantes propuestos conjuntamente con el sindicato a ocupar un puesto en cualquier dependencia gubernamental sean reclutados y examinados, por la institución o dependencia donde se genera la plaza. De no ser así, se recurrirá a bolsas de trabajo o a instituciones del sistema educativo con las que se establezcan convenios. El proceso de selección, se realizará en base a los requisitos establecidos en el Catálogo de Puestos, una vez analizadas las capacidades, experiencias, intereses y aspiraciones de los candidatos. En la etapa de empleo, se otorga la base al trabajador -actualmente el derecho a la base se otorga a los seis meses de iniciada la relación laboral-, después de superar tres periodos de evaluación en las que corre el riesgo de perder el empleo. Estas evaluaciones consisten en calificar la eficacia y la productividad, el trabajo y la calidad, los conocimientos profesionales, el logro de los objetivos planteados a su puesto, las cualidades de organización y su aptitud para dirigir personal. Este sistema se basa, por un lado, en la llamada 'administración por objetivos' y, por otro, en una labor donde es preponderante la relación de competitividad entre los trabajadores. Esta situación se ve estimulada por la creación de un 'sistema de méritos', apoyada por la Ley de Estímulos, con el que se recompensará al trabajador que de acuerdo con el criterio institucional, haya realizado una buena labor. Así, se le podría otorgar recompensas económicas y promociones, vacaciones pagadas, seguros de vida, privilegios o plazas de especialización. En esta etapa el 'sistema escalafonario funcional e intercomunicado' juega su papel más importante, conjuntamente con la capacitación; donde se supone que ésta debe propiciar un mejor desempeño del trabajador en su puesto, así como darle las posibilidades de concursar por puestos ubicados en niveles superiores. Sin embargo, la capacitación, la promoción y los estímulos pierden su sentido al ser determinados por el personal de confianza, ya que ellos establecen el criterio institucional. Estos aspectos se encuentran ligados al establecimiento de condiciones generales de trabajo únicas, para toda la burocracia. De esta manera los sindicatos se verán seriamente afectados al disminuir su capacidad de negociación frente a la autoridad. Además al dejar que la relación se establezca de manera directa entre la autoridad y el trabajador, el sindicato queda como mero gestor y no como interlocutor de los trabajadores. El post-empleo, se integra por los procesos de baja, jubilación y pensión. La SPP no es muy clara en su planteamiento ya que sólo habla de estudios para modificar los sistemas vigentes y para hacer más ágiles los trámites correspondientes a las prestaciones y servicios que el Estado determine como derechos", Eduardo Corona, op. cit., págs. 38-39 y 47.

selección, el ingreso y el desarrollo en el puesto y su culminación, a partir de un sistema de méritos que elevarían la eficiencia y calidad del servicio público. El SCC implicaba una radical transformación de las relaciones laborales en el sector público, donde las instancias sindicales serían virtualmente desplazadas de la negociación de las condiciones generales de trabajo, ya que éstas quedarían sujetas a la relación directa entre gobierno y trabajadores. El derrotero del SCC lo determinó la agudización de la crisis económica y la creciente inconformidad de núcleos importantes de la burocracia. La FSTSE, que de aprobarse el SCC hubiera cedido gran parte de su poder, paradójicamente no impugnó el proyecto; por el contrario, en su opinión era "benéfico para los trabajadores porque podrán establecerse mecánicas para estimularlos" y era perfectible con algunos añadidos<sup>64</sup>. Aun con el apoyo de esta última, el gobierno tomó la decisión de postergarlo para tiempos más favorables.

Sería hacia la segunda mitad del sexenio de Miguel de la Madrid cuando se instrumentarían las medidas más drásticas del programa reformador. 1985 fue un año agitado. Durante los meses de enero y febrero se dictaron las medidas para racionalizar el gasto público, redimensionar a la administración pública y se dio

---

<sup>64</sup> *Ibidem*, pág. 38.

inicio a un ambicioso programa de desconcentración administrativa<sup>85</sup>. Las acciones incluyeron: la compactación de los salarios en el Tabulador, suprimiendo sobresueldos y compensaciones<sup>86</sup>, la cancelación de proyectos y programas considerados como no estratégicos o prioritarios, la "liquidación de organismos inconvenientes al interés público, reducción y control de gastos de representación, de ceremonial y de comisiones oficiales dentro y fuera del país". Se anunciaba también que se llevaría a cabo la desincorporación de 236 entidades paraestatales, la "supresión de 80 mil plazas en el gobierno federal" y el traslado a provincia de aproximadamente "diez mil servidores públicos durante el año"<sup>87</sup>. En el mes de julio el Presidente ordenaba un nuevo paquete reductivo que contenía diez modificaciones, entre las que destacaban: congelación de sueldos y salarios para la alta burocracia - incluyendo la reducción del 10% en los gastos del presidente-, la eliminación de 15 Subsecretarías de Estado, Coordinaciones

---

<sup>85</sup> Un análisis de las implicaciones sustantivas de la descentralización y la desconcentración territorial se presenta en la nota 16 del capítulo II.

<sup>86</sup> Con esta medida en la zona III (considerada como de vida cara) que incluye a Baja California, el salario cayó de manera pronunciada pues el "sobresueldo representaba entre el 80 y el ciento por ciento del sueldo base", Andrea Becerril, "En 4 años, 'violento deterioro' de salarios de los burócratas", La Jornada, México, D.F., 24 de octubre de 1987, pág. 12.

<sup>87</sup> Véanse los artículos: "Liquidarán entidades obsoletas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 6 de enero de 1985, pág. 3A; "En marcha la descentralización", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 22 de enero de 1985, pág. 3A; "Sale la burocracia a provincia", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 27 de enero de 1985, pág. 3A; "Fuerte reducción del gasto público", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 7 de febrero de 1985, pág. 3A; "Elevada reducción presupuestal del gobierno federal y estatal", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 13 de febrero de 1985, págs. 3 y 10A y "Se acaban las 'aviadurias' con la restricción del gasto público", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 17 de febrero de 1985, pág. 3A.

Generales y Areas de la administración central, reducción de puestos de asesoría, reducción del gasto corriente a las estructuras administrativas del sector paraestatal, revisión a los costos de publicidad del gobierno federal y de las representaciones de México en el exterior<sup>88</sup>. Además, con la supresión de Areas, Subsecretarías y Direcciones Generales, se reclasificó a todo su personal, repercutiendo en una merma considerable en los salarios, no sólo de la alta burocracia, sino también de los trabajadores de apoyo ubicados en los niveles medios y bajos del escalafón<sup>89</sup>. Para finalizar el año, el gobierno, por conducto del Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari, anunciaba que la cuota de los burócratas desconcentrados, se ampliaba a 14 mil durante 1985, los que sumados a sus familias "hacen un total de 65 mil personas fuera del D.F."<sup>90</sup>. A los desconcentrados se les prometió todo tipo de apoyos para su traslado -vivienda, educación, guarderías infantiles, servicios de salud, transporte, etc.- y el respeto a sus derechos laborales -tipo de nombramiento

---

<sup>88</sup> "Fuerte recorte a la burocracia", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 25 de Julio de 1985, pág. 3A.

<sup>89</sup> "Empiezan a sentir los efectos del reajuste de funcionarios federales", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 15 de septiembre de 1985, pág. 3A

<sup>90</sup> "Saldrán 65 mil personas en forma inmediata de la capital", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 26 de octubre de 1985, pág. 9A. El terremoto que sacudió a la ciudad de México la mañana del 19 de septiembre de 1985 aceleró las acciones desconcentradoras y motivó a grupos de burócratas a solicitar ser incluidos en el traslado.

y jerarquía-. Sin embargo, para muchos burócratas la salida de la capital del país se habría de convertir en un verdadero viacrucis.

A Baja California arribaría una cantidad considerable de burócratas desconcentrados. El núcleo más numeroso de trabajadores sería el de Trabajadores de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), pues de los 9 mil 544 empleados de esa dependencia que salieron del D.F., 1564 recibieron su adscripción a Baja California. Sin embargo, un mes después de su llegada, en febrero de 1986, se estimaba que sólo la mitad -700 aproximadamente- continuaba en la entidad; el resto había solicitado de nuevo su cambio hacia otras entidades o al mismo D.F., licencia sin goce de sueldo o había renunciado, al no contar con las facilidades prometidas<sup>91</sup>. Incluso dirigentes de la FSTSE se hicieron eco de la inconformidad extendida entre los trabajadores: "La llamada operación o medida de descentralización, es hasta ahora el mayor engaño que se ha provocado a la clase trabajadora que depende de la burocracia federal, dado que si bien es verdad que centenares o tal vez miles de empleados emigraron de la capital del país a raíz del sismo de septiembre de 1985 a diversas provincias, éstos en su mayoría no han encontrado acomodo ni vivienda; motivo por lo que

---

<sup>91</sup> "No se adaptan los reubicados de la SARH", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 20 de febrero de 1986, pág. 3A y "Actas de abandono a 83 burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 24 de julio de 1986, pág. 9A.

tuvieron que regresarse o irse hasta de braceros en busca de mejores horizontes"<sup>92</sup>.

En 1987 de nuevo el gobierno mexicano proyectaba la desconcentración de 70 mil burócratas durante el transcurso de ese año y el siguiente. En el mes de febrero la dirigencia de la FSTSE declaraba que los traslados deberían de hacerse con el consentimiento de los trabajadores y siempre y cuando se contara con la infraestructura necesaria -vivienda, servicios de salud, transporte-, así como el respeto a los derechos laborales. Al finalizar 1987 se estimaba que la mitad de los traslados programados -35 mil- se habían realizado. Para ese momento la FSTSE celebraba las medidas "que no son solamente de hombres, sino de acciones que coadyuvan a agilizar y fortalecer los programas gubernamentales"<sup>93</sup>.

El último año de gobierno del presidente Miguel de la Madrid contempló de nuevo severas restricciones en el gasto público y la

---

<sup>92</sup> Declaraciones del dirigente de la FSTSE en Tijuana, José Luis Ibarra Hernández, quien abundaría: "Espingo tales conceptos en virtud de que a nuestras propias oficinas han acudido decenas y centenares de empleados que se vinieron con la creencia de que aquí encontrarían su mismo trabajo, casa-habitación y demás prestaciones. Sin embargo, cuando vieron la cruda realidad de que nada de eso estaba a su alcance, pues por un lado no había empleo, hogar y lógicamente paga, muchos optaron por retornar a la capital a pelear sus derechos, mientras que otros al verse derrotados, prefirieron quedarse en esta frontera a buscar suerte o simplemente para trasladarse al vecino país en busca de empleo" "Miles de empleados públicos desahogados, han sido espagados: ni viviendas, ni empleos para ellos", El Mexicano, Tijuana, B.C., 1 de septiembre de 1986, pág. 10.

<sup>93</sup> "Resistencia de la burocracia al desplazamiento a provincia", ABC, Tijuana, B.C., 15 de febrero de 1987, pág. 1; "35 mil burócratas más deberán dejar el D.F. antes de fin de año", Al Día, Tijuana, B.C., 2 de noviembre de 1987, pág. 1 y "Reubicarán a 70 mil burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 3 de noviembre de 1987, pág. 3A.

profundización del proceso de redimensionamiento de la administración pública. Como resultado de los acuerdos contemplados en el Pacto de Solidaridad Económica -firmado el 15 de diciembre de 1987 por el gobierno, representantes de los obreros, de los campesinos y de los empresarios-, el primero "se obligó a disminuir su gasto y a reducir el tamaño del sector público racionalizando sus estructuras administrativas y acelerando la política de separación de empresas calificadas de no prioritarias ni estratégicas"<sup>94</sup>. El 31 de enero entraban en vigor las medidas que materializaban los acuerdos. Destacaban: reducciones a los gastos de publicidad y propaganda oficial, a los materiales de trabajo -artículos de oficina, fotográficos, fotocopiado-, cancelación del 10% de líneas telefónicas directas, cancelación de gastos de representación para todos los niveles, reducción del consumo eléctrico en las oficinas públicas, eliminación de asesorías, estudios e investigaciones, así como las ediciones no directamente relacionadas con la operación institucional, reducción de las oficinas y representaciones en el extranjero, número de unidades organizacionales de las áreas de apoyo. Sin embargo, como había ocurrido en 1985, las medidas más espectaculares correspondían al recorte de trabajadores. "Se ordena la cancelación de eventuales, la asignación y pago de horas extras; se eliminarán salvo casos de justificación plena aprobados por el titular de la institución de que se trate, pagos

---

<sup>94</sup> Héctor Guillón Romo, El auge y el declive de la economía mexicana, 1982-1988, México, Ed. Era, 1990, pág. 107.

esporádicos y compensaciones por servicios especiales; se cancelan a partir del primero de enero las plazas vacantes de personal operativo de confianza, y se congelan las de base. No se autorizará la conversión de plazas durante 1988 y no se podrán crear nuevas<sup>95</sup>. Con estas últimas disposiciones se estimaba que el recorte podría alcanzar a medio millón de trabajadores. Las reacciones fueron variadas: como vimos, grupos importantes de burócratas salieron a la calle a manifestar su inconformidad. Por su parte la FSTSE manifestó en reiteradas ocasiones su aprobación en virtud de que el recorte "no afectaría el trabajo de base" y por consiguiente no sufriría disminución en su membresía<sup>96</sup>. A su vez, el sector empresarial se mostraba complacido, pero aclaraba, a través de Mario L. Cortés Mencía, Presidente de los Ejecutivos de Ventas y Mercadotecnia, que "el sector privado no está en condiciones de absorber a uno sólo de los 500 mil burócratas que dajarán sus puestos en el gobierno"<sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup> Teresa Weiser, "Hoy, el recorte a gasto y personal burocrático", UnomásUno, México, D.F., 1 de febrero de 1988, págs. 1-5.

<sup>96</sup> A pesar de la conformidad de la FSTSE, la medida de "cancelar a eventuales" -estimados en 200 mil para esa fecha- afectaba al trabajo de base, ya que el personal eventual -obreros y trabajadores a lista de raya-, según los artículos 69 y 46-II de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, op. cit., págs. 24, 38 y 39, son trabajadores definitivos e inamovibles hasta "la conclusión de los términos o de la obra determinantes de la designación", es decir, trabajadores de base.

<sup>97</sup> "Despedirán a medio millón de burócratas", El Heraldo de Baja California, Tijuana, B.C., 1 de febrero de 1988, pág. 1; Andrea Becerril, "Domenzán: no habrá despidos, aunque desaparezcan oficinas", La Jornada, México, D.F., 15 de enero de 1988, pág. 10; "FSTSE: no se despedirá a ningún burócrata de base", UnomásUno, México, D.F., 10 de febrero de 1988, pág. 1 y Jesús Rivera V., "La I.P. no podrá absorber a los 500 mil burócratas que saldrán del gobierno", Excelsior, México, D.F., 2 de febrero de 1988, pág. 10A.

Hacia finales del mes de mayo el gobierno ponía en marcha el Programa de Retiro Voluntario, que como su nombre lo indica, estaba dirigido a los trabajadores "que por su voluntad deseen separarse del servicio" y tenía vigencia de 90 días. Se trataba de alentar la renuncia del mayor número posible de empleados ubicados en los niveles bajos -1 al 16 del escalafón- del sector central de la administración pública, pues en los lineamientos de ejecución se establecía que sólo era aplicable para los trabajadores del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, de los cuales quedaban excluidos "los servidores públicos superiores, mandos medios y homólogos a ambos". Las disposiciones y condiciones en los que se daría la separación precisaban: "El Retiro Voluntario (está) dirigido a los trabajadores que no tienen derecho a pensión o jubilación por edad y/o tiempo de servicios, mismos que tendrán el auxilio económico de tres meses de sueldo, 20 días por año de labores, parte proporcional de aguinaldo, prima vacacional, despensa, previsión social múltiple y quinquenios para aquéllos que tienen una antigüedad menor a 15 años y 12 días más de sueldo por año a los que tienen una antigüedad de 15 años o más"<sup>99</sup>. Durante los primeros 15 días se estimaba que habían optado por la renuncia voluntaria

---

<sup>99</sup> A la par que el Programa de Retiro Voluntario se instrumentarían otros dos programas reductivos. El Programa de Jubilación o Pensión con Apoyo Económico -para trabajadores que reúnan el requisito de edad y tiempo de servicios- y el Programa de Trato Especial -por el cual se reconocían los años que el trabajador no aportó las cuotas al ISSSTE, en virtud del tipo de contratación a que estuvo sujeto, por lo que se le negaba el derecho a pensión o jubilación-. Véase, Programas de Retiro Voluntario, Jubilación o Pensión con Apoyo Económico y Trato Especial, México, D.F., Distribución: Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, mayo de 1988, págs. I-II, y I de cada programa.

aproximadamente 14 mil trabajadores<sup>99</sup>. En Baja California, para el mes de julio se afirmaba que en dos dependencias federales (Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Desarrollo Urbano y Ecología) se habían acogido al Programa 358 y 100 trabajadores, respectivamente. Por su parte, la SARH estimaba que por motivos de Retiro Voluntario y Jubilación habían causado baja 500 empleados (350 y 150 en cada uno de ellos)<sup>100</sup>.

Es difícil establecer con precisión cuáles fueron las cifras finales acerca de los burócratas separados de la función pública, como resultado de las diversas medidas instrumentadas por el programa de adelgazamiento estatal durante el periodo 1982-1988<sup>101</sup>. Al hacer el balance de los saldos del sexenio en esta materia, no sólo deberían pesar los argumentos optimistas de la dieta estatal. Más allá de las cifras, con la reducción burocrática se fue una buena cantidad de técnicos y personal capacitado necesarios en toda Administración Pública moderna. No sólo se redujo el tamaño del Estado, también el acervo del personal más capacitado con que contaba el servicio público

---

<sup>99</sup> Andrea Becerril, "Decidieron abandonar su empleo 14 mil burócratas", La Jornada, México, D.F., 10 de junio de 1988, pág. 7.

<sup>100</sup> "Estricta reducción del gasto público", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 29 de julio de 1988, pág. 3A y Pedro Chávez S., "Alarma la deserción de empleados federales: SARH", Novedades de Baja California, Mexicali, B.C., 25 de julio de 1988, pág. 3A.

<sup>101</sup> En el mes de agosto de 1988 se reportaba que en lo que iba del año habían sido canceladas 30 mil plazas: 13 mil en el sector central y 17 mil en el paraestatal. Roberto Fuentes Vivar, "En 1988, canceladas 30 mil plazas de burócratas", La Jornada, México, D.F., 23 de agosto de 1988, pág. 29.

mexicano, en un proceso profundo de "descapitalización" estatal. Algunos encontraron acomodo en el sector privado, pero muchos optaron por emigrar hacia Estados Unidos. De una verdadera "fuga de capital humano", como la llamaría Jorge A. Bustamante, tuvimos noticias en la Frontera Norte. Ante la caída salarial y las medidas de adelgazamiento estatal, en Baja California emigraron hacia Estados Unidos, solamente durante el segundo mes de 1988, un total de 262 trabajadores altamente capacitados<sup>102</sup>. Este verdadero subsidio a la economía norteamericana debería ser tomado en cuenta al menos a la hora de evaluar las consecuencias sociales y económicas de nuestro adelgazamiento estatal.

Las acciones que en materia de control del gasto público y redimensionamiento de la administración pública se han instrumentado durante la segunda fase de la reforma estatal (1989-1992), permitieron la desactivación de los reclamos de la burocracia central. A partir de 1989, el proceso de autorreforma se sustentó en el adelgazamiento del sector paraestatal y de su personal y se tomaron medidas tendientes a resarcir el deterioro en los niveles de vida de los trabajadores del Apartado B, sobre todo en el renglón de prestaciones sociales<sup>103</sup>. Con algunas

---

<sup>102</sup> Jorge A. Bustamante, "Fuga de capital humano", Excelsior, México, D.F., 21 de marzo de 1988, págs. editoriales.

<sup>103</sup> Los ejemplos son constantes, uno de ellos, la entrega de 300 casas para la burocracia federal en Baja California durante el mes de octubre de 1990; véase, "Trescientas nuevas casas a burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 4 de octubre de 1990, pág. 14A.

excepciones<sup>104</sup>, la política de recortes de personal en el sector central varió significativamente. De llevarse a cabo de manera indiscriminada para todo el personal -base y confianza-, sobre todo entre 1985 y 1988, a partir de 1989 la rescisión laboral sólo alcanza a un reducido número de trabajadores de confianza, mientras que el trabajo de base se ha incrementado, permitiendo el crecimiento moderado de la administración pública central durante 1991 y 1992 -0.9% y 3%, respectivamente-<sup>105</sup>.

El crecimiento de personal en el sector central contrasta notablemente con las reducciones observadas en las empresas y organismos del sector paraestatal. Tal como señalábamos en el

---

<sup>104</sup> Una de ellas se dió en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A partir del mes de junio de 1991 los miembros del Resguardo Aduanal con más de 30 años de servicio o mayores de 55 años fueron obligados a renunciar. Poco después, en el mes de noviembre, 2600 miembros del Resguardo fueron retirados y suplidos por nuevo personal. La medida consistió en convertir al Resguardo en Policía Fiscal y establecer requisitos de edad y escolaridad para su pertenencia. Así, ningún trabajador mayor de 55 años podría aspirar al puesto de policía fiscal. Los comprendidos entre los 20 y los 40 años requerían asistir y aprobar un curso de seis meses impartido en las oficinas centrales ubicadas en el D.F. Aquellos que contaran entre 40 y 54 años estaban obligados a presentar el certificado de bachillerato para tener la oportunidad de participar en dicho curso. Evidentemente sólo un mínimo porcentaje cumplió los requisitos y pudo aprobar el examen. Véase, Horacio Rentería, "Obligan a jubilarse, con 50% de sueldo, a 42 aduanales", Diario 29, Tijuana, B.C., 4 de junio de 1991, pág. 6 y Héctor Javier González Delgado, "Aduaneros: de la gloria al infierno", Zeta, Tijuana, B.C., semana del 6 al 12 de diciembre de 1991, págs. 28-30A.

<sup>105</sup> Véase la nota 54 del capítulo III. Si bien en conjunto la administración central ha crecido, el incremento ha sido selectivo, pues mientras que las dependencias de los sectores salud, defensa y educación han visto aumentar su personal, en otras ha disminuido, concentrándose dichos recortes preferentemente en las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes y Hacienda y Crédito Público. Puede verse, Triunfo Elizalde, "Crecerá 3% el número de plazas en el gobierno federal en 1992", La Jornada, México, D.F., 21 de noviembre de 1991, pág. 39.

Es importante señalar que la administración de Salinas también contempla continuar con la desconcentración de personal federal. En agosto de 1989 estableció un convenio con la FSTSE en la cual quedó contemplada la salida de 117 mil trabajadores del D.F.. Sin embargo, el impacto de esta medida no ha podido ser calculado pues no existe información al respecto. Sobre el convenio mencionado puede verse, "Reubican a burocratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 9 de agosto de 1989, pág. 9A.

capítulo I, la administración del presidente Salinas profundizó las medidas tendientes a la reconversión industrial y al adelgazamiento paraestatal iniciado por su antecesor. La modernización de la planta productiva estatal y su desincorporación, a través de la venta, transferencia, liquidación o fusión, se tradujo en una fuerte contracción del personal empleado. Importantes organismos descentralizados también acometieron procesos de modernización. Por ejemplo, en 1991 el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) anunciaba cambios drásticos para cumplir con mayor eficiencia sus funciones. Las primeras medidas adoptadas fueron el recorte de 24 mil trabajadores eventuales, aproximadamente el 50% de los 40 mil que laboraran como suplentes de personal<sup>106</sup>. Ello se tradujo en una sobrecarga de trabajo para los 300 mil empleados fijos o de base<sup>107</sup>. En el renglón industrial los procesos de reconversión y desincorporación arrojan una cantidad considerable de despidos. En la industria siderúrgica nacional, "de lo que fue el consorcio siderúrgico paraestatal Sidermex, que agrupaba a la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (Sicartsa), Altos Hornos de México

---

<sup>106</sup> Afirma Adolfo Gilly que "la reconversión (mexicana) (...) es mucho menos innovación tecnológica - aunque ésta existe y se extiende paulatinamente- que restructuración de las relaciones laborales, a cuyo servicio está también aquella innovación" Adolfo Gilly, Muestra caída en la modernidad, México, Ed. Joan Boldó i Clement, 1988, pág. 69.

<sup>107</sup> Véase, Sara Lovera, "En dos meses, el IMSS separó a 24 mil empleados eventuales", La Jornada, México, D.F., 22 de julio de 1991, pág. 13; Andrea Becerril, "Exigen que se recontrate al personal suplente del IMSS", La Jornada, México, D.F., 4 de agosto de 1991, pág. 13; Emilio Vázquez Pérez, "Drásticas acciones en el IMSS para mejorar la estructura administrativa", Unomásuno, México, D.F., 31 de enero de 1992, págs. 1 y 4 y "No privatizarán al IMSS", El Mexicano, Tijuana, B.C., 8 de febrero de 1992, págs. 1 y 2A.

(AHMSA), Fundidora Monterrey (FUMOSA) y a una veintena de filiales", se calcula que entre 1984 y finales de 1991, fueron liquidados 33 mil 646 trabajadores, entre obreros y administrativos<sup>108</sup>. En las ramas eléctrica y petrolera también se registra un marcado descenso de personal. Petróleos Mexicanos (PEMEX) "de 1987 -fecha en que contó con el mayor número de personal- a noviembre de 1991, disminuyó su planta ocupacional en 7 mil 93, al pasar de 178 mil 745 a 171 mil 652 empleos". Por su parte la Comisión Federal de Electricidad (CFE) "entre 1990 y 1991 había despedido a 3 mil 545 trabajadores eventuales, aunque aumentó en mil 68 los de planta y en 428 los temporales o provisionales. El saldo en estos dos últimos años de cualquier forma es negativo: 2 mil 39 trabajadores despedidos", pues el total se redujo de 116 mil 671 a 114 mil 632, en los dos años señalados<sup>109</sup>. Para los próximos dos años (1992-1994) el gobierno prevee una profundización en la reducción de personal en estas dos ramas industriales ya que la industria petrolera reducirá su plantilla en un 50%, mientras que la eléctrica lo hará en un

---

<sup>108</sup> Emilio Lomas N., "Mas de 49 mil desempleados, fruto de la modernización siderúrgica", La Jornada, México, D.F., 6 de noviembre de 1991, pág. 11. Evidentemente los despidos se incrementarán al concretarse la venta del 100% de las acciones de las empresas siderúrgicas AHMSA, Sicitma y Aceros Planos, que el gobierno puso en el mercado el 10 de octubre de 1991. Véase, Patricia Muñoz Ríos y Lourdes Cárdenas, "Pone el gobierno a la venta 100% de las acciones de tres siderúrgicas", La Jornada, México, D.F., 11 de octubre de 1991, pág. 35.

<sup>109</sup> Emilio Lomas N., op. cit.

25%<sup>110</sup>. Otra empresa que durante la presente administración ha iniciado un profundo proceso de reestructuración es Ferrocarriles Nacionales de México (Ferroviales). A través de la disminución de un 20% de la plantilla de personal en activo entre 1989 y 1994, la paraestatal pretende reducir sus gastos de operación y equilibrar sus finanzas. Se trata de la supresión de 18 mil puestos de su planta laboral. Sin embargo, la estrategia de reestructuración se completaría en 1997, cuando "podría llegar a operar óptimamente con la tercera parte del personal con que cuenta en la actualidad"<sup>111</sup>.

Con respecto a la reestructuración de la administración pública, a partir de 1992 la reforma del Estado parece haber entrado a una nueva fase (véase capítulo I, apartado 3.3.3), donde se contempla el redimensionamiento del sector central. Con la iniciativa presidencial de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, promulgadas mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero, se fusionaron las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y

<sup>110</sup> "La desincorporación de este sector sufrió su ajuste más intenso entre 1989 y 1991, lapso en el que de 404 empresas, quedaron sólo 32; empero, los activos y utilidades siguen reportando cifras importantes, dado que las principales aportaciones son de Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad", Eva Lozano Estrella, "En industria eléctrica y petrolera del sector paraestatal, el más severo recorte de personal", El Financiero, México, D.F., 31 de enero de 1992, pág. 26.

<sup>111</sup> Actualmente cuenta con casi 135 mil trabajadores (83 mil de base, 12 mil extras que laboran supliendo ausencias temporales y más de 40 mil jubilados)", Víctor Cardoso, "Ferroviales prevé 18 mil despidos en los próximos años", La Jornada, México, D.F., 9 de enero de 1992, pág. 9. Puede consultarse también el artículo de Eliseo Tejeda Olmos, "Ferrocarriles no se privatizará, pero sí participará la IP: Caso Lombardo", El Financiero, México, D.F., 31 de enero de 1992, pág. 25.

Crédito Público. La nueva SHYCP asumió las funciones de la SPP, convirtiéndose en la principal dependencia del gobierno mexicano.

Referente a las consecuencias anunciadas de la reorganización en materia laboral, destaca la supresión de 200 plazas de mandos medios y superiores -un Secretario de Estado y un Oficial Mayor, con sus respectivas oficinas de apoyo; siete Direcciones Generales; diversas Direcciones de Área; Subdirecciones y Jefaturas de Departamento-. Sin embargo, el "ejecutivo se comprometió a respetar los derechos de los 9 mil 577 trabajadores de la SPP, así como de los 41 mil 145 de la SHCP"<sup>112</sup>. En marzo de 1992, de manera extraoficial, legisladores priistas anunciaban la inminente desaparición de cinco Secretarías de Estado -Desarrollo Urbano y Ecología, Pesca, Turismo, Reforma Agraria y Energía, Minas e Industria Paraestatal- y la creación de una nueva llamada Desarrollo Social, a partir de un segundo paquete de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública que el presidente enviaría "en breve" al Congreso de la Unión. Para los legisladores no se trataría de una medida de fusión, como la anterior entre SPP y SHCP, sino de una verdadera "absorción" de las funciones por las

---

<sup>112</sup> Oscar Camacho, "Aprueba la Cámara de Diputados la desaparición legal de la SPP", La Jornada, México, D.F., 18 de febrero de 1992, pág. 3; "Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", Diario 29, Tijuana, B.C., 22 de febrero de 1992, pág. 39 y Luis Acevedo Pesquera, "SHCP, superentidad: emplea 50 mil funcionarios y es la única dependencia con 6 subsecretarios", El Financiero, México, D.F., 25 de febrero de 1992, pág. 5.

dependencias restantes<sup>113</sup>. Sin embargo, a principios de abril se aclararía la verdadera magnitud de las nuevas reformas promovidas por el ejecutivo. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) se transformará en Secretaría de Desarrollo Social, incorporando al Programa Nacional de Solidaridad. En términos de los aparatos administrativos se afirma que "no se crearán nuevas plazas" y la medida "no implica la fusión de otras secretarías existentes". Aunque no se aclara tampoco si sobrevendrá una reducción del personal actual<sup>114</sup>.

Desde el inicio de su gobierno, Salinas de Gortari hizo pública su intención de elevar el nivel y calidad de vida de los empleados públicos (apartado 1.3, capítulo I). La prestación eficiente del servicio público era incompatible con el deterioro de las condiciones de vida y de trabajo de los servidores estatales. La calidad del servicio podría mejorarse sustancialmente con la introducción de nuevos métodos de trabajo y la reducción de las estructuras administrativas, mientras que los niveles de vida podrían ser mejorados mediante la recuperación del salario y de las prestaciones. Así, los

---

<sup>113</sup> Oscar Canacho Guzmán, "Eventual desaparición de 5 secretarías y creación de la de Desarrollo Social", La Jornada, México, D.F., 6 de marzo de 1992, pág. 3.

<sup>114</sup> El titular de la nueva dependencia será Luis Donaldo Colosio, quien renunció a la presidencia del Comité Ejecutivo Nacional del PRI; mientras que Patricio Chirinos, que ocupaba la cartera de SEDUE, renunció para ser nominado como candidato a la gubernatura de Veracruz. Véase, Miguel Ángel Ramírez, "SEDUE se transforma en Desarrollo Social; Colosio, nuevo secretario", El Nacional, México, D.F., 8 de abril de 1992, págs. 1 y 3.

empleados públicos que permanecieran después de la restructuración estatal, tendrían que ser mejor recompensados. En marzo de 1992 el presidente informaba que los salarios reales de la burocracia se habían incrementado en un 17% durante los primeros tres años de su administración<sup>115</sup>; moderada mejoría que contrasta con las cifras de la aguda caída salarial registrada durante el sexenio anterior. Sin embargo, será en el renglón de prestaciones económicas y sociales, donde se dictaron las medidas más importantes para compensar los magros ingresos burocráticos. En esa dirección destaca el aumento del 20%, en relación con el año anterior, al presupuesto de operación del ISSSTE para 1992, cuya traducción será el abastecimiento de medicamentos y material quirúrgico para los servicios médicos de los empleados, el aumento del 22% al monto global de los recursos destinados a préstamos de corto y mediano plazo, el incremento de los fondos para la construcción de vivienda de interés social y a los créditos hipotecarios y se anuncia un próximo aumento a las primas de pensionados y jubilados de la institución<sup>116</sup>. A principios de año -1992- entró en vigor una medida diseñada explícitamente para "beneficiar a los trabajadores del gobierno

---

<sup>115</sup> Javier Macías García y Lázaro Serranía Álvarez, 'Demanda CSG a burócratas actitud positiva en la reforma del Estado', El Nacional, México, D.F., 27 de marzo de 1992, págs. 1 y 3.

<sup>116</sup> 'El ISSSTE erogará \$6.5 billones en 92: Emilio Lozoya', Quiero 29, Tijuana, B.C., 28 de febrero de 1992, pág. 39; 'Aumenta en 22% el monto para los préstamos del ISSSTE', La Jornada, México, D.F., 20 de enero de 1992, pág. 10; Erasmo Paña, 'Casos de interés social para 5 mil burócratas en el Estado (de Baja California VAEV)', El Mexicano, Tijuana, B.C., 21 de febrero de 1992, págs. 1-2A, y Ruth E. Salgado, 'Aumentará el ISSSTE primas a pensionados y jubilados', El Nacional, México, D.F., 3 de abril de 1992, pág. 1.

federal estatal y municipal y en general para todos los asalariados del país, quienes no gozan de este tipo de subsidios"; consistía en la desgravación del Impuesto Sobre la Renta (ISR) para aquellas personas que ganaban entre 1 y 10 salarios mínimos, "con la cual aquellas percepciones de hasta 1.5 veces el salario mínimo han quedado totalmente eximidas de este gravamen". Si los ingresos eran de 2 veces el SM, la desgravación sería del 79% (25,600 pesos menos en términos absolutos); de 3 el 50% (43,300 pesos menos); de 5 el 40% (117,000 pesos menos) y así "conforme se eleva el nivel salarial disminuye la proporción desgravable" y aumentan las reducciones en términos absolutos<sup>17</sup>.

Junto con la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública de febrero de 1992, mediante la cual se fusionaron SPP y SHyCP, el ejecutivo federal hizo llegar al Congreso de la Unión otras iniciativas tendientes a modificar las leyes del Seguro Social y del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), entre las que destacó la propuesta de creación del Sistema de Ahorro de Retiro (SAR). Días después el presidente hacía extensivo el SAR para los trabajadores del Apartado B. El sistema consiste en destinar el 2% del salario del trabajador a un fondo manejado por el Banco de México a través de cuentas particulares. Además, por conducto del ISSSTE, anualmente el gobierno otorga al fondo 30 días de

<sup>17</sup> Juan Antonio Zúñiga M., "Baja el ISR para quienes ganan de 1 a 10 anualidades", La Jornada, México, D.F., 20 de enero de 1992, págs. 1 y 34.

salario por trabajador, con lo cual éste podrá disponer de recursos en caso de desempleo o en el momento de su retiro, en forma complementaria a su jubilación<sup>118</sup>.

Las medidas descritas, impulsadas por la administración del presidente Salinas en los últimos tres años, han sido ruidosamente festejadas por la máxima representación de la burocracia. La FSTSE, fiel aliada de las políticas redimensionadoras del gobierno, ha salido bien librada del adelgazamiento estatal, cumpliendo con el compromiso de "postergar durante 10 años, junto con todo el sector obrero, el legítimo anhelo (de la burocracia) de vivir mejor, en apoyo a un país que salió de su crisis y en cual podemos ahora vivir orgullosos"<sup>119</sup>. De la austeridad de sus afiliados tuvo su recompensa económica: durante la primera mitad del sexenio la FSTSE "duplicó el patrimonio acumulado en 50 años"<sup>120</sup>. Cabría suponer que si el programa de reforma del Estado profundizara en el adelgazamiento del sector central de la administración

---

<sup>118</sup> "Propone CSG nuevas reformas", Diario 29, Tijuana, B.C., 8 de febrero de 1992, págs. 37-38; "Incluye a burócratas el Sistema de Retiro", Diario 29, Tijuana, B.C., 11 de febrero de 1992, pág. 1 y "El ISSSTE se prepara para el seguro de retiro: Lozoya", Diario 29, Tijuana, B.C., 14 de febrero de 1992, pág. 38.

<sup>119</sup> Lázaro Serranía Álvarez, "Se suma la FSTSE al proyecto de modernización de Salinas", El Nacional, México, D.F., 19 de marzo de 1992, pág.12.

<sup>120</sup> Lázaro Serranía Álvarez, "En 3 años la FSTSE duplicó sus ingresos: Lozoya", El Nacional, México, D.F., 26 de marzo de 1992, pág. 10.

pública, variaría la recepción optimista que le ha merecido a la Federación la política contraccionista gubernamental. Sin embargo, las recientes declaraciones de su máximo dirigente, electo para el periodo 1992-1995, Carlos Jiménez Macías, dejan entrever la disposición a la continuidad en los apoyos dispensados a los gobiernos en turno: "La FSTSE exigirá que en el caso de que se den los recortes -de personal-, éstos deben estar plenamente justificados y con la premisa de que el despido debe ser el último recurso que se busque en los reajustes presupuestales"<sup>121</sup>.

En suma, la nueva orientación asumida por el programa de reforma estatal en los últimos tres años, aunado al aislamiento y distancia del movimiento obrero, a la falta de apoyo de la dirigencia oficial y a las limitaciones propias del trabajo en el sector público central, sellaron las derroteros de la movilización activa de la burocracia federal.

#### 4.2.- LA MOVILIZACION CORPORATIVA DE LA BUROCRACIA EN BAJA CALIFORNIA

Los conflictos registrados en el sector público de Baja California durante los últimos diez años, no sólo difieren de las formas asumidas por la conflictividad federal, sino que expresan

---

<sup>121</sup> Raúl Adorno Jiménez, "Jiménez Macías: la FSTSE no será más un refugio político", El Nacional, México, D.F., 7 de abril de 1992, pág. 12.

una naturaleza distinta. La movilización de la burocracia estatal y municipal de la entidad estuvo condicionada básicamente por los procesos políticos que culminaron en las elecciones del 2 de julio de 1989 y en las que resultaría electo como gobernador el candidato del Partido Acción Nacional, Ernesto Ruffo Appel. Los registros del conflicto y la movilización de los empleados del sector público inician justamente con el cambio de gobierno. Es por ello que caracterizo a la movilización burocrática local como una protesta política, inducida por la dirección sindical frente al gobierno de extracción panista.

Si durante el periodo de la crisis (1982-1988), la burocracia federal salió a la calle como reacción inmediata ante el deterioro salarial y frente a los drásticas acciones reductivas del programa de reforma estatal, la burocracia local permanecía en calma, viviendo amistosas relaciones con el gobernador Xicoténcatl Leyva Mortera. Las relaciones entre el ejecutivo y el sindicato único de burócratas sólo se vieron empañadas por una amenaza de huelga en el ayuntamiento de Ensenada, un mitin en la ciudad de Mexicali en mayo de 1985 y un paro de labores en Tecate en febrero de 1988<sup>122</sup>. Los otros conflictos registrados corresponden a pugnas intergremiales por la representación sindical, básicamente en la sección de

---

<sup>122</sup> Excluyo por el momento la referencia al fuerte conflicto político suscitado en 1987 en el ayuntamiento de Ensenada. En este municipio había triunfado el PAN en las elecciones de 1986, ocupando la presidencia Ernesto Ruffo Appel. Como veremos, existen evidencias para sostener que el conflicto entre el Ayuntamiento y la burocracia fue auspiciado por el gobierno del estado.

Mexicali. La armonía en las relaciones gobierno-sindicato puede ser comprendida a partir de varios factores. Por un lado, la caída salarial no fue tan pronunciada para la burocracia local, como en el caso del empleo federal. Durante los años de 1983-1988 no sólo se elevaron los salarios en términos relativos, sino que hubo aumentos en las prestaciones que compensaron el deterioro salarial; en segundo lugar, la reforma del Estado como redimensionamiento de la administración pública, sólo se circunscribió a algunas medidas de reorganización del aparato administrativo y no tuvo impacto en el recorte de personal, con la excepción del adelgazamiento mínimo que sufrió un organismo paraestatal (Instituto Estatal de la Vivienda) en 1985. Por último, el empleo público local se ha visto sometido a una doble dinámica de control que limita sus posibilidades de movilización autónoma. A través de una política de contratación que privilegia el empleo de confianza, aumenta la vulnerabilidad de la fuerza de trabajo. En el gobierno estatal el 65.7% de los trabajadores es personal de confianza y sólo el 34.3% posee plaza de base. Esta situación contrasta notablemente con la que guarda el empleo federal, donde, como vimos, el trabajo de confianza se estima en un 15%, mientras que el de base alcanza más del 80%. El amplio poder erigido en torno al sindicato único de burócratas (SUTSPEMIDBC), que goza de la representación exclusiva de los trabajadores, sancionada y refrendada por la Ley del Servicio Civil, imposibilita cualquier intento de movilización u organización alternativa. Las relaciones corporativas

gobierno-sindicato-burocracia, impiden la protesta al margen de la dirigencia sindical. La única movilización posible es la inducida o sancionada por la organización corporativa.

El cambio de gobierno en 1989 marcará el inicio de la protesta política; pero también de la puesta en práctica de medidas tendientes a adelgazar a la administración pública y con ella de frenar el crecimiento del personal burocrático. Será el gobierno panista quien instrumente el programa de reforma estatal en Baja California. El sindicato, contando con una nueva Ley del Servicio Civil heredada por la administración saliente, hará efectivo el derecho de huelga que aquélla consagra para encarar la política laboral del gobierno panista. Conflictos y roces constantes, sobre todo en el gobierno estatal y en el municipio de Tijuana (ambos gobernados por el PAN), caracterizarán a la relación entre dirigencia sindical y administración durante los primeros tres años del sexenio de Ruffo Appel. Las ásperas relaciones parecen culminar con la postura que a principios de marzo de 1992 asumió la dirigencia sindical, al declarar rotas las relaciones con el ejecutivo por considerar contraria a sus intereses la política de reestructuración administrativa, materializada en recortes de personal.

Para corroborar los argumentos anteriores, presentaremos primeramente los contenidos de la protesta y el conflicto en el sector público durante la última década (1983-1992), para

posteriormente detenernos en el análisis de los factores condicionantes de la movilización corporativa de la burocracia en Baja California.

#### 4.2.1.- La protesta política de la burocracia

Durante el sexenio del gobernador Xicoténcatl Leyva Mortera/Oscar Baylón Chacón (1983-1989)<sup>123</sup>, los conflictos intergremiales en la Sección Mexicali del SUTSPEMIDBC, las esporádicas protestas en tres municipios, así como el problema político del Ayuntamiento de Ensenada, no enturbiaron las fraternales relaciones entre el sindicato y el poder ejecutivo. Por el contrario, hacia el verano de 1986 la dirigencia sindical manifestaba su adhesión a la política salarial del gobierno y declaraba que a pesar de la inflación y el deterioro de los niveles de vida de los trabajadores, se abstendrían de solicitar aumentos al salario, comprometiéndose a "brindar su mejor esfuerzo para que no se detenga la obra pública en la región"<sup>124</sup>.

Entre 1983 y 1987 se registraron fuertes pugnas en torno a la representatividad del Comité Ejecutivo de la Sección Mexicali

---

<sup>123</sup> Véase nota 81 del capítulo III.

<sup>124</sup> "Los burócratas no pedirán aumento", El Mexicano, Tijuana, B.C., 14 de agosto de 1986, pág. 1A.

del SUTSPEDIDEC. Pugnas que tuvieron como principales protagonistas al actual líder de la burocracia Enrique Escobedo Osuna, por un lado, y al grupo conocido como los "Jinetes del Apocalipsis" integrado por los líderes históricos del sindicato, por el otro<sup>125</sup>. En noviembre de 1983 el enfrentamiento entre los grupos emergió cuando el Comité Ejecutivo Seccional (Mexicali) encabezado por Escobedo Osuna, negó el uso de las oficinas asignadas al Comité Estatal en Mexicali y retuvo el pago de las aportaciones seccionales a aquél<sup>126</sup>. La respuesta de la dirección estatal no se hizo esperar y procedió al desconocimiento del líder mexicalense y al nombramiento de un comité interino encabezado por Héctor Manuel Kazama, quien fungiría como secretario general hasta el mes de febrero (1984), fecha en que estaban programadas nuevas elecciones. A partir de ese momento menudearon las declaraciones de uno y otro bando. Mediante asambleas seccionales la base de los trabajadores ratificó a Escobedo Osuna e impuso drásticas sanciones a los seguidores de Kazama, como sería la suspensión de los derechos sindicales por seis años; a la vez que solicitaban una auditoría al Comité Estatal encabezado por Víctor Amaya Márquez. Al movimiento de la sección Mexicali se unió el Comité Ejecutivo de la Sección Ensenada encabezado por Miguel Zúñiga Padilla. Desde

---

<sup>125</sup> Véase nota 97 del capítulo III.

<sup>126</sup> "Aflora en Mexicali una división en el sindicato de burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 22 de noviembre de 1983, págs. 3 y 10A.

el inicio, la disidencia de Escobedo Osuna cuestionaba la utilización que de los recursos sindicales llevaban a cabo los líderes históricos, así como el manejo de los cargos de representación para la proyección política de los líderes, quienes así relegaban las reivindicaciones laborales. Durante el conflicto el gobierno del estado "se declaró respetuoso del problema interno de los burócratas"<sup>127</sup>.

En las elecciones de febrero de 1984 se llegó a una solución concertada entre los dos grupos. Como secretario general del Comité Estatal para el periodo 1984-1987 fue elegido el ensenadense Miguel Zúñiga Padilla -afín al grupo de Escobedo Osuna- y como máximo representante de la Sección de Mexicali se eligió a Oscar Castro de la Rocha, sancionado por los "jinetes"<sup>128</sup>. La tensa calma que reinó durante algunos meses en

---

<sup>127</sup> Para el seguimiento del conflicto puede consultarse: "Desconoció el Comité Estatal de los burócratas al de Mexicali", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 24 de noviembre de 1983, págs. 3 y 11A; "Voto de confianza a Escobedo y sanciones a Mariano Benavides", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 25 de noviembre de 1983, págs. 3 y 10A; "El 'desconocido' Kazana actúa como titular de los burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 29 de noviembre de 1983, pág. 10A; Arturo Galván Álvarez, "El gobierno estatal respetuoso del conflicto interno de los burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 30 de noviembre de 1983, págs. 3 y 11A; "Sostendrán la decisión de desconocer a E. Escobedo", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 2 de diciembre de 1983, págs. 3 y 6A; "Los burócratas deciden dejar la diputación por un mayor poder", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 14 de diciembre de 1983, págs. 3 y 6A; "Ultimátum de los burócratas al líder del Comité Estatal", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 15 de diciembre de 1983, págs. 3 y 10A y "Escobedo es inesperto y divide a la burocracia: Figueroa Díaz", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 25 de diciembre de 1983, págs. 3 y 9A.

<sup>128</sup> En enero de 1985 falleció Miguel Zúñiga Padilla y en su lugar fue nombrado el también ensenadense José Guadalupe Peralta Mejía -bien visto por los "jinetes"-, quien fungiría como secretario general del Comité Ejecutivo Estatal hasta marzo de 1987, "Peralta Mejía al frente de los burócratas en el Estado", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 31 de enero de 1985, págs. 3 y 6A.

Mexicali volvió a romperse en septiembre de 1985, cuando de nuevo un movimiento encabezado por Escobedo Osuna desembocó en el desconocimiento de Castro de la Rocha y nombró a aquél -Escobedo- como secretario general interino del Comité Ejecutivo Seccional. Entre las impugnaciones que el grupo de Escobedo hacía a Castro de la Rocha destacaba el que hubiera retirado las sanciones sindicales a Héctor Manuel Kazama, Mariano Benavides y seguidores, impuestos durante el conflicto de 1983; además se le acusaba de irresponsabilidad en el cargo y de autoasignarse incrementos a sus compensaciones. El Comité Ejecutivo Estatal brindó su apoyo a Castro de la Rocha y acordó relevar a Escobedo Osuna de la representación del sindicato ante la Junta Directiva del ISSSTECALI y además sancionarlo con la suspensión de sus derechos sindicales por 29 días. El movimiento crecía en intensidad y hacia finales del mes de septiembre, presionado, Castro de la Rocha solicitó al Tribunal de Arbitraje la celebración de un plebiscito para que por medio del voto secreto se decidiera si terminaba o no su periodo estatutario (que concluía en marzo de 1987). El grupo de Escobedo fue a más tomando las instalaciones sindicales y nombrando a Conrado Sánchez Maciel como líder seccional. Finalmente el plebiscito se celebró y los resultados fueron desfavorables para Castro de la Rocha, quien se vio obligado a renunciar a principios de 1986. En el mes de febrero fue nombrado como sustituto por un año Víctor Benigno Quirarte, identificado con el grupo de Escobedo. Para julio de ese año el Comité Ejecutivo Estatal conminaba a Benigno

Quirarte por no reintegrar los derechos sindicales a 80 trabajadores "castigados ilegalmente desde hace seis años" y por no entregar el 25% de las cuotas sindicales correspondiente a los últimos cinco meses. La tensión se mantuvo hasta el mes de febrero de 1987, cuando en las elecciones para renovar al Comité Ejecutivo Seccional de Mexicali, triunfó por amplia mayoría la Planilla Magenta que postulaba para el cargo de Secretario General nada menos que a Enrique Escobedo Osuna<sup>129</sup>.

Las pugnas por la representación sindical que se sucedieron entre 1983 y 1987, anteriormente descritas, y sus resultados, prueban que al interior de la burocracia sindical se había formado un segundo grupo encabezado por Escobedo Osuna, que le disputaba parcelas de poder a los líderes históricos asentados en la ciudad de Tijuana. Y todavía más, el "grupo Mexicali" salió fortalecido de las disputas, asegurándose la hegemonía al interior del sindicato. En marzo de 1990 "por decisión unánime de los delegados de los cuatro municipios", Enrique Escobedo Osuna

---

<sup>129</sup> "Desconocen al líder de los burócratas en el estado", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 24 de septiembre de 1985, págs. 3 y 10A; "Apoyo de la burocracia estatal a Oscar Castro", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 27 de septiembre de 1985, págs. 3 y 6A; "Recurre a plebiscito el sindicato de burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 4 de octubre de 1985, pág. 3A; "Sancciona a Escobedo la burocracia estatal", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 9 de octubre de 1985, pág. 3A; "Apoyo incondicional de burócratas al Colectivo de Castro de la Rocha", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 10 de octubre de 1985, pág. 14A; "Sin fecha aún el plebiscito burócrata", Rumbo, Mexicali, B.C., 28 quincena de octubre de 1985, pág. 2; "El gobierno sin partido en el conflicto de burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 16 de octubre de 1985, págs. 3 y 10A; "El recuento no resuelve el pleito de burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 28 de noviembre de 1985, págs. 3 y 12A; "Ultimátum al líder burócrata de Mexicali para reinstalar derechos a 80 compañeros", El Mexicano, Tijuana, B.C., 28 de julio de 1986, pág. 10; Marisela Meza, "Elecciones en el SUTSEMIDBC", Rumbo, Mexicali, B.C., 18 quincena de febrero de 1987, págs. 1 y 13 y "Triunfó la democracia", Rumbo, Mexicali, B.C., 18 quincena de febrero de 1987, pág. 13

era electo Secretario General del Comité Ejecutivo Estatal del SUTSPEMIDBC para el periodo 1990-1993. Si bien la nueva correlación de fuerzas favorecería al grupo establecido en la capital del estado, se respetaron las cuotas de poder para los líderes de la zona costa. Al nuevo Comité Ejecutivo Estatal se integraron dos de los "Jinetes del Apocalipsis": Manuel Trasviña Pérez fue nombrado Secretario de Trabajo y Conflictos y Fernando Cano Medina, representante del sindicato ante la Junta Directiva del ISSSTECALI. Así quedaba superada la querrela sindical<sup>130</sup>.

Sólo tres conflictos laborales se registraron entre 1983 y 1987 y uno más de naturaleza política. Los primeros consistieron en una protesta en el municipio de Ensenada en 1983, un mitin en la ciudad de Mexicali en 1985 y un paro de labores en Tecate en 1988. El de mayor intensidad se suscitó en el ayuntamiento de Ensenada en 1987 y aunque por su expresión pudiera considerarse como un conflicto laboral, obedeció a factores políticos.

En diciembre de 1983 la Sección Ensenada del SUTSPEMIDBC amenazaba al alcalde David Ojeda con llevar a cabo una huelga en caso de que hiciera efectiva su intención de rescindir el contrato a 100 trabajadores de confianza, que en opinión del sindicato, por tener más de 6 meses laborando, eran sujetos de basificación. Además, la representación seccional denunciaba se

---

<sup>130</sup> Véanse notas 95 y 97 del capítulo III.

trataba de una maniobra política "para sacudirse a todo lo que huelga a Raúl Ramírez Funcke -el ex-alcalde priísta"<sup>131</sup>. Es interesante mencionar que David Ojeda había sido electo como presidente municipal para el periodo 1983-1986, postulado por el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), convirtiéndose así en el primer alcalde de oposición en la historia de Baja California<sup>132</sup>. De ahí la postura y declaraciones de la representación sindical y la relación un tanto distante que se vivió entre ésta y el ayuntamiento durante el periodo.

El 3 de mayo de 1985 la Sección Mexicali del SUTSPENIDBC llamó a un mitin al que concurren "cerca de dos mil trabajadores" y que tuvo lugar en el edificio del poder ejecutivo estatal. El objetivo era protestar contra el funcionamiento del ISSSTECALI. En esa ocasión el representante sindical ante la Junta Directiva de la institución, Enrique Escobedo Osuna, hizo uso de la palabra y cuestionó la mala administración de los recursos, ejemplificada con la adquisición de vehículos siendo "que en la farmacia existe una marcada escasez de medicinas"; además, impugnó la falta de guarderías y de

---

<sup>131</sup> 'Últimátum de los burócratas al Ayuntamiento de Ensenada', La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 24 de diciembre de 1983, pág. 9A.

<sup>132</sup> El calificativo de oposición para el gobierno de Ojeda es puramente formal. No sólo porque la independencia del PST con respecto al PRI siempre ha estado en duda, sino porque David Ojeda realizó su trayectoria política dentro del PRI: incluso con anterioridad había sido presidente municipal de Ensenada, postulado por el partido oficial.

pensiones por viudez. El gobierno prometió atender las peticiones para "coadyuvar en la resolución de la problemática de los trabajadores"<sup>133</sup>.

El último conflicto laboral del periodo se registró el primero de febrero de 1988 en el ayuntamiento de Tecate. Consistió en un paro de una hora al que convocó el Comité Seccional para demandar el pago del 20% de aumento salarial concedido por el ejecutivo estatal a partir del 1 de enero. El oficial mayor del ayuntamiento declaró de forma inmediata "que se liquidarían los salarios una vez que el presidente municipal, Jesús Méndez Zayas, retornara de la ciudad de México"<sup>134</sup>.

Las elecciones municipales de julio de 1986 se significaron por el triunfo del Partido Acción Nacional en el municipio de Ensenada. Por primera vez en la historia de Baja California se reconocía como triunfador al PAN. Ernesto Ruffo Appel asumía la presidencia municipal y se perfilaba así lo que sería un vuelco en la cultura política de la entidad, cuya culminación habría de darse en las elecciones para gobernador y ayuntamientos el 2 de Julio de 1989. A diferencia de 1983, los saldos electorales de

---

<sup>133</sup> "Trabajadores del estado y municipio demandan mejoras en el ISSSTE CALI", Rumbo, Mexicali, B.C., 18 quincena de mayo de 1985, pág. 3.

<sup>134</sup> "Paro de burócratas; piden aumento", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 2 de febrero de 1988, pág. 3A.

1986 permitían el arribo al poder de una administración municipal contraria a los intereses políticos del partido oficial. Es decir, por primera vez se instalaba en el gobierno un partido -tenazmente- opositor. Con ello se iniciaba también un periodo caracterizado por el hostigamiento constante del aparato priísta, encabezado por el gobernador, contra el ayuntamiento panista<sup>125</sup>.

El primer año de gobierno panista será particularmente intenso en el conflicto con el poder ejecutivo estatal. La burocracia jugará un papel central como detonadora del enfrentamiento entre las dos administraciones. Desde el primero de diciembre de 1986, cuando asumió el cargo, Ruffo Appel denunciaba una situación irregular; durante la campaña electoral la nómina de empleados del ayuntamiento había sido inflada. Su antecesor, David Ojeda, le heredaba así un total de mil 113 trabajadores cuyos salarios representaban el 86% de los egresos para 1987. Para poder cumplir con la prestación del servicio público, Ruffo Appel solicitaría al gobernador recursos

---

<sup>125</sup> Al respecto Benedicto Ruiz ha escrito: "El año de 1986 fue de sorpresas electorales en Baja California. El triunfo del PAM en Ensenada(...) introdujo una serie de cambios en el panorama político de la región. Se señala esto porque si bien el PST se constituyó en el primer partido que ganó (o que se le reconoció) al PRI, el mismo municipio en su larga historia de triunfos, no produjo mayores alteraciones en el plano de las fuerzas políticas ni en los grupos sociales. La razón principal es que finalmente la administración pesetista se encuadró en las líneas generales del partido oficial; no era una ruptura que pusiera en peligro la hegemonía priísta. Con el triunfo del PAN se distinta la situación generada, empezando quizá por la misma reacción del PRI, quien desde el triunfo panista montó una ruidosa estrategia de hostigamiento y acoso que, conforme transcurre el tiempo, se acrecienta y adquiere matices de desesperación por impedir un buen desempeño al presidente municipal del PAM, Ernesto Ruffo Appel", Benedicto Ruiz Vargas, Elecciones y escenario político en Baja California, Tijuana, B.C., Ed. Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Baja California, (Cuadernos de Economía, serie 3, núm. 1), 1987, pág. 21.

adicionales. Xicoténcatl Leyva Mortera le ofrecería 280 millones de pesos, los que al momento de hacerse efectivos se habían reducido a sólo 50 y "a cuenta de participaciones"<sup>136</sup>. Ruffo sostenía que con tales ayudas era imposible brindar los servicios elementales. Las tensiones se intensificaban y el PRI anunciaba que a nombre de la comunidad demandaría al presidente municipal por "incumplimiento de servicios"<sup>137</sup>. Al tiempo que una nueva propuesta de Ruffo era vetada por el Congreso del Estado; se trataba de modificaciones a la ley de ingresos municipal con el objeto de "aumentar los impuestos relativos a la expedición de licencias para construir"<sup>138</sup>. Ruffo hizo cuentas y el 14 de mayo tomó la decisión de recortar a 373 empleados (176 de confianza y 197 de base) del ayuntamiento. Era la acción esperada para dar inicio a las hostilidades. La notificación del acuerdo de cese fue rápidamente impugnada por el sindicato, argumentando la violación -efectiva- a la Ley del Servicio Civil. "ya que ésta no contempla la rescisión laboral por falta de recursos

---

<sup>136</sup> J. Jesús Blancornelas, "No me voy a pasar 3 años aquí nada más pagando sueldos", Zeta, Tijuana, B.C., semana del 15 al 22 de abril de 1987, pág. 8.

Es importante señalar que prácticamente toda la prensa del Estado se ocupó del conflicto. El volumen de referencias nos obliga a una rigurosa selección. A través de los periódicos El Mexicano y la Voz de la Frontera, el gobierno estatal difundiría su posición.

<sup>137</sup> Raúl Marín Durán, "Primer reclamo formal del PRI al ayuntamiento panista", Zeta, Tijuana, B.C., semana del 15 al 22 de mayo de 1987, pág. 10.

<sup>138</sup> "Rechazan la iniciativa del ayuntamiento de Ensenada para elevar unos impuestos", El Mexicano, Tijuana, B.C., 15 de mayo de 1987, pág. 1A.

económicos<sup>139</sup>; además de que la mayoría de los trabajadores de confianza -a lista de raya- eran sujetos a la base y por lo tanto el número de sindicalizados despedidos aumentaría. La dirigencia sindical acordó realizar paros en el ayuntamiento para exigir que se diera marcha atrás a la medida. Rápidamente las diferentes organizaciones y medios de comunicación ligados al PRI, reaccionaron en apoyo a los trabajadores despedidos. Se prodigaron las muestras de solidaridad con la justa causa de los trabajadores en desgracia. El gobernador no se cansaría de afirmar que el conflicto obedecía a factores "estrictamente laborales" y que no había trato injusto del gobierno estatal hacia el ayuntamiento. A renglón seguido establecía que "el estado no estaba obligado a canalizar fondos adicionales" para solucionar la querrela<sup>140</sup>. La dirigencia sindical acusaba a Ruffo Appel de tratar de ocultar un problema mayor de traición a la patria: "El ayuntamiento está motivando un problema que no existe, pero además, pudiera ser una estrategia del Partido Acción Nacional, para acallar una situación de tipo político, de clara traición a la patria, como lo fue el descubrimiento del involucramiento de miembros de ese partido en la ayuda a los contras nicaragüenses. La actitud de Ruffo Appel, demuestra una

---

<sup>139</sup> El artículo 30 de la Ley del Servicio Civil vigente al momento del conflicto establecía: "Ningún trabajador de base al Servicio del Estado y Municipios podrá ser cesado o despedido sino por causa justa". La enumeración de las causales de rescisión sin responsabilidad para el Estado y Municipios no incluye la falta de recursos económicos. Véase cuadro 4.13a.

<sup>140</sup> "El Estado no está obligado a canalizar fondos adicionales", El Mexicano, Tijuana, B.C., 22 de mayo de 1987, pág. 1 y 4A.

incapacidad total para gobernar, y aunque hay empresarios con actitudes positivas en Baja California y en México, el comportamiento del alcalde de Ensenada demuestra que no es lo mismo manejar una fábrica de harina de pescado que un municipio<sup>141</sup>. El 29 de mayo el PST pediría la "desaparición de poderes en Ensenada".

En el mes de junio se registró una fuga masiva de reos de la cárcel pública de Ensenada, de la cual fue acusado Ruffo Appel<sup>142</sup>. Ello dió pie para que el 19 de junio el PST tomará la presidencia municipal, exigiendo de nuevo la "destitución de los poderes municipales". El dirigente del PST, Alejandro Moreno Berry, opinaría que "las ratas huyen cuando se está hundiendo el barco", refiriéndose al viaje que ese día realizó el alcalde hacia la ciudad de México con el fin de solicitar el apoyo de su partido<sup>143</sup>. A la par que el PST solicitaba el desconocimiento de los poderes municipales, el FRAP (Frentes Regionales de Acción Política) -organización afiliada al PRI- en actitud menos radical aconsejaba a Ruffo para que solicitara una licencia por dos años,

---

<sup>141</sup> "Los burócratas no ceden ante un capricho de Ruffo", El Mexicano, Tijuana, B.C., 24 de mayo de 1987, pág. 1A.

<sup>142</sup> El ex alcalde de la cárcel, Roberto Acosta, diría que la fuga se debió a la "negligencia e ineptitud del presidente; "Roberto Acosta dice que Ruffo es el culpable de la evasión", ABC, Tijuana, B.C., 19 de junio de 1987, pág. 1.

<sup>143</sup> Ricardo Acevedo Martínez, "Violenta toma de palacio municipal en Ensenada", El Heraldo de Baja California, Tijuana, B.C., 20 de junio de 1987, pág. 1 y "Siguen prófugos 47 de los reos evadidos", El Mexicano, Tijuana, B.C., 19 de junio de 1987, pág. 1A.

pues de lo contrario podría salir "con tambores destemplados"<sup>144</sup>.

El Congreso del Estado nombró a la Comisión Legislativa y de Puntos Constitucionales, presidida por Milton Castellanos Gout, para que interviniera en el caso Ensenada y estableciera las vías para darle solución al conflicto. El problema no era fácil, pues a pesar del torrente de declaraciones contra Ruffo, la comunidad del puerto se había movilizado en apoyo de su presidente. Sendas manifestaciones populares se llevaron a cabo los días 19 y 21 de junio<sup>145</sup>. La intervención de la Comisión del Congreso tendió un puente para dirimir el conflicto. Por primera vez existía una instancia para la consulta y negociación de las partes enfrentadas. Se tomaron acuerdos: el gobierno del estado canalizaría recursos al ayuntamiento por 900 millones de pesos, aproximadamente, y aprobaría el incremento a algunos derechos y servicios prestados por el mismo; mientras el alcalde se comprometía a reinstalar a los empleados despedidos. Hacia finales de julio el ayuntamiento recibía los primeros 237 millones de pesos en calidad de préstamo, al tiempo que

---

<sup>144</sup> "Que Ruffo pida licencia, aconseja el FRAP", ABC, Tijuana, B.C., 21 de junio de 1987, pág. 1.

<sup>145</sup> "Apoyo popular a Ruffo", El Heraldó de Baja California, Tijuana, B.C., 20 de junio de 1987, pág. 1 y "Manifestación panista en Ensenada", ABC, Tijuana, B.C., 21 de junio de 1987, pág. 1.

reinstalaba a los 197 trabajadores de base despedidos<sup>146</sup>. Sin embargo, el litigio en torno a los 176 empleados de confianza continuaba en el Tribunal de Arbitraje. El 2 de noviembre el Tribunal dictó sentencia: "Reinstalación y pago de salarios caídos a los trabajadores a lista de raya que fueron despedidos el pasado mes de mayo por las autoridades municipales"<sup>147</sup>. Además, 90 de los empleados deberían ser reinstalados con plazas de base, pues al momento del despido cumplían con los requisitos para tal efecto. De nuevo el ayuntamiento se encontraba en grave situación, pues la basificación significaba elevar las erogaciones de su hacienda. Con el dictamen del Tribunal renacía el conflicto. Ante la nueva situación, Ruffo solicitaría un amparo federal contra el fallo del Tribunal<sup>148</sup>.

El presupuesto asignado para el municipio de Ensenada en 1988, también era deficitario. Además, el gobierno del estado descontó de las participaciones federales asignadas, los préstamos del 87. Quincena tras quincena las autoridades locales se declaraban imposibilitadas para cubrir las nóminas de sus

---

<sup>146</sup> "Sus sueldos dependerán de los recursos", ABC, Tijuana, B.C., 21 de julio de 1987, pág. 1 y "Brindan crédito a Ensenada para resolver problemas financieros", El Mexicano, Tijuana, B.C., 30 de julio de 1987, pág. 1 y 4A.

<sup>147</sup> "Reinstalarán a trabajadores despedidos por Ruffo Appel", El Mexicano, Tijuana, B.C., 4 de noviembre de 1987, págs. 1 y 6A.

<sup>148</sup> "Ruffo obligado a gastar lo que no tiene y a emplear a los que no necesita", Zeta, Tijuana, B.C., semana del 6 al 13 de noviembre de 1987, págs. 25 y 27 y "Ruffo pide amparo contra el Tribunal de Arbitraje", ABC, Tijuana, B.C., 10 de noviembre de 1987, pág. 1.

empleados; el ahogo presupuestal rendía frutos. En mayo de 1988 Ruffo presentaba al gobernador Leyva Mortera dos alternativas para solucionar los problemas económicos de su municipio: 1) que el congreso local aprobara un aumento de 5 mil millones de pesos sobre el presupuesto original para 1988 ó 2) que se le autorizara el despido de 250 empleados, los cuales ocasionaban que la nómina municipal absorbiera el 70% del presupuesto<sup>149</sup>. El viacrucis del ayuntamiento continuó hasta enero de 1989, cuando el gobernador Xicoténcatl Leyva renunció al cargo. Las presiones aminoraron. En abril de ese año Ruffo era postulado para la gubernatura, el 2 de Julio resultaba electo y el 1 de noviembre se convertía en el primer gobernador de oposición en la historia política mexicana<sup>150</sup>. El 1 de diciembre de 1987, en ocasión del primer informe anual de labores al frente del municipio porteño, Ruffo dejaba clara su concepción respecto a la relación Estado moderno-burocracia-sociedad, principios que tendría oportunidad de instrumentar dos años más tarde, al asumir el cargo de gobernador: "No podemos continuar pidiendo prestado, los préstamos sólo le pasan al que sigue, la terrible verdad, hay que reducir a la burocracia con soluciones realistas, debemos

---

<sup>149</sup> Raúl Marín Durán, "Ruffo no aceptará más préstamos de Xicoténcatl", Zeta, Tijuana, B.C., semana del 13 al 20 de mayo de 1988, pág. 24.

<sup>150</sup> El hostigamiento de Xicoténcatl Leyva a Ruffo tuvo consecuencias diferenciadas para uno y otro. Así lo resume Azucena Valderrábano: "(Después del triunfo panista en Ensenada) el ataque del gobernador a Ruffo no se hizo esperar. Impulsó contra el panista huelgas de trabajadores, tomas del palacio municipal, negativa de créditos por parte de Banobras, auditorías. El panista salió airoso, la hostilidad del gobernador hizo crecer su figura a nivel estatal mientras la de éste se apagaba", Azucena Valderrábano, Historias del poder. El caso de Baja California, México, Ed. Grijalbo, 1990, pág. 75.

establecer los programas que permitan transferir a todas estas personas del sector público al sector productivo. Para los problemas actuales la solución congruente, no es acrecentar el presupuesto para emplear a un número de personas. La solución es tomar el toro por los cuernos, y tener la voluntad política de reconocer que el gobierno no es el resolovedor de problemas y supremo dador. La solución es la sociedad mexicana en la que ella produce y se da su nivel de bienestar y el gobierno establece las leyes, las hace observar, administra únicamente los servicios de carácter público y nos organiza como nación para la eventualidad de la defensa nacional"<sup>151</sup>.

Una vez confirmados y aceptados los resultados electorales del 2 de julio de 1989 por los cuadros políticos locales<sup>152</sup>, la dirigencia sindical fijaba su postura frente al próximo gobierno panista: "Si Ruffo llega corriendo trabajadores como al asumir la alcaldía del puerto pues definitivamente no nos vamos a llevar muy bien" y continuaba con aflicción: "obviamente a nosotros nos hubiera gustado que llegara a la gubernatura la compañera Margarita Ortega -candidata del PRI, VAEV-, pero esté quien esté

---

<sup>151</sup> Miguel Cervantes Sahagún, "Ruffo dijo su verdad y los ensenadenses abuchearon fuertemente a Xico", Zeta, Tijuana, B.C., semana del 27 de noviembre al 4 de diciembre de 1987, págs. 27-30.

<sup>152</sup> Organizaciones y dirigentes priistas en la entidad cuestionaron la premura con la que a su juicio el Comité Ejecutivo Nacional del PRI, encabezado por su presidente, Luis Donald Colosio H., reconoció el triunfo del PAN en Baja California. De ahí las palabras de Enrique Escobedo Osuna: "En todo caso debemos tener más coraje contra nuestros dirigentes nacionales, que nos han demostrado que no están tanto con nosotros como nosotros pensábamos", "Si Ruffo llega corriendo empleados tendrá problemas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 12 de julio de 1989, pág. 10A.

en el poder, nosotros vamos a seguir luchando por la mejoría de los trabajadores"<sup>153</sup>. En efecto, las relaciones gobierno-sindicato habrían de deteriorarse.

Al menos tres herencias dejaría el gobernador saliente, Oscar Baylón Chacón, a la nueva administración panista. Todas en beneficio de la burocracia para desazón de Ruffo Appel. La primera consistió en la autorización del ayuntamiento de Tijuana<sup>154</sup>, encabezado por Federico Valdés Martínez, del nombramiento de base para 227 burócratas, quienes así pasaban a engrosar las filas sindicales<sup>155</sup>. La segunda herencia fue quizás la más importante, y consistió en la aprobación de una nueva Ley del Servicio Civil que abrogaba a la anterior, promulgada en 1955. Como hemos tenido oportunidad de analizar (véase apartado 3.3.2, capítulo III), la nueva normatividad laboral, entre otras novedades, le otorgaba mayor poder al SUTSPEMIDBC, al tiempo que hacía efectivo el derecho de huelga para la burocracia. El 23 de octubre de 1989 el sindicato llevaba a cabo un paro de 1 hora con el objeto de presionar a las autoridades estatales para que promulgaran la Ley a través de su publicación en el Periódico

---

<sup>153</sup> Ibides.

<sup>154</sup> En las elecciones del 2 de julio para renovar la gubernatura y los cuatro ayuntamientos, los candidatos del PAM a las alcaldías de Tijuana y Ensenada resultaron electos.

<sup>155</sup> "Autorizan bases a 227 burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 6 de octubre de 1989, pág. 10A.

Oficial, pues el día 19 de septiembre había sido aprobada por el Congreso del Estado<sup>156</sup>. El 26 de octubre el gobernador Oscar Baylón Chacón daba solución al "conflicto" burocrático al anunciar la publicación de las reformas en el Periódico Oficial del 30 de octubre<sup>157</sup>. La tercera herencia consistió en un ofrecimiento de aumento salarial, que desde el 17 de agosto había solicitado la burocracia<sup>158</sup> y que Ruffo tendría que hacer efectivo el 10. de diciembre de 1989, al conceder el 10% de incremento sobre el salario base.

Dos meses después de la toma de posesión de la nueva administración, la dirigencia sindical hacía pública su postura de no permitir recortes de personal de base y que si ellos se daban, deberían ser de los empleados de confianza "que recién ingresaron". Rubén Arceo, Secretario de Organización del Comité

---

<sup>156</sup> Los diputados panistas Esthela Rosas de Velarde y Ernesto Pedrín Márquez se opusieron al proyecto de Ley, que finalmente fue aprobada por la fracción priista -mayoritaria-.

<sup>157</sup> Juan Gregorio Avilés, "Paro de burócratas en los 4 municipios", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 24 de octubre de 1989, págs. 3 y 10A y "Solución al conflicto de burócratas en B.C.", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 27 de octubre de 1989, págs. 3 y 12A.

<sup>158</sup> Ibidem. Azucena Valderrábano resumía así otras herencias de Baylón Chacón a Ruffo Appel: "Pródigo, el gobernador saliente le dejó el ofrecimiento de mejorar prestaciones a burócratas; un déficit presupuestal próximo a los 20 mil millones de pesos; una iniciativa de ley para permitir que magistrados nombrados por el propio Baylón Chacón permanecieran en el poder judicial cinco años y dos meses más; Baylón quería su justicia en la Justicia de Ruffo; adelantó la presentación de los informes de los cuatro alcaldes priistas salientes, los presidentes municipales serían escuchados así por su correligionario, un gobernador priista; adicionó la Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia del Estado fijando máximos de edad para ocupar el cargo de procurador: "Se requiere no tener más de 75 años de edad...", determinó. Con lo cual -se escribió en aquel momento- quitó del camino al abogado Salvador Rosas Magallón -líder histórico del PAN en B.C., VAEV-, quien cumpliría 75 años en 1991; la argucia lo imposibilitaba en la práctica para completar un sexenio en tal cargo", Azucena Valderrábano, op. cit., págs. 186-187.

Ejecutivo Estatal, puntualizaba que en caso de intentos de rescisión laboral, recurrirían a los instrumentos legales (refiriéndose a la nueva Ley del Servicio Civil) "entre los que están los paros y la petición de apoyo a la burocracia nacional"<sup>159</sup>. Recursos que se harían efectivos a partir de ese momento. A mediados de 1990, la burocracia amenazaba por primera vez con estallar una huelga general en demanda del aumento salarial, solicitado el 11 de abril, a la vez que realizaban paros los días 4 y 5 de junio de 1 y 2 horas de duración, respectivamente. Con ello lograron arrancar un aumento del 20% a los salarios, retroactivo al 1 de mayo<sup>160</sup>. Para septiembre, empleados de la delegación estatal de Tránsito y Transportes en Ensenada denunciaban maltratos por parte de los nuevos funcionarios panistas<sup>161</sup>. En este último mes, de nuevo la dirigencia se disponía a solicitar aumento salarial, a la vez que emprendía demandas laborales contra los "despidos injustificados causados por funcionarios de segundo y tercer nivel" del Ayuntamiento de Tijuana, encabezado por el panista Carlos Montejo Favela. El SUTSPMIDBC reiteraba su posición: "(Con respecto a los recortes de personal) primero deberán salir los casi tres mil

---

<sup>159</sup> 'Burocratas no permitirán recorte de personal: IV', La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 10 de enero de 1990, pág. 11A.

<sup>160</sup> Juan Gregorio Avilés, "Conjurada la amenaza de huelga al Estado", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 6 de junio de 1990, pág. 3A.

<sup>161</sup> 'Denuncian maltrato a burócratas', La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 6 de septiembre de 1990, pág. 9A.

empleados de confianza del gobierno del Estado, para después poder hablar sobre la salida de los trabajadores de base<sup>162</sup>. En octubre, el sindicato demandaba a Carlos Montejo Favela "la cobertura de las primas de seguro de vida que adeuda el XIII Ayuntamiento, la definición de la compensación de los trabajadores -por la cual se les pide trabajar tardes, fines de semana y días festivos-, y la retribución de la hora de labores que las autoridades quieren aumentar en las delegaciones"<sup>163</sup>. El año de 1990 finalizaría con amenazas de paro generalizado contra la posible suspensión de los servicios prestados a la burocracia por el ISSSTECALI, a partir del 5 de noviembre. El Sindicato denunciaba que el reclamo que hacía la institución al Ayuntamiento de Mexicali -encabezado por Milton Castellanos Gout- por un adeudo de 1100 millones de pesos, era "muy probable que (tuviera) fondo político", ya que la burocracia había cubierto a tiempo sus cuotas. Por lo tanto, en caso de una suspensión de servicios, el sindicato estaba dispuesto a ir "al paro general en los cuatro municipios"<sup>164</sup>.

En 1991 se materializaría el enfrentamiento entre sindicato

---

<sup>162</sup> Juan Arturo Salinas, "Exigirán los burócratas otro aumento salarial", El Sol de Tijuana, Tijuana, B.C., 20 de septiembre de 1990, pág. 1.

<sup>163</sup> "Burócratas demandan a Montejo Favela", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 31 de octubre de 1990, pág. 9A.

<sup>164</sup> "Si el ISSSTECALI niega servicios, habrá paros", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 7 de noviembre de 1990, págs. 3 y 8A.

y gobierno estatal. El móvil fue la presentación de un pliego petitorio el día 19 de abril, que tenía por objeto incorporar mejoras económicas para la burocracia a propósito de la revisión anual de las condiciones de trabajo, estipulada en la nueva Ley del Servicio Civil<sup>165</sup>. Dentro de las peticiones de la dirigencia sindical destacaba un aumento del 100% a los salarios. Evidentemente el gobierno del Estado, a través del oficial mayor, René Corella Gil Samaniego, consideraba tal demanda como exorbitante, ofreciendo sólo un 8% de aumento; porcentaje que el sindicato rechazaría. A partir de ese momento las partes fueron modificando sus actitudes. El sindicato manifestaba que de no variar la propuesta estatal estallarían huelgas en el sector público, aunque las "autoridades lleguen a manejar que será en detrimento de la ciudadanía, pero esta no se traga ya las maniobras del gobierno". Para el 22 de mayo el sindicato reducía sus pretensiones y precisaba que el aumento debería ser del orden del 39% (24% al salario directo y 15% en otras prestaciones); además solicitaba la reducción del personal supernumerario, "que en muchos casos supera al personal sindicalizado"; el respeto y la aplicación de la Ley del Servicio Civil que "establece la necesidad de que se creen guarderías, que exista un óptimo

---

<sup>165</sup> La Ley del Servicio Civil de 1989, a diferencia de la anterior (1955), establece en su artículo 76 que: "Las condiciones generales de trabajo se fijarán por el titular de la autoridad pública respectiva, tomando en cuenta la opinión del sindicato correspondiente, a solicitud de éste, serán revisables cada año". La revisión anual de las condiciones de trabajo contrasta notablemente con las disposiciones anteriores, que señalaban plazos mayores para su establecimiento. Estos plazos por lo general iban entre los 3 y los 6 años, pues se fijaban (art. 39) "al iniciarse cada período de los funcionarios de los Poderes y Municipios del Estado". Véase cuadro 4.13a.

servicio médico, primas vacacionales, canasta básica y aguinaldos justos", a la vez que nuevamente cuestionaba los altos salarios asignados a la alta burocracia estatal, así como a los funcionarios del XIII ayuntamiento de Tijuana<sup>166</sup>. Por su parte el gobierno aumentaba su oferta a un 11% de incremento salarial, que rebasaba en 4.2% el índice inflacionario (cifrado en un 6.8% en la fecha). De nuevo el ofrecimiento fue considerado como insuficiente por la dirigencia, quien llamaría a los trabajadores a realizar paros escalonados, denominados para tal efecto "asambleas informativas", a partir del día 23 de mayo. Los paros se extenderían al viernes 23 y lunes 27. Al tiempo, la dirigencia fijaba como plazo para llegar a un acuerdo el día 30 de mayo, en caso contrario, en esa fecha emplazarían a huelga a las autoridades. La respuesta gubernamental estribaría en levantar actas administrativas por abandono de trabajo a aquellos empleados que se sumaran a las "asambleas informativas", calificándolas como unilaterales y por lo mismo, al margen de la ley. De persistir en esa actitud, las normas establecían la rescisión de la relación laboral por tres días de inasistencia

---

<sup>166</sup> Al inicio de su gestión tanto Ruffo Appel como el alcalde de Tijuana, Carlos Montejó Favala, fijaron altos sueldos a los funcionarios de confianza de primer nivel. Esta medida fue seriamente cuestionada por el sindicato y ha sido motivo de denuncias y disputas durante el transcurso de la administración panista. Al respecto son ilustrativas las declaraciones del máximo dirigente sindical de Tijuana, Rubén Arceo Urrúa: "Las autoridades estatales son insensibles a las demandas de la clase trabajadora (...) su actitud demuestra que sólo piensan como empresarios y se olvidan que a los empleados de confianza se están pagando sueldos estratosféricos y que están causando el déficit del presupuesto del gobierno del Estado y del XIII Ayuntamiento (de Tijuana)", Horacio Rentería, "Anuncia Corella medidas más drásticas a empleados paristas", Diario 29, Tijuana, B.C., 27 de mayo de 1991, pág. 3.

injustificada<sup>167</sup>, a la vez que la Oficialía Mayor del gobierno del estado manifestaba su inconformidad por la existencia de un sólo sindicato que aglutinaba a los trabajadores del estado y de los municipios que con sus acciones paralizaba a toda la administración pública.

El martes 28 de mayo los burócratas suspendieron los paros ante la reanudación de las negociaciones con el gobernador. El jueves 30 el sindicato recogía los frutos de la movilización, aceptando la oferta de las autoridades estatales: aumento salarial del 20% a partir del 1 de mayo y 12% más para el 1 de diciembre, "con lo que el incremento que recibirá la burocracia será del 48% en 1991"<sup>168</sup>. De momento, en esos términos concluía la querrela laboral<sup>169</sup>.

---

<sup>167</sup> Es interesante señalar que durante el conflicto el sindicato no tuvo fricción alguna con el Ayuntamiento de Mexicali, gobernado por el PRI. Al contrario, reconoció públicamente el que las autoridades municipales no hubieran levantado actas para sancionar a sus empleados paristas: "El ayuntamiento de Mexicali se solidarizó con sus trabajadores otorgándoles todas las garantías que la ley les otorga y a las cuales tienen derecho". Jesús Mauricio Manzo, "Continuarán los burócratas con paros escalonados hasta llegar a un acuerdo", Diario 29, Tijuana, B.C., 25 de mayo de 1991, pág. 7.

<sup>168</sup> Los aumentos logrados se desglosaban de la siguiente forma: además del incremento directo al salario (20% y 12%), se acordó el "22% de aumento a la canasta básica, en cada uno de los distintos niveles en que están clasificados los trabajadores; aumento del 35% por cada quinquenio de trabajo de los sindicalizados; aumento del 50% a la gratificación por concepto de antigüedad, que se proporciona a los trabajadores con más de veinte años de servicio; incremento de 50% para el seguro de vida e incremento del 100% para el fondo de ahorro de los trabajadores. Además se autorizó un fondo de fomento deportivo, que se otorgará a través del comité directivo estatal, por un monto de 50 millones de pesos para las cuatro secciones sindicales", Ernesto Calvillo Ureña, "Aprueba el sindicato de empleados públicos oferta de aumento salarial", Diario 29, Tijuana, B.C., 30 de mayo de 1991, págs. 1 y 4.

<sup>169</sup> Para la reconstrucción del conflicto de mayo de 1991, véanse los artículos: "Analizará el gobierno las peticiones de la burocracia", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 30 de abril de 1991, pág. 12A; Jesús Mauricio Manzo, "Imposible más del 15% a empleados públicos", Diario 29, Tijuana, B.C., 13 de mayo de 1991, pág. 7; Ernesto Calvillo Ureña, "Justas las demandas salariales de los profesores y burócratas", Diario 29,

Una secuela del movimiento y que al año siguiente se convertiría en un nuevo factor de conflicto, fue la decisión de la dirigencia sindical de sancionar a los empleados que contribuyeron con el gobierno levantando actas contra sus compañeros en paro. Aproximadamente 310 trabajadores fueron acusados de "traición sindical"<sup>170</sup> y recibieron sanciones que iban desde la expulsión (para 9 de ellos), la suspensión de los derechos sindicales entre 1 mes y dos años, así como la imposición de multas y descuentos económicos. La suspensión sindical significaba la pérdida de "todas las prerrogativas que se establezcan en las condiciones de trabajo"<sup>171</sup>. Con ello se

---

Tijuana, B.C., 13 de mayo de 1991, pág. 4; Jesús Mauricio Manzo, "Paros parciales de empleados públicos, desde hoy", Diario 29, Tijuana, B.C., 23 de mayo de 1991, págs. 1 y 3; Jesús Mauricio Manzo, "Continuarán los burócratas con paros escalonados hasta llegar a un acuerdo", Diario 29, Tijuana, B.C., 25 de mayo de 1991, pág. 7; Odilón García y Horacio Rentería, "De no encontrar soluciones, los burócratas decidirán ir a la huelga el próximo Jueves", Diario 29, Tijuana, B.C., 25 de mayo de 1991, pág. 7; Horacio Rentería, "Anuncia Corella medidas más drásticas a empleados paristas", Diario 29, Tijuana, B.C., 27 de mayo de 1991, págs. 1 y 3; Teodoro González Luna, "Continuarán hoy los paros en la administración de B.C.", Diario 29, Tijuana, B.C., 27 de mayo de 1991, pág. 3; Francisco Lizárraga, Odilón García y Ernesto Calvillo, "Suspenden los burócratas los paros de dos horas", Diario 29, Tijuana, B.C., pág. 5; Carla Arvizu Gálvez, "Optimismo de los burócratas por la marcha de las pláticas salariales", Diario 29, Tijuana, B.C., 29 de mayo de 1991, pág. 5 y Ernesto Calvillo Ureña, "Aprueba el sindicato de empleados públicos oferta de aumento salarial", Diario 29, Tijuana, B.C., 30 de mayo de 1991, págs. 1 y 4.

<sup>170</sup> El artículo 67 de los Estatutos sindicales en su fracción II, establece que se comete la falta de traición sindical "por quienes se nieguen a participar en actos tales como paros, protestas, manifestaciones públicas de protesta o huelgas, acordadas de conformidad con estos estatutos o quienes, sin negarse a ello, se resistan o se abstengan de participar, sin causa justificada"; asimismo (fracción III) "por quienes impidan por cualquier medio que sus compañeros participen en los actos de que habla la fracción anterior y por quienes hagan propaganda hablada, escrita o de cualquier otro tipo en el sentido de desobedecer las disposiciones que las establezcan", Estatutos del SUTSPENIDBC, Tijuana, B.C., SUTSPENIDBC, Sección Tijuana, 1989, pág. 36.

<sup>171</sup> Artículo 65 de la "Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California", Perifoneo Oficial, Mexicali, B.C., Gobierno del Estado de Baja California, tomo XCVI, núm. 29, octubre 20 de 1989, pág. 13.

buscaba que los burócratas fueran rescindidos "dado el interés manifiesto de las autoridades por recortar la planta laboral"<sup>172</sup>. Era una estrategia de la dirigencia para excluir a aquellos elementos que no eran afines a sus intereses.

Obviamente el gobierno del estado se negaría a sancionar a los empleados que actuaron a su favor. Y todavía más, un grupo de trabajadores del Poder Legislativo cuestionó mediante un comunicado la actuación de los líderes del SUTSPENIDBC y planteó la conveniencia de formar un Sindicato Independiente de Trabajadores del Poder Legislativo de Baja California, independizándose con ello del sindicato único. La fracción panista del Congreso -mayoritaria- se hizo eco de esta postura y por conducto del diputado Bernardo Borbón Vilches señaló la "incongruencia de que el Ejecutivo del Estado negocie por el Poder Legislativo y el Judicial sus relaciones con los trabajadores". La reacción del SUTSPENIDBC no se hizo esperar y rápidamente acusó al PAN de intentar dividir a la organización a través de un supuesto grupo "independentista". Advirtió que recurriría a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de

---

<sup>172</sup> Puede verse al respecto: Odilón García, "Sanciones a desertores del movimiento burócrata", Diario 29, Tijuana, B.C., 6 de junio de 1991, pág. 8; Juan Arturo Salinas, "Suspendieron los derechos sindicales a burócratas", El Sol de Tijuana, Tijuana, B.C., 22 de julio de 1991, pág. 1; M.E. Castillo, "SUTSPENIDBC: la lucha de clases se actualiza", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 23 de julio de 1991, pág. 4A; Horacio Rentería, "Se aplicará la cláusula de exclusión a 26 burócratas sindicalistas: Arceo", Diario 29, Tijuana, B.C., 31 de julio de 1991, pág. 9 y "Editorial" de Expresión Sindical, (Órgano de información del Comité Ejecutivo Estatal del SUTSPENIDBC), Mexicali, B.C., SUTSPENIDBC, II época, núm. 7, septiembre de 1991, pág. 15.

persistir la actitud divisionista<sup>173</sup>. Esta nueva rencilla contribuiría a la mayor aspereza en la relación sindicato-estado. Al finalizar 1991 se adivinaban nuevas escaramuzas para el año siguiente. Ruffo hacía pública su intención de reducir el aparato burocrático en un 20%, aduciendo insuficiencia de recursos. La dirigencia a través de su Secretario General, contestaría: "Las plazas de los trabajadores sindicalizados no se cancelan, ni están sujetas a negociación alguna"<sup>174</sup>.

Apenas al iniciar el nuevo año, el 20 de enero de 1992, el sindicato acusaba al gobierno de Ruffo de violar la autonomía de la agrupación, al negarse a aplicar las sanciones acordadas a los empleados que "traicionaron al movimiento de mayo del 91"; con ello se "tambalea la armonía y la paz en las relaciones sindicato-gobierno". El sindicato sentenciaba que no iba a tolerar tales irregularidades y no descartaba llevar a cabo nuevos paros. El gobierno ofrecería analizar los casos y de proceder, realizar los descuentos demandados, aunque sin lesionar la economía de los trabajadores. Se alegaba que muchos de los trabajadores no acudieron a la movilización ya que se hallaban a dos fuegos: o hacer caso a sus dirigentes o a sus

---

<sup>173</sup> Edmundo Bustos Pérez, "Insisten en fraccionar el sindicato de burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 8 de agosto de 1991, págs. 3 y 7A, y Martín F. Borhardt, "No lograrán dividir al sindicato de burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 16 de octubre de 1991, pág. 3A.

<sup>174</sup> Araceli Herrera Cienfuegos, "Las plazas de burócratas no están sujetas a negociación", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 27 de noviembre de 1991, págs. 3 y 9A.

superiores<sup>175</sup>.

Durante el primer cuatrimestre de 1992 han sido constantes las declaraciones y acciones tendientes a cuestionar la política laboral de las administraciones panistas, tanto a nivel estatal como en los Ayuntamientos de Ensenada y Tijuana. Por ejemplo, el 28 de enero la Sección Ensenada del SUTSPEDIDBC realizó un paro de labores en protesta por la reubicación de 23 trabajadores de Catastro Municipal. Ante ello el alcalde Jesús del Palacio Lafontaine prometió estudiar el problema y darle solución en el corto plazo. Seis días después, el 3 de febrero, de nuevo el sindicato acusaba al presidente municipal del puerto por supuestas maniobras dirigidas a reducir la membresía sindical, al ofrecer compensaciones a los trabajadores para que renunciaran al sindicato y se convirtieran en empleados de confianza. Situación irregular que sería planteada al gobernador<sup>176</sup>.

Sería sin embargo en el ayuntamiento de Tijuana donde se

---

<sup>175</sup> Alfredo García, "Violaciones a la autonomía sindical", El Mexicano, Tijuana, B.C., 21 de enero de 1992, págs. 1 y 2; Araceli Herrera Cienfuegos, "Al borde de la ruptura el Estado y la burocracia", El Sol de Tijuana, Tijuana, B.C., 21 de enero de 1992, pág. 1 y 8; Jesús Jiménez Vega, "Sin respuesta oficial, el planteamiento de burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 22 de enero de 1992, págs. 3 y 7A; Alfredo García, "Posible paro de burócratas", El Mexicano, Tijuana, B.C., 22 de enero de 1992, págs. 1 y 2 y "Ofrece el oficial mayor un acuerdo a los burócratas sobre descuentos sindicales", Diario 29, Tijuana, B.C., 12 de febrero de 1992, pág. 8.

<sup>176</sup> Víctor Alarcón Requejo, "Realizaron burócratas municipales una asamblea con paro de labores", Diario 29, Tijuana, B.C., 29 de enero de 1992, pág. 8 y "Pretenden desaparecer el sindicato de gobierno", El Mexicano, Tijuana, B.C., 4 de febrero de 1992, pág. 10.

multiplicarían las fricciones. Primeramente el alcalde Montejó Favela respondería a las acusaciones de pago de sueldos millonarios a los funcionarios de primer nivel, afirmando que también existían sindicalizados que "ganan fabulosos salarios". A la vez que por medio de la Oficialía Mayor se hacía pública una lista con los nombres de 65 trabajadores de base comisionados al sindicato y que en tal virtud cobraban "sin trabajar en una función específica", razón para iniciar una investigación al respecto. Con ello el sindicato consideró que el ayuntamiento motivaba el rompimiento de las relaciones, ya que se trataba de una clara maniobra para inmiscuirse en la vida interna de la agrupación, pues la Ley del Servicio Civil en su artículo 51 fracción X estipulaba la obligación de las autoridades de conceder licencia con goce de sueldo para desempeñar cargos y comisiones sindicales<sup>177</sup>. En el mes de abril el sindicato arremetía contra el ayuntamiento por considerar que eran violadas las condiciones de trabajo. Exigían la entrega de "mil plazas que se encuentran por el momento en manos de empleados de confianza", la gestión de créditos para la construcción de viviendas, entrega de terrenos para proporcionar el servicio de panteones a sus agremiados y familiares y el pago de una prima de antigüedad de

---

<sup>177</sup> "Falso que los burócratas tengan fabulosos salarios millonarios, declara Arceo Urzúa", Baja California, Tijuana, B.C., 5 de febrero de 1992, pág. 4; "Malestar en la dirigencia de la burocracia", El Mexicano, Tijuana, B.C., 12 de febrero de 1992, pág. 1; Benjamín Lester González, "El Cabildo analizará mañana la labor de 65 empleados sindicalizados que no tienen una función específica", Baja California, Tijuana, B.C., 17 de febrero de 1992, pág. 4; Odilón García, "Considera Rubén Arceo Urzúa que el ayuntamiento rompió relaciones con el sindicato de empleados", Diario 22, Tijuana, B.C., 17 de febrero de 1992, pág. 7 y Benjamín Lester González, "La Ley del Servicio Civil está por encima de cualquier decisión, admite Arceo Urzúa", Baja California, Tijuana, B.C., 18 de febrero de 1992, pág. 4.

15 salarios mínimos por cada año trabajado, a los burócratas que deseen jubilarse. De no ver cumplidas sus demandas amenazaban con irse a huelga el día 22 de abril. Montejo Favela declaraba que el móvil de los dirigentes era político, motivado por la cercanía de las elecciones locales. En caso de estallar la huelga se llevarían a cabo despidos de personal. Además, reiteraba que seguía sin resolverse el problema de los comisionados sindicales con sueldos muy elevados. Otra vez el sindicato rechazaba las acusaciones por "infundadas e inoportunas". Finalmente el 13 de abril, Jesús Cabrera Tapia, oficial mayor del ayuntamiento, hacía públicas declaraciones en las que manifestaba, por un lado, la improcedencia del planteamiento de huelga por parte del sindicato "ya que no se hizo el emplazamiento en los 60 días anteriores al acto, señalados por la ley" y por el otro, la disposición al diálogo y a la concertación por parte de las autoridades. Precisaba que los puntos más conflictivos eran la demanda de basificación y el caso de los comisionados sindicales. Al ponderar los elementos de negociación de las partes y expresar su intención para establecer acuerdos, se abrían los canales para la superación del conflicto<sup>176</sup>.

Como vimos, la crisis de las relaciones gobierno-sindicato

---

<sup>176</sup> Véase al respecto: "Burocratas amenazan con emplazamientos a huelga", El Mexicano, Tijuana, B.C., 7 de abril de 1992, pág. 8A; Odilón García, "Burocratas municipales amenazan con ir a huelga", Diario 29, Tijuana, B.C., 7 de abril de 1992, pág. 7; Odilón García, "Habrá despidos en caso de huelga de burócratas, advierte Montejo", Diario 29, Tijuana, B.C., 8 de abril de 1992, pág. 5; "Falso que en el sindicato municipal existan 'aviadores': Mariano López", Diario 29, Tijuana, B.C., 13 de abril de 1992, pág. 10 y "No procede un emplazamiento de burócratas", El Mexicano, Tijuana, B.C., 14 de abril de 1992, pág. 6A.

durante los últimos tres años se ha expresado mediante constantes roces de los dirigentes con el ayuntamiento panista de Tijuana y con la administración estatal. En este último caso, el anuncio de Ruffo Appel, a principios de marzo de 1992, de iniciar un proceso de "reestructuración administrativa", que tendría como resultado el despido de 500 trabajadores, provocó de nuevo la inconformidad sindical. Para la dirigencia tales medidas obedecían a querellas políticas pues los empleados señalados como prescindibles se encontraban permanentemente "hostigados por simpatizar con el Partido Revolucionario Institucional". El adelgazamiento estatal pretendido por Ruffo llevó a declarar a la dirigencia sindical rotas sus relaciones con la administración estatal. "Jamás lo permitiremos"; "Nos estamos preparando para librar la batalla", fue su postura. El sindicato precisó que en vez de hablar del despido de trabajadores sindicalizados, las autoridades deberían adelgazar la nómina de empleados de confianza, la cual "ha aumentado durante la administración panista". Ante esta nueva disidencia, Ruffo Appel convocó a los dirigentes para celebrar una reunión "conciliatoria", la cual a decir del Secretario General del Comité Ejecutivo Estatal del SUTSPEDIDBC, Enrique Escobedo, sirvió para aclarar "muchos rumores y malentendidos" y acordar que la burocracia sindicalizada "no resulte afectada en forma inmediata", por la reestructuración de la administración pública<sup>179</sup>.

---

<sup>179</sup> Odilón García, "Burocratas rompieron relaciones con la administración estatal", Diario 29, Tijuana, B.C., 3 de marzo de 1992, págs. 1 y 7; Ernesto Calvillo Ureña, "Pretende la administración estatal minimizar al sindicato de burócratas", Diario 29, Tijuana, B.C., 4 de marzo de 1992, pág. 8 y Teodoro González

Los días 26 y 27 de marzo se llevó a cabo la LVI Convención Estatal de los representantes de la burocracia en la entidad. El objetivo fue definir sus demandas para la revisión anual de las condiciones de trabajo. La Convención estuvo acompañada de denuncias a las autoridades estatales, no sólo porque "en la actualidad -los burócratas- se encuentran en condiciones ínfimas y carecen de salarios justos, que les permitan brindar una vida decorosa para sus familias"; también porque "algunos funcionarios de primero y segundo nivel, persisten en mantener un clima de terror laboral en el Gobierno del Estado, hostigando y presionando a trabajadores que no se han sometido a sus caprichos(...) (algunos funcionarios) asumen un comportamiento ferozmente patronal y prepotente, olvidándose que están al frente de instituciones públicas y no en sus empresas particulares". En contraste el sindicato declaraba que de su parte no existía recelo político e incluso sus miembros enseñaban a trabajar a los nuevos empleados "sin importar que fuesen militantes del PAN"; el servicio a la nación estaba por encima de la política partidista. El anuncio más importante de la reunión fue el referido a los salarios: los dirigentes estimaron conveniente solicitar un incremento del 50% a las percepciones de los burócratas, retroactivo al 1 de mayo<sup>180</sup>.

---

Luna, "No habrá despido masivo de burócratas en la administración estatal: líderes", Diario 29, Tijuana, B.C., 5 de marzo de 1992, págs. 1 y 8.

<sup>180</sup> "Convención estatal de burócratas", El Mexicano, Tijuana, B.C., 25 de marzo de 1992, pág. 10; Guillermo Sayago, "Convención en Tecate", El Mexicano, Tijuana, B.C., 27 de marzo de 1992, pág. 2A; Ernesto Calvillo Ureña, "Elaboran burócratas su pliego peticionario para la revisión del convenio laboral", Diario 29.

La próxima negociación de las condiciones de trabajo, así como la profundización del programa de redimensionamiento de la administración pública estatal, que habrá de continuar hasta el final de la actual administración -31 de octubre de 1995-, prometen nuevos episodios en el enfrentamiento entre el gobierno panista y la dirigencia sindical de extracción priista.

#### 4.2.2.- Crisis económica, relaciones laborales y reforma del Estado. Los condicionantes de la movilización política

Una vez presentados los contenidos de la movilización y conflictos de la burocracia en Baja California, interesa analizar de manera sistemática los factores subyacentes a tal conflictividad. La naturaleza de los factores condicionantes de la movilización burocrática puede agruparse a partir de tres tipos de variables: económicas, laborales y políticas. Presentaremos la información a partir de los dos gobiernos comprendidos en nuestra investigación. Por un lado, el sexenio 1983-1989, gobernado por Xicoténcatl Leyva Mortera/Oscar Baylón Chacón y, por el otro, los tres primeros años (1989-1992) del gobierno de Ernesto Ruffo Appel. En este segundo periodo será la dimensión política la que determine de manera fundamental el tipo de protesta registrado.

---

Tijuana, B.C., 27 de marzo de 1992, pág. 7 y Alfredo García, 'Demandan burócratas un aumento del 50%', El Mexicano, Tijuana, B.C., 6 de abril de 1992, págs. 1 y 2A.

#### 4.2.2.1.- El sexenio 1983-1989

A nivel económico, entre 1983 y 1989, la caída salarial de la burocracia local fue paliada mediante una política de aumentos relativos a las prestaciones sociales. Los datos del cuadro 4.7 nos indican que en términos generales durante el periodo, la crisis económica tuvo efectos negativos sobre el salario de los trabajadores al servicio del Estado. Esto significa que la paz burocrática puede explicarse más en razón de factores de tipo político que en las estrictamente económicos, es decir, la tranquilidad reinante en el sector público se sustentó en gran medida en los acuerdos corporativos entre gobierno y sindicato. Las relaciones amistosas entre dirigencia sindical y gobierno del estado evitaron que se expresara cualquier indicio de inconformidad o disidencia fuera de los canales tradicionales. No se registra conflicto alguno entre el sindicato y el poder ejecutivo estatal durante el periodo. Ello, insisto, a pesar de existir evidencias del deterioro en las condiciones de vida de los trabajadores. Sin embargo, es conveniente ponderar los efectos de la contracción salarial, sobre todo, en relación con la situación del empleo federal.

CUADRO 4.7  
BAJA CALIFORNIA. EVOLUCION DE LOS SALARIOS MINIMOS BUROCRATICOS GENERALES RESPECTO  
AL CRECIMIENTO DE LA INFLACION ESTATAL Y NACIONAL, 1982-1991

ANO	SALARIO MINIMO BUROCRATICO*	%	SALARIO MINIMO GENERAL**	%	TASA DE INFLACION BAJA CALIFORNIA	TASA DE INFLACION NACIONAL
1982	10,700	26.6	11,065.60	73.3	147.3	98.87
1983	18,520	73.0	15,899.20	43.6	78.9	60.77
1984	24,910	34.5	24,806.40	56.0	56.6	59.17
1985	42,910	72.2	38,000.00	53.1	67.0	63.74
1986	147,292	243.2	75,392.00	98.4	107.58	105.75
1987	334,257	126.9	196,650.00	160.8	165.50	159.20
1988	412,141	23.5	243,200.00	23.6	49.32	51.70
1989	684,540	65.6	278,464.00	14.5	17.25	19.7
1990	936,451	36.8	306,432.00	10.0	29.2	29.9
1991	1,258,590	34.3	361,760.00	18.0	15.1	18.8

\*El Salario Mínimo Burocrático mensual corresponde a trabajadores estatales y municipales.

\*\*Cálculo mensual resultado de multiplicar la cifra diaria por 30.4.

FUENTE: Elaborado por el autor, con base en los datos proporcionados por la Oficialía Mayor de Gobierno; Oficialía Mayor del XIII Ayuntamiento de Mexicali, B.C., COPLADE; Ley de Egresos del Estado de Baja California 1981-1987; Comisión Regional de los Salarios Mínimos, Banco de México y Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno de Baja California.

Los cuadros 4.3 y 4.7 nos muestran que en términos absolutos el salario nominal de los empleados federales del nivel 1 (SMB) fue mayor durante los tres primeros años (1983-1985). A partir de 1986 será mayor el salario de la burocracia estatal. En términos porcentuales, con excepción del año de 1984, los incrementos al salario nominal fueron mayores para los

trabajadores estatales; no sólo en 1983, sino de manera fundamental, entre 1985 y 1986, cuando se alcanzan aumentos del 72% y 243%, respectivamente. Sin embargo, con los acuerdos signados entre el gobernador y el sindicato en mayo de 1986<sup>181</sup> se estableció la nivelación salarial de la burocracia local con la federal y con ello en 1987 y 1988 los ingresos se incrementaron de manera análoga, en 126.9% y 23.5%. El mayor incremento porcentual al salario de la burocracia local se relativiza cuando lo comparamos con el comportamiento de la inflación, pues sólo en 1985 y 1986, los aumentos salariales superaron al incremento de la inflación en la entidad y, aún más, el promedio de la inflación durante 1983 y 1988 fue mayor en Baja California (87.4%) que a nivel nacional (86.7%). Sin embargo, para los empleados federales el incremento porcentual en los salarios nominales siempre fue menor que el crecimiento de la inflación. Si en promedio ésta se incrementó en 86.7%, los salarios sólo lo hicieron en un 59.08%. Mientras que los burócratas estatales vieron incrementarse sus percepciones en un 95.5% durante el periodo, porcentaje ligeramente superior a la inflación estatal registrada (87.4%). Los datos de 1986 serán los que determinen el promedio positivo de los salarios burocráticos. Con todo, me parece que no puede ignorarse la repercusión negativa de la crisis económica sobre el salario y las condiciones de vida de

---

<sup>181</sup> Véase, "La burocracia reconoce todo apoyo dado por el gobernador", Baja California, Tijuana, B.C., 20 de mayo de 1986, págs. 1 y 7A.

los empleados estatales entre 1983 y 1988<sup>102</sup>.

Como paliativo al deterioro salarial, el gobierno del estado llevó a cabo una política de incrementos a las prestaciones sociales de la burocracia. Por ejemplo, en octubre de 1985 el ejecutivo anunciaba la construcción de un conjunto de viviendas para sus trabajadores a través del Instituto Estatal de la Vivienda y el ISSSTECALI. Meses después -junio de 1986- se anunciaba que en agosto serían entregadas las primeras 20 casas construidas en Tijuana<sup>103</sup>. En agosto de 1986 el ISSSTECALI inauguraba nuevas farmacias y comunicaba que pese a la recesión económica la institución garantizaba el servicio médico a su personal. Además, en julio del siguiente año anunciaba el otorgamiento de 186 nuevos créditos hipotecarios y 8 mil 816 préstamos a corto plazo -en efectivo- concedidos durante el año

---

<sup>102</sup> La depreciación del salario obligó a numerosos burócratas a solicitar licencias y/o renunciar para emigrar hacia Estados Unidos. Ello se vio favorecido por la entrada en vigor de la ley de inmigración IRCA (Immigration Reform Control Act) conocida como Ley Simpson-Rodino, el 5 de mayo de 1986, en la que se contemplaba la concesión de permisos temporales de trabajo. Los que se fueron bajo esta modalidad fueron conocidos como los "rodinos". Puede consultarse, "Retornan frustrados 'rodinos'", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 10 de agosto de 1988, pág. 11A y nota 102 del presente capítulo.

Otra evidencia del deterioro salarial la encontramos en las siguientes declaraciones de una trabajadora de la Secretaría de Desarrollo Económico del gobierno estatal: "Yo veo que aquí en la oficina los compañeros tienen problemas económicos y que muchos de ellos tienen que trabajar de noche en una maquiladora, porque los sueldos no alcanzan. Para empezar, porque algunos están pagando su casa de interés social o su esposa no trabaja y pues ya no alcanza como antes. Aquí todo mundo vende algo, a mi esposo lo convencí para que hicieran un pedido de chamarras. Yo las vendo y un dinerito extra no nos cae mal". Entrevista realizada por el autor, Mexicali, B.C., 7 de octubre de 1987.

<sup>103</sup> "El Estado habilitará de viviendas a burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 25 de octubre de 1985, págs. 1 y 6A y "¡Al fin!... los burócratas tendrán casas", Al Día, Tijuana, B.C., 17 de junio de 1986, págs. 1 y 5.

de 1987<sup>184</sup>. En septiembre de 1987 se anunciaban aumentos en "el pago de quinquenios, prima vacacional, canasta básica y en el seguro de vida". Además de una pronta "asignación de 150 viviendas de interés social a través del Instituto de Vivienda del Estado y 400 lotes del Programa de Fraccionamientos Populares" donde llevarían a cabo un proyecto de auto-construcción de casas-habitación<sup>185</sup>. Finalmente, el ISSSTECALI manifestaba su satisfacción por la puesta en marcha del Programa de Jubilaciones que había beneficiado a un total de 645 trabajadores, por lo que dicha institución "continuaba a la vanguardia en materia de prestaciones sociales en todo el país"<sup>186</sup>.

Por "mantener a los servidores públicos en un plano decoroso en cuanto a salarios" y por su preocupación constante para elevar el renglón de prestaciones, la dirigencia sindical brindaba en 1986 y 1988, sendos reconocimientos públicos al gobernador. En septiembre de 1986, en ocasión del 49 aniversario del SUTSPEDIIBC, el máximo dirigente estatal de la burocracia,

---

<sup>184</sup> "El ISSSTECALI garantiza servicio a burócratas", El Heraldo de Baja California, Tijuana, B.C., 13 de agosto de 1986, pág. 8A e "ISSSTECALI otorgará créditos hipotecarios por \$185 millones", El Mexicano, Tijuana, B.C., 19 de julio de 1987, págs. 1 y 4A.

<sup>185</sup> "Otorgó el gobierno del estado aumentos en las prestaciones de los burócratas, aparte del incremento salarial del 22.5%", El Mexicano, Tijuana, B.C., 2 de septiembre de 1987, pág. 1.

<sup>186</sup> "Más prestaciones a burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 16 de octubre de 1987, pág. 3A e "ISSSTECALI ha jubilado a 645 personas con salarios iguales a sus trabajadores", Noticias de Baja California, Mexicali, B.C., 18 de octubre de 1987, págs. 1 y 11.

Gildardo López López, reafirmaba "el compromiso establecido para trabajar en forma solidaria con los gobernantes en la entidad". A su vez, el oficial mayor del gobierno del estado, José Luis Noriega Balcárcel, a nombre del gobernador Xicoténcatl Leyva Mortera, ponderaba las buenas relaciones entre las dos instancias como el factor que permitía la concesión de recursos para la burocracia: "La relación gobierno-sindicato de burócratas es armoniosa, prueba de ello es que prestaciones sociales y mejores condiciones de vida para los trabajadores, se lograron gracias al buen entendimiento"<sup>107</sup>.

El segundo nivel de condicionamiento de la movilización política de la burocracia durante el sexenio 1983 y 1989, se localiza en el ámbito de las relaciones laborales. Con amplitud nos hemos referido al vasto control ejercido sobre el empleo público a través de las relaciones de tipo corporativo entabladas entre gobierno y sindicato. Relaciones sancionadas y refrendadas por la Ley del Servicio Civil desde los años cincuenta. Por ello, interesa detenernos en el análisis de las formas de control que lleva a cabo el aparato estatal a través de su política de contratación de personal. Es indiscutible que a pesar de que la instancia sindical garantiza el control clientelar y patrimonial de la fuerza de trabajo, el gobierno asegura la dominación de su

---

<sup>107</sup> Véase, "La burocracia reconoce todo apoyo dado por el gobernador", *op. cit.*; "Reconocimiento a empleados municipales con 25 y 30 años de servicio a la comunidad", *Tabloide*, Tijuana, B.C., semana del 26 de septiembre al 2 de octubre de 1986, pág. 19. y "Reconocimiento de burócratas al gobernador XLM", *El Mexicano*, Tijuana, B.C., 7 de febrero de 1988, págs. 1 y 4.

personal al margen de las relaciones corporativas. Así, sobre el empleo público local se ejerce un control dual que limita sus posibilidades de movilización autónoma.

El análisis que presento a continuación se basa en la información contenida en las nóminas de personal gubernamental de julio de 1986<sup>108</sup>. Se trata de un corte analítico que dadas las variables incluídas, permite ponderar la distribución por sexo y tipo de relación laboral en el poder ejecutivo estatal<sup>109</sup>.

El cuadro 4.8 nos indica que del total de 4211 personas que laboraban en el poder ejecutivo estatal, el 65.7% (2768) eran empleados de confianza, mientras que sólo el 34.2% (1443) correspondía a personal de base. Distribución que, como vimos,

---

<sup>108</sup> Por fortuna tuve acceso a dicha información, que incluye diferentes variables (categoría, salarios, sexo, adscripción, tipo de nombramiento). Los datos que presento se refieren sólo al poder ejecutivo estatal y al personal de los municipios. Esta última información fue recabada en la Oficialía Mayor de los cuatro ayuntamientos. El procesamiento y presentación de resultados corren de mi parte.

<sup>109</sup> La Ley del Servicio Civil de 1989 establece en su artículo 4 las dos categorías en que se dividen los trabajadores al servicio del Estado en Baja California: base y confianza. Y precisa las diferencias: "(art. 6) La categoría de los trabajadores de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se de al puesto. Son funciones de confianza: las de dirección, decisión, administración, inspección, vigilancia y fiscalización cuando tengan el carácter general y las que se relacionen con trabajos personales de los titulares de las instituciones públicas"; "(art. 8) Son trabajadores de base los no incluídos (en la relación anterior, VAEV), siendo por ello inamovibles, adquiriendo el derecho a la estabilidad no solamente dentro de las autoridades públicas sino en el puesto específico para el que fueron nombrados", "(art. 9 -no incluído en la Ley del Servicio Civil anterior-1955-VAEV-, Tratándose de empleados de confianza o de trabajadores incluídos en lista de raya que desempeñen funciones de trabajadores de base al prolongarse por más de seis meses sus actividades, deberá considerarse su plaza en el presupuesto de egresos correspondiente al siguiente ejercicio fiscal como trabajador de base debiendo ingresar en la plaza de la última categoría". "Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California", op. cit., págs. 2 y 3.

contrasta con la situación que guarda el empleo federal, donde el 85.2% es personal de base y sólo el 14.8% está clasificado como de confianza<sup>190</sup>

CUADRO 4.8  
BAJA CALIFORNIA: TRABAJADORES AL SERVICIO DEL PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO. NUMERO DE TRABAJADORES POR SEXO Y TIPO DE NOMBRAMIENTO SEGUN NIVEL DE EMPLEO. (SEGUNDO SEMESTRE 1986)

NIVEL	BASE			CONFIANZA		
	MUJERES	HOMBRES	TOTAL	MUJERES	HOMBRES	TOTAL
1	9	98	107	42	259	301
2	143	176	319	232	98	330
3	130	192	322	29	49	78
4	6	35	41	47	109	156
5	0	33	33	14	48	62
6	46	27	73	46	38	84
7	5	12	17	33	399	432
8	53	100	153	51	110	161
9	7	4	11	18	171	189
10	69	79	148	98	157	255
11	110	109	219	13	13	26
12	0	0	0	25	99	124
13	0	0	0	18	54	72
14	0	0	0	14	55	69
15	0	0	0	15	67	82
16	0	0	0	36	125	161
17	0	0	0	3	33	36
18	0	0	0	8	76	84
19	0	0	0	7	29	36
20	0	0	0	1	17	18
21	0	0	0	0	12	12
<b>TOTAL</b>	<b>578</b>	<b>865</b>	<b>1443</b>	<b>750</b>	<b>2018</b>	<b>2768</b>

FUENTE: Elaborado por el autor, con base en los datos proporcionados por la Oficialía Mayor de Gobierno, Baja California.

<sup>190</sup> Véase nota 117 del capítulo III.

Además, en Baja California localizamos empleo de confianza en todos los niveles del escalafón y no exclusivamente en los niveles más bajos, como normalmente sucede en el caso federal. Más aun, el 73.9% (2048) del total del personal de confianza se encuentra confinado en los primeros 10 niveles del escalafón. Esto significa que no se cumple con el artículo 6o. de la Ley del Servicio Civil, en virtud de que en la mayoría de los casos los trabajadores, independientemente de su nombramiento, ejecutan igual tipo de funciones. Se da el caso de que existan recepcionistas, auxiliares administrativos o peones tanto de base como de confianza. Resulta evidente que el ejecutivo se arroga la facultad de determinar el tipo de relación laboral, privilegiando el trabajo de confianza.

Interesante resulta introducir la variable sexo para profundizar en el análisis, mostrando la discriminación por género que tiene lugar en el sector público y que agrega nuevos elementos para comprender la vulnerabilidad del empleo público. Los datos sobre el empleo por sexo revelan que pese a que el sector público tradicionalmente ha sido receptor de fuerza de trabajo femenina, ésta no escapa a la lógica discriminatoria a que se ha visto sometida en el mercado laboral mexicano, pues no sólo numéricamente es minoritaria con respecto al trabajo masculino, sino que ha sido relegada a los niveles más bajos de la estructura ocupacional, incluso en aquellas dependencias donde se observan proporciones semejantes de trabajadores.

Del total de 10406 burócratas del sector central de Baja California, sólo el 22% -2294- son mujeres, contrastando con el 77.95% de hombres (cuadro 4.9). Pero las diferencias se acentúan analizando las esferas de gobierno. A nivel municipal solamente encontramos 966 mujeres entre un total de 6195 empleados (cuadro 4.10). Se trata de una relación desproporcionada de un 15.5%, en comparación con el 84.4% de hombres. Las cifras se elevan relativamente en la esfera estatal, pues las 1328 mujeres representan el 31.5% del total de 4211 burócratas. En suma, en Baja California los hombres burócratas del sector central representan un 55.9% más que las mujeres.

CUADRO 4.9  
BAJA CALIFORNIA: NUMERO DE BUROCRATAS POR SEXO SEGUN TIPO DE  
EMPLEADO (Segundo Semestre 1986)

	MUJERES	%	HOMBRES	%	TOTAL
EMPLEADOS ESTATALES	1328	31.53	2883	68.46	4211
EMPLEADOS MUNICIPALES	966	15.59	5229	84.40	6195
TOTAL	2294	22.04	8112	77.95	10406

FUENTE: Elaborado por el autor, con base en los datos proporcionados por la Oficialía Mayor de Gobierno y la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno de Baja California.

CUADRO 4.10  
 BAJA CALIFORNIA: MUNERO DE BUROCRATAS ESTATALES Y MUNICIPALES  
 POR SEXO SEGUN MUNICIPIO DE ADSCRIPCION (Segundo Semestre 1986)

Municipio	EMPLEADOS ESTATALES			EMPLEADOS MUNICIPALES			TOTAL
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	
ENSENADA	128	315	443	134	900	1034	1477
MEXICALI	925	1712	2637	279	1847	2126	4763
TECATE	29	86	115	34	198	232	347
TIJUANA	246	770	1016	519	2284	2803	3819
TOTAL	1328	2883	4211	966	5229	6195	1040

FUENTE: Elaborado por el autor, con base en los datos proporcionados por la Oficialía Mayor de Gobierno y la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno de Baja California.

Como analizaré enseguida, el trabajo femenino se localiza básicamente en las categorías más bajas de la pirámide laboral. De las 1328 que laboran en el gobierno del Estado, 1078, es decir, el 81.1% de ellas, se concentran en los primeros 10 niveles del escalafón; en la misma situación los hombres contabilizan 2204, lo que en términos relativos arroja un total de 76.4%. Conforme se avanza en el escalafón la desigualdad se acentúa. Así, entre los niveles 11 y 21 -considerados como los más importantes en razón de preparación profesional requerida, por los montos salariales percibidos, por el tipo de trabajo que en ellos se desarrolla, así como por la toma de decisiones que comportan-, sólo encontramos a 250 mujeres, que representan el 18.6% del total y a 689 hombres que significan el 23.8% (cuadro 4.11). El análisis sobre concentración por niveles resulta sumamente ilustrativo de lo dicho anteriormente. Por ejemplo, la

concentración de mujeres en el nivel 2 -que incluye a las categorías de mecanógrafa, recepcionista y auxiliar administrativo, entre otras- es de 375, lo que representa, en términos relativos, la mayor concentración para un nivel, con un 28.2%.

En el otro extremo del escalafón encontramos que conforme se avanza en los niveles desciende la población femenina en términos absolutos y relativos. Si en el nivel 16 -jefes de departamento- hay 36 mujeres, el personal masculino suma 125, lo que expresado en términos porcentuales equivale a un 2.7% y 4.3% del total por sexo, respectivamente.

En el nivel 18 -subdirectores- se encuentran 8 mujeres y 76 hombres, que en relación con el total para el nivel arroja un porcentaje del orden del 9.5% de mujeres y 90.4% de hombres. Las relaciones se repiten hasta llegar al nivel superior, secretarios del ramo, a donde ya no llega la representación femenina.

CUADRO 4.11  
 BAJA CALIFORNIA: TRABAJADORES AL SERVICIO DEL  
 PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO. NUMERO DE  
 TRABAJADORES POR SEXO SEGUN NIVEL DE EMPLEO  
 (Segundo Semestre 1986)

NIVEL	MUJERES	HOMBRES	TOTAL
1	51	357	408
2	375	274	649
3	159	241	400
4	53	144	197
5	14	81	95
6	92	65	157
7	38	411	449
8	104	210	314
9	25	185	210
10	167	236	403
11	123	122	245
12	25	99	124
13	18	54	72
14	14	55	69
15	15	67	82
16	36	125	161
17	3	33	36
18	8	76	84
19	7	29	36
20	1	17	18
21	0	12	12
<b>Total</b>	<b>1 328</b>	<b>2 893</b>	<b>4 211</b>

FUENTE: Elaborado por el autor, con base en los  
 datos proporcionados por la Oficina  
 Mayor de Gobierno, Baja California.

En términos de la inestabilidad en el empleo que supone el elevado número de plazas de confianza contabilizadas en el gobierno estatal (65.7%), no parece incidir de manera pronunciada la diferencia por sexo. En términos absolutos y relativos prácticamente la inestabilidad laboral se reparte por igual; en ese sentido, la discriminación es pareja y hasta en algunos casos

se inclina ligeramente hacia el lado de los hombres, pues el 69.9% de ellos (2018) son empleados de confianza, en comparación con el 56.4% (750) que les corresponde a las mujeres. Sin embargo, la precariedad en el empleo femenino vuelve a hacerse notar cuando observamos los cinco niveles más bajos del escalafón pues ahí se concentran el 49% de las mujeres en comparación con el 38% de hombres (cuadro 4.11). De esos porcentajes, el empleo de confianza femenino representa el 27.4% y el de base el 21.6%. En el caso de los hombres el porcentaje se divide en 19.5% de empleo de confianza y 18.5% de base. Aun más, los cuadros 4.8 y 4.11 muestran que en los primeros -cinco- niveles, de las 652 mujeres ahí localizadas, el 49.8% ocupa una plaza de base y el 48.5% de confianza; lo que contrasta con la situación del empleo masculino, pues de los 1097 hombres concentrados, el 61.7% son de base y sólo el 27.8% ocupan un cargo de confianza.

En suma, resulta evidente que a través del tipo de relación laboral, el poder ejecutivo ha ejercido un mayor control sobre el empleo público, donde las diferencias por género adicionan vulnerabilidad y por ende mayores márgenes de control sobre el empleo de las mujeres burócratas.

Por último, me detengo brevemente en el tercer nivel de condicionamiento de la protesta burocrática durante el sexenio 1983-1989, materializado en las políticas de reforma estatal. Las acciones encaminadas a redimensionar la administración pública

fueron mínimas y circunscritas a cierta reorganización de las dependencias del poder ejecutivo y a medidas encaminadas a reorientar el gasto público<sup>191</sup>, mismas que no se tradujeron en una reducción del personal gubernamental. Así, la reforma del Estado, como redimensionamiento de los aparatos de gobierno, estuvo ausente durante la administración de Xicoténcatl Leyva Mortera/Oscar Baylón Chacón.

Los esfuerzos más importantes en materia de modernización del servicio público se dieron a través del proyecto de creación de la Carrera Burocrática Profesional, elaborado por la Oficialía Mayor<sup>192</sup>. Se trataba de homogeneizar y distribuir de manera equilibrada los niveles y categorías del escalafón y de instrumentar programas de capacitación y educación del personal, con el fin de mejorar la prestación de los servicios. Un primer paso fue la creación del Departamento de Capacitación dependiente de la Oficialía Mayor. En esa misma dirección se logró la homologación salarial entre el empleo estatal y el federal.

---

<sup>191</sup> En diciembre de 1985 el gobernador enviaba al Congreso local una iniciativa de ley tendiente a suplir la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, vigente desde el 31 de diciembre de 1977, por la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública. Los efectos del cambio de denominación fueron mínimos e incluso algunas dependencias que pasaron de Secretarías a Direcciones (como las de Planeación y Presupuesto y Educación y Bienestar Social) posteriormente regresaron a su situación anterior, es decir, conservaron el rango de Secretarías. Véase, Arturo Galván Álvarez, "Aprueban cambios dentro de la Administración Pública Estatal", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 24 de diciembre de 1985, págs. 3 y 10A.

Con respecto al gasto público, en febrero de 1985 el gobernador declaraba que se suprimirían las obras de "replumbrón carentes de significación social", "Suprime el gobierno estatal todo tipo de obras sin sentido social", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 7 de febrero de 1985, pág. 3A.

<sup>192</sup> Véase, "El gobierno estatal creará la Carrera Burocrática Profesional", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 8 de enero de 1985, págs. 3 y 11A.

En el ámbito del redimensionamiento estatal, el gobierno del estado se abstuvo de instrumentar acciones tendientes a reducir su plantilla de personal. Incluso en julio de 1985 el oficial mayor, Milton Castellanos Gout, declaraba que: "Es totalmente incorrecta la apreciación que se hace cuando se asegura que existe un gigantismo burocrático desproporcionado"<sup>193</sup>. A su vez, la dirigencia sindical afirmaba que "ningún trabajador burócrata del gobierno estatal será despedido ni lesionado en sus derechos y sí en cambio se observan beneficios a corto y mediano plazo como lo es la nivelación salarial con los empleados federales"<sup>194</sup>. Tres meses después de estas declaraciones, el gobierno del estado llevaría a cabo la única acción tendiente a adelgazar el aparato administrativo paraestatal. Se trató de una reducción de aproximadamente 64 personas que laboraban en el Instituto Estatal de la Vivienda de Baja California. La reducción se hizo por etapas entre 1985 y 1986<sup>195</sup>. Aún así, esta medida más bien fue una excepción que confirmó la regla. La reforma del Estado habría de arribar a Baja California hacia finales de 1989, con el nuevo gobierno

---

<sup>193</sup> "Aclaran que en el Estado no hay gigantismo burocrático", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 21 de julio de 1985, pág. 3A.

<sup>194</sup> "Ningún burócrata del estado será despedido", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 2 de agosto de 1985, págs. 3 y 10A.

<sup>195</sup> "Continúa la reducción del número de empleados estatales", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 19 de noviembre de 1985, págs. 3 y 11A.

encabezado por Ernesto Ruffo Appel.

#### 4.2.2.2.- En el gobierno de Ruffo Appel, 1989-1992

La elección de Ruffo Appel como gobernador el 2 de julio de 1989, puso en estado de alerta a las organizaciones políticas de filiación priísta. Las promesas de campaña dirigidas a lograr un cambio en el funcionamiento de la administración pública se tradujeron en el impulso al programa de reforma estatal, sobre todo en el renglón del adelgazamiento del aparato gubernamental. A partir del 1 de noviembre de 1989, el ejecutivo instrumentaría acciones tendientes a aminorar el ritmo de crecimiento del personal burocrático. Lógicamente dichas medidas fueron rechazadas por el SUTSPEMIDBC, iniciándose una nueva fase en las, hasta ese momento, cordiales relaciones entre gobierno y sindicato. La respuesta sindical consistió en el llamado constante a la movilización de sus agremiados, amparada en la nueva Ley del Servicio Civil. A través de una protesta permanente el sindicato conseguiría neutralizar la rescisión laboral de los empleados de base y, sobre todo, arrancar aumentos al salario y a las prestaciones entre 1989 y 1992.

Durante la primera mitad del sexenio, la burocracia ha sido el sector de los trabajadores que con mayor vigor ha enfrentado la política económica de Ruffo Appel. La dirigencia sindical ha cumplido cabalmente con sus principios partidistas al abanderar

la oposición al gobierno panista. La movilización a que convocó la dirigencia sindical a sus agremiados, a pesar de presentar de manera formal argumentos económicos -sobre todo ante la revisión anual de las condiciones de trabajo de 1990 y 1991-, tuvo una naturaleza política. Esto queda en evidencia cuando analizamos los casos de los ayuntamientos de Tijuana y Mexicali, pues en éste último se inició un fuerte programa de reestructuración administrativa y de reducción de personal al que no se opuso el sindicato. Y sí en cambio tuvo fuertes enfrentamientos con las autoridades panistas de Tijuana. Durante el sexenio anterior, los aumentos salariales fueron fruto de la "buena disposición" del gobernador Xicoténcatl Leyva, quien fijaba los porcentajes de incremento, no el resultado de demandas sindicales. Con Ruffo sucede lo contrario, fueron arrancados mediante fuerte presión y movilizaciones. Así, el condicionamiento principal de la movilización corporativa de la burocracia durante 1989-1992, fue de naturaleza política, antes que económica o laboral.

Un mes después de la toma de posesión de Ruffo Appel, el 31 de noviembre de 1989, el Congreso del Estado<sup>196</sup> derogaba el

---

<sup>196</sup> A raíz de las elecciones del 2 de julio de 1989, el Congreso del Estado quedó integrado por 9 diputados del Partido Acción Nacional, 1 del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, 1 del Partido Popular Socialista, 1 del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, 1 del Partido de la Revolución Democrática y 6 del Partido Revolucionario Institucional.

A inicios del mes de noviembre de 1989, una de las herencias de Baylón Charón a Ruffo Appel fue superada por éste al renunciar en masa los magistrados del poder judicial del estado (véase nota 7). Con ello Ruffo renovaría al Tribunal Superior de Justicia. Los tres poderes -ejecutivo, legislativo y judicial- pasaban a ser controlados -con mayoría- por el Partido Acción Nacional. Véase, "Renuncian en masa los Magistrados del Poder Judicial en el estado", *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 3 de noviembre de 1989, págs. 1 y 10A.

decreto núm. 172, que apenas el 11 de agosto de ese mismo año había sido expedido, y en virtud del cual aumentaban en un 15% (del 20 al 35%) las participaciones financieras que el gobierno del estado otorgaba a los municipios<sup>197</sup>. Lo paradójico del caso es que la propuesta de aumento a las participaciones había sido presentada por los dos diputados panistas de la legislatura anterior, respondiendo a la solicitud que el 23 de diciembre de 1988 hiciera el entonces alcalde ensenadense Ernesto Ruffo Appel. Tan sólo habían transcurrido tres meses desde su publicación en el Periódico Oficial -20 de agosto- y ahora la medida era echada abajo por la fracción panista -mayoritaria- a petición del nuevo gobernante<sup>198</sup>. Ruffo Appel justificaba su decisión en los siguientes términos: "En caso de que se incrementaran las participaciones a los municipios, el gobierno estatal no podría conceder aumentos salariales a maestros y burócratas"<sup>199</sup>. Lo cierto es que independientemente de las filiaciones partidistas, la petición de Ruffo de aumentar los ingresos municipales siendo alcalde y luego su decisión de derogar la iniciativa como gobernador, evidencia las penurias presupuestales a que se ven

---

<sup>197</sup> Juan Gregorio Avilés, "Derogaron panistas el aumento a municipios", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 1 de diciembre de 1989, pág. 3A.

<sup>198</sup> Azucena Valderrábano deja entrar que la aprobación del aumento a las participaciones fue otra herencia que el gobernador saliente Oscar Baylón Chacón dejaba a Ruffo, y que se otorgó después de las elecciones. Se trataba de infligirle un "autogol" al gobernador panista; dice la autora: "Baylón dejó también aprobada una iniciativa de ley para incrementar de 20 a 35 por ciento las participaciones municipales; resultó muy generoso, justo al final de su mandato", Azucena Valderrábano, op. cit., pág. 187.

<sup>199</sup> Ibidem, pág. 194

sometidos los ayuntamientos para cumplir con la prestación del servicio público y cubrir las nóminas de su personal; en éste último caso, todas las prestaciones e incrementos salariales que el sindicato conviene con el poder ejecutivo, tienen que ser aplicados de forma automática por las autoridades municipales. El sindicato negocia con el gobernador y los presidentes locales acatan las decisiones. Así, Ruffo Appel como alcalde de Ensenada sufrió esa situación y solicitó aumentos presupuestales, que ahora como gobernador negaba. Tal vez Ruffo hubiera sostenido su decisión de aumentar las participaciones municipales de no tener que enfrentar el acoso constante del sindicato de burócratas, traducido en peticiones de incremento salarial. Para un gobernador priista era más factible introducir tales modificaciones; no fue el caso. Sin embargo, esto último es una simple conjetura. La realidad fue que el PAN había pasado de la oposición al gobierno. Ciertamente que la medida a pesar de ser aprobada en agosto, no había entrado en vigor, ya que se aplicaría al ejercicio de 1990.

La oposición más fuerte a la iniciativa panista de reducir las participaciones provino del alcalde mexicalense Milton Castellanos; quien consideraba que de no aplicarse un aumento del 15% "se verían afectados sustancialmente los programas ya elaborados por mi administración". Para el alcalde la decisión de Ruffo Appel era una "agresión directa a los mexicalenses". Por tal motivo el 22 de diciembre de 1989 iniciaba una batalla legal

contra la administración estatal y se amparaba contra la medida, que representaba "un daño patrimonial de más de 25 mil millones de pesos tan sólo durante 1990". Un mes después la Suprema Corte de Justicia de la Nación fallaba en favor de Ruffo Appel. Ante la falta de recursos que habría de padecer durante su mandato, el Ayuntamiento mexicalense inició un programa de "reestructuración de la Administración Pública que crea, elimina y fusiona diversas dependencias, cuyo objetivo es reducir la complejidad del aparato burocrático"<sup>200</sup>. Ante la carencia presupuestal que habría de caracterizar a su administración, el alcalde Milton Castellanos, como antes Ruffo Appel, se veía forzado a adelgazar sus aparatos administrativos. Los aumentos salariales conseguidos por el sindicato se habrían de traducir en el adelgazamiento de la nómina del personal al servicio del ayuntamiento. Así, durante el gobierno de Ruffo Appel, el municipio que más a fondo ha llevado a cabo el control de su gasto y el redimensionamiento del aparato gubernamental, ha sido el de Mexicali. Como le sucedió a Ruffo en Ensenada, la querrela gobierno del estado-ayuntamiento condicionó el monto de los recursos con que contaba éste para la prestación del servicio público. Ello obligó a instrumentar un programa de adelgazamiento de la administración y de recortes de personal. Ahora el municipio que concentraba la oposición al gobernador no era el encabezado por un alcalde panista, al PRI le correspondía el papel de la minoría; con una diferencia sustantiva: contaba

---

<sup>200</sup> "Aprobó el cabildo de Mexicali el programa de reestructuración administrativa", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 7 de diciembre de 1989, págs. 3 y 10A.

con el apoyo del sindicato de burócratas.

Durante su primer año, Ruffo Appel, antes que provocar mayor reacción del SUTSPEMIDBC a través de la rescisión laboral, adelgazó la nómina de personal echando mano del programa de "retiro voluntario". Mediante estas acciones se calcula que en 1990 "dejaron de laborar cerca de 900 empleados" en la administración estatal<sup>201</sup>. Las movilizaciones de burócratas durante 1990 neutralizaron las posibles medidas de redimensionamiento estatal -materializadas en recortes de personal- y lograron arrancar un provechoso aumento salarial del 34% al salario base e incrementos a las prestaciones (cuadro 4.12).

Como resultado del movimiento de mayo de 1991, tanto el gobierno estatal como los ayuntamientos, resolvieron paliar el decremento en sus finanzas con ajustes a las nóminas de personal y con acciones de reestructuración administrativa. Como señalábamos, fue en el ayuntamiento de Mexicali donde las conquistas sindicales se tradujeron en acciones de reforma del aparato gubernamental. Durante el conflicto, el oficial mayor del ayuntamiento, Manuel Gutiérrez Vidal, precisaba los efectos de una posible alza salarial: "Recortes de personal de confianza, eliminación de algunos programas y la posible fusión de algunas áreas o dependencias, podría provocar en el municipio el aumento

---

<sup>201</sup> Araceli Herrera Cienfuegos, "Las plazas de burócratas no están sujetas a negociación", *op. cit.*

que el gobierno del estado otorgue a la burocracia(...) De otorgarse el aumento del 20% a la burocracia estatal y por ende a la municipal, se ocasionará un gasto adicional de 6 mil millones de pesos"<sup>202</sup>.

CUADRO 4.12  
BAJA CALIFORNIA: SALARIOS Y PRESTACIONES DE LA BUROCRACIA (PERSONAL SINDICALIZADO) DURANTE LA ADMINISTRACION DE ERNESTO RUFFO APPEL, 1989-1991

FECHA	NIVEL	SUELDO BASE	% BONO	CANASTA BASICA	PREVISION SOCIAL	TOTAL	% INCREMENTO AL SUELDO BASE
1/12/89	1	684540		55000	33300	772840	
	8	760806		70000	33300	864106	10%
	16	1110072		95000	33300	1238372	
1/05/90	1	821448	32858	100000	33300	978606	
	8	912967	36519	100000	33300	1022786	20%
	16	1332086	53283	100000	33300	1618669	
1/12/90	1	936451	37258	100000	50000	1118709	
	8	1040782	41631	140000	50000	1272413	14%
	16	1518578	60743	200000	50000	1829321	
1/05/91	1	1123741	44950	135000	50000	1353691	
	8	1248938	49958	189000	50000	1537896	20%
	16	1822294	72892	260000	50000	2205184	
1/12/91	1	1258590	50344	135000	50000	1493934	
	8	1398811	55952	189000	50000	1693763	12%
	16	2040969	81639	260000	50000	2432608	

FUENTE: Elaborado por el autor, con base en los datos proporcionados por la Oficialía Mayor del XIII Ayuntamiento de Mexicali, Baja California.

<sup>202</sup> Horacio Martínez Baez, "El aumento a los burócratas provocará recortes de personal", Qüjarro 29, Tijuana, B.C., 2 de Junio de 1991, págs. 1 y 4.

La decisión de rescindir al personal de confianza evitó que las buenas relaciones con el sindicato se deterioraran<sup>203</sup>. La medida consistió en que los trabajadores de confianza fueran suplidos por el personal de base<sup>204</sup>.

El gobierno del estado estimaba que los aumentos a la burocracia le generarían un déficit de 70 mil millones de pesos para el ejercicio fiscal de 1991, por lo que se vería en la necesidad de "recurrir a la reducción de personal y a desaparecer algunas direcciones", además de profundizar en el proceso de municipalización de ciertas dependencias<sup>205</sup>. Ante el posible recorte de la nómina estatal, el sindicato le solicitaba a Ruffo Appel que el personal despedido fuera de confianza, pues eran éstos los que a través de altos salarios desequilibraban las finanzas; asimismo le sugerían siguiera el ejemplo del ayuntamiento de Mexicali de suplir a los empleados de confianza -

---

<sup>203</sup> Sin embargo, contrasta la buena disposición del sindicato al aceptar el recorte de personal de confianza, con su actitud durante el conflicto de 1987 en el Ayuntamiento de Ensenada. En aquella ocasión, el sindicato exigió al Tribunal de Arbitraje la reinstalación de los trabajadores de confianza, despedidos por el alcalde Ernesto Ruffo Appel.

<sup>204</sup> Teodoro González Luna, "Podría haber ajustes de personal en el Ayuntamiento de Mexicali". Diario 22, Tijuana, B.C., 20 de junio de 1991, pág. 6 y Hortencia Martínez Baez, "Decidirá el Cabildo el número de empleados que serán cesados". Diario 22, Tijuana, B.C., 24 de junio de 1991, pág. 5.

<sup>205</sup> Argelia Lu, "Proyecta el gobierno estatal reducir personal y desaparecer dependencias", Diario 22, Tijuana, B.C., 21 de junio de 1991, pág. 3.

La descentralización de las dependencias estatales significa el traslado e integración de las mismas a las administraciones municipales. Hasta el momento dos direcciones de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado han pasado a los ayuntamientos; la más importante es la Catastro.

despedidos- con trabajadores de base<sup>206</sup>. También el sindicato aceptaba, en principio, un aumento del 2% -pasando del 8 al 10%- a las aportaciones que sus agremiados realizaban al ISSSTECALI, para poder cubrir los pagos para los jubilados; pero como contraparte el Estado debería incrementar sus aportes a la institución pasando del 12.75% al 15.75%, como medida para apoyar "las mermadas finanzas del organismo"<sup>207</sup>.

El alto número de jubilados durante los dos primeros años de la administración panista, llevaba al ISSSTECALI a declararse en incapacidad para seguir absorbiendo trabajadores retirados<sup>208</sup>. Por ello, el gobierno estatal precisaba que en adelante la única salida sería la liquidación. Sobre todo tomando en consideración que los recursos provenientes de la Federación -a través del Convenio Unico de Coordinación Fiscal- serían de nuevo limitados

---

<sup>206</sup> Odilón García, "Burocratas sindicalizados pueden sustituir a personal de confianza", Diario 22, Tijuana, B.C., 27 de agosto de 1991, pág. 8.

<sup>207</sup> "Con tal de que se acaben los pretextos para no cumplirle a los jubilados, los trabajadores burócratas aceptamos un aumento en nuestras cotizaciones al ISSSTECALI", declaraba Enrique Escobedo Osuna, máximo dirigente sindical: "Aceptan los burócratas aumento de cuotas", El Mexicano, Tijuana, B.C., 23 de agosto de 1991, pág. 10.

En marzo de 1992 todavía no se llegaba a un acuerdo entre los trabajadores y el Estado, para determinar el monto de los aumentos en las aportaciones entregadas al ISSSTECALI; véase, Jesús Manzo, "No hay dinero para jubilar a unos 800 burócratas estatales", 24h, Tijuana, B.C., semana del 6 al 12 de marzo de 1992, págs. 58 y 59A.

<sup>208</sup> En marzo de 1992 el Instituto declaraba que no contaba con los recursos necesarios para jubilar a 800 trabajadores que cumplían con el tiempo laboral para ser jubilados, y aparte tener que brindar el servicio a sus 82 mil derechohabientes en la entidad. Las autoridades de la institución agregaban que sus magros recursos eran producto del déficit heredado de "administraciones prietas" y los adeudos pendientes de los ayuntamientos y del mismo gobierno del estado; véase Jesús Manzo, Ibidem.

durante 1992. A finales de 1991, Ruffo les solicitaba a los titulares de las dependencias entregar las listas de los trabajadores "próximos a liquidar". El gobernador estimaba que aproximadamente 850 trabajadores deberían ser despedidos durante el siguiente año<sup>209</sup>.

Para 1992 el gobierno del estado contaba ya con la lista del personal que debería ser liquidado, la cual ascendía a un total de 500 empleados. Ante las presiones del sindicato, el ejecutivo aceptaba que sólo fueran dados de baja trabajadores de confianza, quienes serían suplidos por personal de base mediante su reubicación<sup>210</sup>. En el caso de los ayuntamientos, el nuevo año iniciaba con manifestaciones de descontento por parte de las autoridades municipales de Mexicali, quienes pedían un trato justo en la autorización de su presupuesto anual de operaciones, igual al recibido por los ayuntamientos panistas de Tijuana y Ensenada. El presupuesto original presentado por el ayuntamiento mexicalense era de 164 mil millones, pero sólo le fueron autorizados por el Congreso del Estado 132 mil millones. Así, para abatir el déficit de 32 mil millones, tendrían que cancelar

---

<sup>209</sup> El oficial mayor del ayuntamiento de Tijuana, Alejandro Sánchez Portillo, explicaba así los "motivos de la autoridad" para llevar a cabo el recorte de personal: "Porque la tecnología ha desplazado a trabajadores manuales; no se tienen los suficientes recursos y sobre todo, 'hay muchos viejos'", Arturo Alvarez García, "Porque la tecnología desplaza a trabajadores, prepara el gobierno estatal un despido masivo", Diario 29, Tijuana, B.C., 27 de noviembre de 1991, pág. 5 y Horacio Rentería "Buscará el gobierno estatal un nuevo sistema de relación fiscal con la SHCP", Diario 29, Tijuana, B.C., 31 de julio de 1991, págs. 1 y 5.

<sup>210</sup> Alberto Sarmiento, "Reducirán personal de confianza", El Mexicano, Tijuana, B.C., 6 de marzo de 1992, págs. 1 y 2.

programas -como los de parques y jardines-; la adquisición de maquinaria y equipo requerido; los funcionarios de primer nivel tendrían que devolver sus vehículos, los cuales se habilitarían como patrullas; se suspendía el pago de teléfonos celulares; se cancelaban los apoyos a organismos deportivos y culturales; se reducía en 5 mil millones de pesos la aportación del ayuntamiento en el costo de la energía eléctrica para el alumbrado público; y sobre todo, se planteaba reducir -de nuevo- la plantilla de personal. Un total de 200 empleados de confianza deberían ser despedidos durante el primer trimestre de 1992<sup>211</sup>. A mediados de febrero las autoridades municipales se veían obligadas a tomar nuevas medidas para tratar de eficientar su presupuesto, por tal motivo, disponían la cancelación de compensaciones y pago de horas extras al personal sindicalizado<sup>212</sup>.

De manera reiterada las autoridades municipales denunciaban la asignación presupuestal con criterios políticos; lo que se

---

<sup>211</sup> Teodoro González Luna, "Debe despedir a 200 empleados de confianza el Ayuntamiento de Mexicali", Diario 29, Tijuana, B.C., 27 de enero de 1992, pág. 2; Aarón Santiago, "Drástica reducción al presupuesto municipal", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 29 de enero de 1992, pág. 3A y "Liquidación de burócratas en Mexicali", El Mexicano, Tijuana, B.C., 2 de febrero de 1992, pág. 2A. En el ayuntamiento de Mexicali se dio el curioso caso de funcionarios, que una vez despedidos por falta de recursos, decidieron seguir laborando de manera gratuita. El oficial mayor del gobierno del estado daría su opinión no exenta de ironía: "El que quiera trabajar gratis, es bienvenido en el gobierno estatal", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 6 de febrero de 1992, págs. 2 y 10A.

<sup>212</sup> Aarón Santiago, "Medidas más drásticas en el Ayuntamiento", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 20 de febrero de 1992, págs. 2 y 12 A. Como paliativo la administración municipal llevaba a cabo, un mes después, 90 recategorizaciones y 75 nuevas bases a sus trabajadoras; con tales medidas durante los dos primeros años del XIII ayuntamiento se habían otorgado 355 bases y 840 recategorizaciones", Jaime Esquer Domínguez, "Entregó Milton Castellanos bases y recategorizaciones a burócratas", Diario 29, Tijuana, B.C., 23 de marzo de 1992, pág. 9.

traducía en mayores penurias para el ayuntamiento de Mexicali, mientras que los de Tijuana y Ensenada gozaban de mejores percepciones y se les permitían los malos manejos, sobre todo en el caso de Tijuana. Por ejemplo, si en Mexicali el 83% de su gasto se dedicaba a obras y servicios, en cambio en Tijuana, el 68% estaba destinado al pago de las nóminas de personal. Además, el hecho de que "en los dos últimos años los trabajadores hayan recibido aumentos salariales equivalentes al doble de lo que ganaban en 1989" ha obligado al ayuntamiento a reducir al máximo sus programas de trabajo<sup>213</sup>. En suma, en el caso de Mexicali, el redimensionamiento de la administración pública municipal fue medida obligada dada la estrechez presupuestal a que se vio sometida por el gobierno panista.

Durante el primer cuatrimestre de 1992 el gobierno estatal hacía nuevas propuestas encaminadas a profundizar el proceso de redimensionamiento de la administración pública estatal. En primer lugar, proponía la integración, como Dirección, de la Secretaría de la Contraloría General en la de Planeación y Presupuesto, ya que aquélla "no requiere el rango de Secretaría". En segundo lugar, la descentralización de tres organismos paraestatales: Inmobiliaria del Estado, Promotora Estatal para el Desarrollo de las Comunidades Rurales y Populares

---

<sup>213</sup> *Ibidem*: Odilón García, "Dos terceras partes de los recursos del XIII Ayuntamiento los absorbe la nómina", *Diario 29*, Tijuana, B.C., 13 de marzo de 1992, pág. 7 y Jorge García Montañero, "El licenciado Ruffo y Mexicali", *Diario 29*, Tijuana, B.C., 25 de marzo de 1992, págs. 1 y 30.

y las Comisiones Estatales de Servicios Públicos; mismas que se integrarán a las administraciones municipales. Por último, a través del Dr. Pedro Gabriel Chong King, director del ISSSTECALI, se hizo pública la intención de privatizar los servicios que presta el Instituto, lo que permitiría atender a un público más amplio y obtener recursos para atender las apremiantes necesidades de la institución<sup>214</sup>.

El nuevo rumbo que asuma el programa de redimensionamiento de la administración pública estatal estará condicionado de manera fundamental por la actitud que asuma el sindicato de burócratas. Hasta el momento, el SUTSPEMIDBC ha logrado neutralizar el despido de sus agremiados, imponiéndose a los deseos del gobernador. La querrela gobierno-sindicato tomará nuevos cauces a partir de los resultados de la elecciones municipales que tendrán lugar el próximo verano. Estas son historias que están por escribirse, ahora sólo hemos delineado algunos de sus perfiles.

#### 4.2.3.- Comentarios finales

En los últimos diez años la sociedad mexicana atestiguó la emergencia, desarrollo y culminación de una importante

---

<sup>214</sup> Noel Arce Guillón, "Contraloría deja de ser Secretaría y pasa a SPP", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 11 de marzo de 1992, págs. 3 y 7A y "La privatización del ISSSTECALI en estudio. Las necesidades rebasan la capacidad: Chong King", El Mexicano, Tijuana, B.C., 14 de marzo de 1992, pág. 10.

movilización de los trabajadores al servicio del Estado. Reaccionado frente al deterioro de sus condiciones de vida y el programa de ajustes adoptado por el gobierno nacional a partir de 1982, la burocracia en la calle probó que el pacto corporativo tradicional se mostraba incapaz para garantizar el control sobre el empleo público al ver restringidos los recursos económicos.

La crisis económica y el programa de modernización del Estado sacaron a la burocracia de sus oficinas. Por primera vez a los burócratas se les vió en la plaza pública demandando al gobierno por romper las bases en las que descansaba su tranquilidad: merma en los recursos canalizados a través de las dirigencias sindicales y amenaza a las fuentes de empleo -seguro-. Su falta de experiencia, la limitación de las demandas y la ausencia de apoyo por parte de las organizaciones sindicales oficiales, marcaron el derrotero de la movilización. Al final no lograron trascender el cerco de la reestructuración estatal. En el sexenio de la crisis (1983-1989) se vivió el ascenso y culminación de la protesta burocrática. El declive se inició en 1989, con el nuevo gobierno encabezado por Carlos Salinas de Gortari. Una vez superadas las urgencias de las crisis, el ejecutivo canalizaría mayores recursos hacia el gasto social y elevaría las percepciones de sus trabajadores. La reforma del Estado, como redimensionamiento de la administración pública, en adelante daría prioridad al adelgazamiento de su sector paraestatal. Con ello se sofocaba la protesta de la burocracia

central y la representación sindical tomaba un respiro.

La burocracia federal asentada en la provincia también supo de la movilización. En el caso de Baja California, la disidencia no sólo expresó los móviles nacionales, también planteó demandas derivadas de la problemática particular. Así, a lo largo de la geografía nacional, la protesta burocrática evidenciaba el cambio profundo que la crisis y la reestructuración gubernamental, habían provocado en el seno del Estado.

Un claro contraste entre las formas de la movilización federal y sus condicionantes resulta del análisis de la protesta de la burocracia estatal y municipal. A nivel local, serán los factores de naturaleza política, antes que los económicos o laborales, los que impulsen a la dirigencia sindical a hacer frente al proyecto gubernamental. Las elecciones de julio de 1989 permitieron el ascenso al poder, por primera vez en la historia política mexicana, de un gobernador de extracción panista. Este hecho marca el inicio de un fuerte enfrentamiento entre el sindicato -priista- de burócratas y la novel administración panista. La presión ejercida por la dirigencia sindical y la nueva concepción eficientista de la administración pública del gobernador Ruffo Appel se conjugan para dar por resultado la instrumentación de un programa de reforma estatal, seis años después de que diera inicio a nivel federal. Así, cada movilización de la burocracia en demanda de mejoras salariales y

en las prestaciones, se traduce en nuevas medidas de control del gasto público y de reestructuración administrativa. Los ayuntamientos, en concreto el de Mexicali, rápidamente se ven obligados a responder con la misma lógica. Los limitados recursos que le son asignados por el Estado no le dejan otra salida que la contracción del aparato gubernamental, ante cada aumento en las percepciones de la burocracia, negociado por el sindicato y el poder ejecutivo. El ayuntamiento de Mexicali ejemplifica las penurias que sufrió el municipio de Ensenada durante la administración priísta de Xicoténcatl Leyva. A nivel municipal se lleva a cabo una reforma gubernamental impuesta desde el ejecutivo. A nivel estatal, la reestructuración ha estado condicionada por el proyecto panista y por los resultados del enfrentamiento con la dirigencia sindical.

Así, la movilización política de la burocracia en Baja California, antes que reacción frente a la crisis económica o ante el proyecto de modernización estatal, ha sido factor desencadenante de la reestructuración gubernamental, expresada en el control del gasto público, recortes de personal y redimensionamiento administrativo. Esta es la singularidad que arroja la transición política en la entidad.

**ANEXOS**

CUADRO 4.13a  
EVOLUCION LEGISLATIVA PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE BAJA CALIFORNIA: 1955-1989

ORDENAMIENTO JURIDICO	ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	CONDICIONES DE TRABAJO (EQUIVALENTE A CONTRATACION COLECTIVA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO)	SALARIOS	DERECHO A HUELGA	ORGANIZACION SINDICAL
<p>LEY DEL SERVICIO CIVIL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE BAJA CALIFORNIA (31 DE DICIEMBRE DE 1955)</p>	<p>ARTICULO 12 Los sobranientos de los trabajadores al servicio del Estado y Municipios deberán llenar los siguientes requisitos: Fracción 5. Ningún trabajador podrá ser removido de puesto y dependencia donde preste sus servicios, salvo el caso en que el interesado esté de acuerdo o para mejorar. Fracción 6. Los trabajadores del Estado y Municipios tendrán derecho a ser propuestos por el sindicato para ocupar puestos de confianza, de acuerdo con el escalafón, sea que dicha proposición establezca obligación para el Gobierno del Estado y Municipios.</p> <p>ARTICULO 13 En ningún caso el cambio de funcionarios de los poderes de los</p>	<p>ARTICULO 39 Las condiciones generales de trabajo se fijarán al iniciarse cada periodo de los funcionarios de los poderes y Municipios del Estado, oyendo al sindicato correspondiente. Mientras no se dicten nuevas disposiciones, se entenderá vigentes las del periodo anterior.</p> <p>ARTICULO 40 En las nuevas disposiciones se determinará: 1. Las horas de trabajo. 2. La intensidad y calidad del trabajo. 3. Las horas de entrada y salida de los trabajadores. 4. Las normas que deben seguirse para evitar la realización de riesgos profesionales; las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas. 5. Las fechas y condiciones en que los trabajadores</p>	<p>ARTICULO 21 El salario es la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados, y será uniforme para cada uno de los trabajadores de base de igual categoría, fijándose el Estado y los Municipios en los presupuestos de egresos respectivos. Cuando se hagan en dichos presupuestos modificaciones que afecten los salarios fijados, se escuchará la opinión del sindicato respectivo, y cuando se radice el número de plazas, será el sindicato quien resuelva cuál es el grupo de trabajadores que personalmente deben resultar afectados, haciéndolo al efecto los cambios y sobranientos que fueran necesarios.</p>	<p>ARTICULO 44 La huelga de los trabajadores del Estado o Municipios puede ser general o parcial.</p> <p>ARTICULO 45 La huelga general es la que se ordena en contra de todos los funcionarios de los Poderes y Municipios del Estado, y sólo puede ser motivada por cualquiera de las siguientes causas: a) Por falta de pago de salarios consecutivos correspondientes a un mes de trabajo, salvo el caso de fuerza mayor que calificará el Tribunal de Arbitraje. b) Porque la política general del Estado y Municipios, comprobada con hechos, sea contraria a los derechos fundamentales que ésta Ley concede a los trabajadores del Estado y los Municipios, debiendo en tal</p>	<p>ARTICULO 32 Los Poderes y Municipios del Estado sólo reconocerán un sólo sindicato y, en caso de que concurren varios grupos que pretendan ese derecho, el reconocimiento se hará en favor de la asociación mayoritaria, no reconociéndose en consecuencia, a los sindicatos minoritarios. Dicho sindicato único constará de delegaciones o secciones en cada uno de los Municipios del Estado.</p> <p>ARTICULO 33 Todos los trabajadores de base de los Poderes del Estado y Municipios, deberán formar parte del sindicato y no podrán dejar de pertenecer a él, salvo en los casos siguientes: a) Por voluntad propia. b) Cuando fuesen expulsados</p>

ORDENAMIENTO JURIDICO	ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	CONDICIONES DE TRABAJO (EQUIVALENTE A CONTRATACION COLECTIVA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO)	SALARIOS	DERECHO A HUELGA	ORGANIZACION SINDICAL
	<p>Municipios del Estado modificará en todo alguno la situación de los trabajadores de base correspondientes.</p> <p>ARTICULO 30 Ningún trabajador de base al servicio del Estado y Municipios podrá ser cesado o despedido sino por causa justa: en consecuencia, el nombramiento de dichos trabajadores sólo cesará de surtir efecto sin responsabilidad para el Estado y Municipios en los siguientes casos: 1. Por renuncia o abandono de empleo. 2. Por conclusión del término o de la obra para que fue extendido dicho nombramiento. 3. Por muerte del trabajador. 4. Por incapacidad física o mental del trabajador. 5. Por resolución discrecional del Tribunal de Arbitraje y en los casos siguientes: a) Cuando el trabajador incurriera en</p>	<p>deben someterse a examen médico previo o periódico. 6. Las demás reglas que fuesen convenientes para obtener mayor regularidad, seguridad o eficiencia en el trabajo.</p> <p>ARTICULO 41 En caso de que el sindicato objetase sustancialmente las nuevas disposiciones respecto a las nuevas condiciones generales del trabajo, podrá ocurrir ante el Tribunal de Arbitraje quien resolverá en definitiva.</p>	<p>ARTICULO 22 Los trabajadores al servicio del Estado y Municipios, nunca podrán percibir un salario inferior al mismo fijado para los trabajadores en general.</p>	<p>caso hacer la comprobación respectiva al Tribunal de Arbitraje. c) Por desconocimiento por parte de los Poderes o Municipios, del Tribunal de Arbitraje.</p> <p>ARTICULO 46 La huelga parcial es la que se decreta contra un funcionario o grupo de funcionarios de alguno de los Poderes o Municipios del Estado, por cualquiera de las causas siguientes: a) Violaciones frecuentes de esta Ley comprobadas ante el Tribunal de Arbitraje. b) Negativa sistemática para comparecer ante el Tribunal de Arbitraje. c) Desobediencia sistemática a las resoluciones del mismo Tribunal.</p> <p>ARTICULO 49 Para declarar una huelga se requiere: 1. Que sea motivada por alguna o algunas de las causas señaladas en los</p>	<p>cesará también en su empleo. c) Para ser expulsado del sindicato, se necesita haber cometido algún acto grave en contra del Estado, del Municipio o del sindicato, debidamente comprobado y que la expulsión sea votada, cuando menos, por el 80% de la membresía del sindicato.</p> <p>ARTICULO 34 Los trabajadores de confianza no podrán formar parte del sindicato, y si pertenecieran a él por haber sido trabajadores de base quedarán en suspenso todas las obligaciones y derechos sindicales mientras desapehen el cargo de confianza.</p>

ORDENAMIENTO JURIDICO	ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	CONDICIONES DE TRABAJO (EQUIVALENTE A CONTRATACION COLECTIVA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO)	SALARIOS	DERECHO A HUELGA	ORGANIZACION SINDICAL
	<p>faltas de probidad y honradez o actos de violencia, amagos, injurias o malos tratos con sus jefes o compañeros o contra los familiares de usos y costumbres, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio. b) Cuando faltare más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada. c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, máquinas, instrumentos, materia prima y demás objetos relacionados con el trabajo. d) Cometer actos inmorales durante el trabajo. e) Por revelar asuntos secretos o reservados de los que tuviere conocimiento con motivo del trabajo. f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde presta sus servicios, o de las personas que allí se</p>			<p>artículos 45 y 46 de esta Ley. 2. Que sea declarada por dos terceras partes de los trabajadores al servicio del Estado, dentro del Poder o Municipios afectados, si se trata de una huelga parcial, o si se trata de una huelga general por las dos terceras partes de los trabajadores de los Poderes y Municipios del Estado.</p> <p>ARTICULO 50 Antes de suspender las labores, los trabajadores deberán presentar al Tribunal de Arbitraje su pliego de peticiones con la copia del acta de la asamblea en que se haya acordado declarar la huelga. El Arbitro de dicho Tribunal, una vez recibido el escrito y sus anexos, correrá traslado con la copia de ellos al funcionario o funcionarios de quienes dependa la concesión de peticiones para que resuelva en el término de 10</p>	

ORDENAMIENTO JURIDICO	ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	CONDICIONES DE TRABAJO (EQUIVALENTE A CONTRATACION COLECTIVA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO)	SALARIOS	DERECHO A HUELGA	ORGANIZACION SINDICAL
	<p>encuentra. g) Por incumplimiento sistemático a las órdenes giradas por sus superiores debidamente comprobado por el Tribunal de Arbitraje. h) Por concurrir habitualmente al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga eservante. Y por falta comprobada de cumplimiento al contrato de trabajo o por prisión impuesta en sentencia ejecutoria. En los casos a que se refiere esta fracción, el trabajador responsable será separado de su trabajo, pudiendo ocurrir dentro de los tres días siguientes a la separación, ante el Tribunal de Arbitraje que resolverá en definitiva.</p>			<p>días, contados a partir de la fecha de su notificación.</p> <p>ARTICULO 51 El Tribunal de Arbitraje deberá resolver dentro de un término de 72 horas contadas a partir de la fecha en que se recibe el escrito acordando la huelga, si ésta es legal o ilegal, según se haya satisfecho o no los requisitos a que se refieren los artículos 48 y 49. En el primer caso, si es legal, procederá desde luego a la conciliación de las partes.</p> <p>ARTICULO 58 La huelga terminará: 1. Por avenencia entre las partes en conflicto. 2. Por resolución de los trabajadores, tomada de acuerdo con la mayoría de los trabajadores que resulten afectados por la huelga. 3. Por la declaración de ilegalidad. 4. Por laudo del Tribunal o de la persona que a solicitud de</p>	

ORDENAMIENTO JURIDICO	ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	CONDICIONES DE TRABAJO (EQUIVALENTE A CONTRATACION COLECTIVA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO)	SALARIOS	DERECHO A HUELGA	ORGANIZACION SINDICAL
<p>REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY (31 DE MAYO DE 1958)</p>	<p>ARTICULO 12 Fracción V. Ningún trabajador podrá ser removido del puesto de base que se le haya asignado, salvo el caso de que las exigencias de las labores demanden su cambio de adscripción a otra dependencia, donde gozará siempre de sus mismos derechos, conservará su carácter y recibirá los mismos emolumentos, o en su caso, la mejoría que pueda corresponderle. Invariablemente se comunicará con anticipación el cambio a los afectados.</p>		<p>ARTICULO 21 El salario es la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados en cada Municipio y el Estado, de acuerdo con sus respectivos presupuestos de egresos. El salario será uniforme para cada uno de los trabajadores de base de igual categoría que presten sus servicios en ellos, fijándose por lo que a cada uno de los Municipios y el Estado respecta, de acuerdo con sus propias posibilidades económicas y considerándose que tanto los Municipios entre sí, como éstos y el Estado, tienen distintas características y son diferentes, y entendiéndose por uniforme, que debe corresponder a</p>	<p>las partes y con la conformidad de éstos se avoque al conocimiento del asunto.</p> <p>ARTICULO 51 El Tribunal de Arbitraje deberá resolver dentro de un término de setenta y dos horas, una vez vencido el plazo que señala el Art. 50, si el movimiento emplazado a huelga es legal o ilegal, según se hayan satisfecho o no los requisitos a que se refieren los artículos 48 y 49. En el primero de los casos, si se declara legal, procederá desde luego a la conciliación de las partes en un término de ocho días, contados a partir de la fecha de la declaratoria del Tribunal, de la legalidad del movimiento planteado.</p> <p>ARTICULO 52 Llegado el término del plazo de diez días señalado en el Art. 50, dentro de las setenta y dos horas siguientes</p>	

ORDENAMIENTO JURIDICO	ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	CONDICIONES DE TRABAJO (EQUIVALENTE A CONTRATACION COLECTIVA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO)	SALARIOS	DERECHO A HUELGA	ORGANIZACION SINDICAL
<p>REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY (10 DE ABRIL DE 1959)</p>	<p>ARTICULO 12 Fracción V. Ningún trabajador podrá ser removido del puesto de base que se le haya asignado, salvo el caso de que las exigencias de las labores demanden su cambio de adscripción a otra dependencia donde gozará siempre de sus mismos derechos.</p>		<p>trabajo igual, salario igual, por lo que a cada actividad, en su caso se refiere. Cuando en los presupuestos se hagan modificaciones que afecten el renglón de salarios fijados, se escuchará la opinión del sindicato respectivo, y cuando se reduce el número de plazas será el sindicato quien resuelva cuál es el grupo de trabajadores que personalmente deban resultar afectados, haciéndoles a efecto los cambios y nombramientos que fueren necesarios.</p>	<p>señaladas para declarar legal o ilegal un planteamiento de huelga, el Tribunal verificará mediante su recuento, si se ha satisfecho el requisito de que las dos terceras partes de los trabajadores que la plantean, están afirmativamente por ella; de no ser así, automáticamente no considerará improcedente el planteamiento y se declarará ilegal.</p>	

ORDENAMIENTO JURIDICO	ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	CONDICIONES DE TRABAJO (EQUIVALENTE A CONTRATACION COLECTIVA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO)	SALARIOS	DERECHO A HUELGA	ORGANIZACION SINDICAL
REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY (10 DE MARZO DE 1962)	conservará la misma categoría y recibirá los mismos emolumentos, o en su caso, la mejoría que puede corresponderle. La anterior regule la consulta y el acuerdo previo del sindicato.				ARTICULO 33 Los trabajadores al servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California, podrán por libre voluntad pertenecer o no al sindicato, pero quien ingrese al mismo no podrá dejar de pertenecer a él salvo en caso de expulsión. a) Para ser expulsado del sindicato, se necesita haber cometido algún acto grave en contra del Estado, de los Municipios o del sindicato, debidamente comprobado y que la expulsión sea votada, cuando menos, por el 80% de la membresía del sindicato.

ORDENAMIENTO JURIDICO	ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	CONDICIONES DE TRABAJO (EQUIVALENTE A CONTRATACION COLECTIVA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO)	SALARIOS	DERECHO A HUELGA	ORGANIZACION SINDICAL
REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY (31 DE DICIEMBRE DE 1977)	ARTICULO 30 Niega trabajador de base al servicio del Estado y Municipios podrá ser cesado o despedido sino por causa justa; en consecuencia, el nombramiento de dichos trabajadores sólo cesará de surtir efecto sin responsabilidad para el Estado y Municipios, en los siguientes casos: g) Por incumplimiento a las órdenes giradas por sus superiores, debidamente comprobado por el Tribunal de Arbitraje. h) Por concurrir al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga análoga. En los casos a que se refiere esta fracción, el trabajador responsable será separado de su trabajo, pudiendo ocurrir dentro de los tres días siguientes a la separación, ante el Tribunal de Arbitraje que resolverá en				

ORDENAMIENTO JURIDICO	ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	CONDICIONES DE TRABAJO (EQUIVALENTE A CONTRATACION COLECTIVA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO)	SALARIOS	DERECHO A HUELGA	ORGANIZACION SINDICAL
<p>LEY DEL SERVICIO CIVIL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO, MUNICIPIOS E INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS DE BAJA CALIFORNIA (20 DE OCTUBRE DE 1989). (ABROGA LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DE LOS PODERES DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE BAJA CALIFORNIA DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1955)</p>	<p>definitiva.</p> <p>ARTICULO 8 Son trabajadores de base los no incluidos en el Art. 5, en relación con el 6 siendo por ello inamovibles; adquiriendo el derecho a la estabilidad no solamente dentro de las autoridades públicas sino en el puesto específico para el que fueron nombrados.</p> <p>ARTICULO 22 En ningún caso el cambio de funcionarios de las autoridades públicas o de éstas, modificará la situación de los trabajadores de base; esto es, que no se afectará los derechos de los mismos y fundamentalmente lo de antigüedad e inamovilidad.</p> <p>ARTICULO 51 Son obligaciones de las autoridades públicas a que se refiere el artículo primero de esta ley y los funcionarios de las dependencias</p>	<p>ARTICULO 75 Las condiciones generales de trabajo, en ningún caso podrán ser inferiores a las fijadas en esta ley; en la costumbre y demás leyes laborales aplicables, debiendo ser proporcionales a la importancia de los servicios, e iguales para trabajos iguales, sin que se puedan establecer diferencias con motivo de rates, nacionalidad, sexo, edad, credo religioso o doctrina política, salvo las modalidades expresamente consignadas en este ordenamiento.</p> <p>ARTICULO 76 Las condiciones generales de trabajo se fijarán por el titular de la autoridad pública respectiva, tomando en cuenta la opinión del sindicato correspondiente, a solicitud de éste, serán revisables cada año.</p>	<p>ARTICULO 36 Salario es la retribución que debe pagar la autoridad pública correspondiente a los trabajadores por sus servicios. El salario se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, aguinaldos, habitación, primas, comisiones, complementos, honorarios, participaciones, prestaciones, que se entregue al trabajador por sus servicios.</p> <p>ARTICULO 37 El salario debe ser remunerador y nunca menor al fijado como mínimo general y profesional de acuerdo con las leyes y disposiciones de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.</p> <p>ARTICULO 38 La cuantía del salario fijado en los términos del artículo</p>	<p>ARTICULO 81 Declaración de huelga, es la manifestación de la mayoría de los trabajadores de una institución pública o de sus dependencias, para suspender las labores, si los titulares no acceden a sus demandas o peticiones.</p> <p>ARTICULO 82 Los trabajadores podrán hacer uso del derecho de huelga respecto de una o varias instituciones públicas o dependencias de las mismas por lo siguiente: I. Por incumplimiento de las condiciones generales de trabajo. II. Por falta de pago de salarios consecutivos correspondientes a un mes de trabajo, salvo causa de fuerza mayor que calificará el Tribunal de Arbitraje. III. Porque la política general del Estado sea contraria a los derechos fundamentales que</p>	<p>ARTICULO 7 Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores de base, ni serán tomados en consideración en los recursos para determinar la mayoría en casos de huelga o conflictos intergrupales, no pudiendo ser representantes de los trabajadores en los organismos en virtud de las disposiciones de esta Ley.</p> <p>ARTICULO 60 Todos los trabajadores tendrán derecho a sindicalizarse libremente.</p> <p>ARTICULO 61 Las instituciones públicas reconocerán un sólo sindicato y en caso de que concurren diversos grupos, la asociación mayoritaria será la titular de la contratación colectiva y de</p>

ORDENAMIENTO JURIDICO	ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	CONDICIONES DE TRABAJO (EQUIVALENTE A CONTRATACION COLECTIVA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO)	SALARIOS	DERECHO A HUELGA	ORGANIZACION SINDICAL
	<p>oficiales. Fracción 1. Preferir en igualdad de condiciones, conocimientos, aptitudes, y antigüedad, a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes se lo estuvieren, a los que con anterioridad hayan prestado satisfactoriamente un servicio, a los que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón. Para los efectos del párrafo que antecede, en cada una de las dependencias de las instituciones públicas, se formarán los escalafones, de acuerdo con las bases establecidas en esta Ley. Los funcionarios de las instituciones públicas sobrarán y renoverán libremente a los trabajadores de confianza. Un trabajador de base podrá ser ascendido a un puesto de confianza, pero en este caso y mientras conserve</p>		<p>anterior, no podrá ser disminuída en ningún caso, debiendo revisarse anualmente el salario, de conformidad con el aumento de las tasas de inflación y las necesidades reales de los trabajadores, así como el aumento real del costo de la vida.</p> <p>ARTICULO 39 A trabajo igual, desempeñado en el puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, deberá corresponder salario igual.</p>	<p>la ley concede a los trabajadores del mismo. IV. Por desconocimiento oficial del Tribunal de Arbitraje o porque el Estado ponga graves obstáculos para el ejercicio de sus atribuciones. V. Por omitir en los períodos correspondientes la revisión de las condiciones generales de trabajo y de los tabuladores de plazas y salarios. VI. Porque el Estado haga presión para frustrar una huelga parcial. VII. Por la negativa sistemática del Estado a comparecer ante el Tribunal de Arbitraje. VIII. Por desobediencia a las resoluciones del Tribunal de Arbitraje. IX. Apoyar una huelga que tenga por objeto alguno de los enumerados con anterioridad. La huelga podrá ser general o parcial. Será general cuando se promueva en contra de todos los</p>	<p>las condiciones generales de trabajo. El sindicato único estará integrado por secciones y en proporción al número de municipios en que está dividido territorialmente el Estado.</p> <p>ARTICULO 62 Para que se constituya un sindicato, se requiere que lo formen 50 trabajadoras o activos como mínimo y que cumplan con los requisitos que establece esta Ley.</p> <p>ARTICULO 65 Los trabajadores que por mala conducta, falta de solidaridad o por cualquiera de las causas previstas en los estatutos respectivos fueren expulsados del sindicato al cual pertenecían, perderán por ese sólo hecho, todas las prerrogativas que se establezcan en las condiciones generales de trabajo.</p>

ORDENAMIENTO JURIDICO	ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	CONDICIONES DE TRABAJO (EQUIVALENTE A CONTRATACION COLECTIVA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO)	SALARIOS	DERECHO A HUELGA	ORGANIZACION SINDICAL
	<p>esta categoría, quedarán en suspenso todos los derechos y prerrogativas que tuviere conforme a esta Ley como sindicalizado, así como los vínculos con la organización sindical a la cual perteneciere. El trabajador promovido podrá una vez que cese en sus funciones de confianza regresar en todos los casos a su puesto de base. Las vacantes que ocurran dentro de las instituciones públicas así como las plazas de nueva creación de base se pondrán a disposición del sindicato correspondiente, el que las cubrirá en un término perentorio.</p> <p>Fracción III. Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieren separado injustificadamente y hacer el pago de los salarios vencidos y demás prestaciones a que fueran condenados por laudo ejecutorio.</p>			<p>funcionarios del Estado y ésta se podrá aplazar únicamente por los primeros seis supuestos antes referidos. La huelga será parcial, cuando se promueva contra un funcionario o grupo de funcionarios de una unidad burocrática y podrá hacerse valer por los tres últimos supuestos antes enunciados.</p> <p>ARTICULO 86 Para declarar una huelga se requiere: 1. Que tenga por objeto alguno de los supuestos enunciados en el artículo 82 de esta Ley. 2. Que sea declarada por la mayoría de los trabajadores de las instituciones públicas o dependencias respectivas.</p> <p>ARTICULO 87 La huelga es legalmente inexistente si: 1. La suspensión se realiza por un número de trabajadores menor al fijado en el artículo 86</p>	<p>ARTICULO 66 Los trabajadores al servicio de las instituciones públicas podrán por libre voluntad pertenecer o no al sindicato pero quien ingrese al mismo no podrá dejar de pertenecer a él salvo en caso de expulsión. A) Para ser expulsado del sindicato, se necesita haber cometido un acto grave en contra de las instituciones públicas debidamente comprobado y que la expulsión sea votada cuando menos por el 80% de la membresía del sindicato. B) Los trabajadores de confianza no podrán formar parte del sindicato y si pertenecieran a él por haber sido trabajadores de base, quedarán en suspenso todas las obligaciones y derechos sindicales mientras desempeñen el cargo de</p>

ORDENAMIENTO JURIDICO	ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	CONDICIONES DE TRABAJO (EQUIVALENTE A CONTRATACION COLECTIVA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO)	SALARIOS	DERECHO A HUELGA	ORGANIZACION SINDICAL
	<p>En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo o a elección del trabajador a que se le indemnice en los términos de esta Ley.</p> <p>ARTICULO 56 Los trabajadores solo podrán ser cesados por causa justificada en los términos que exige esta Ley. Tratándose de separación injustificada podrán optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización constitucional. Y el pago de las demás prestaciones establecidas, mediante el procedimiento legal para el efecto establecido. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les indemnice constitucionalmente y al</p>			<p>fracción II. II. No ha tenido por objeto alguno de los establecidos en el artículo 82 de esta Ley.</p> <p>ARTICULO 88 La huelga terminará: I. Por acuerdo entre los trabajadores huelguistas y la autoridad pública correspondiente. II. Si la autoridad pública se alianza, en cualquier tiempo a las peticiones contenidas en el escrito de emplazamiento de huelga y cubre los salarios que hubiesen dejado de percibir los trabajadores. III. Por resolución de la asamblea de trabajadores tomada por acuerdo de la mayoría de los mismos. IV. Por declaración de ilegalidad e inexistencia de la misma. V. Por laudo del Tribunal de Arbitraje o de la persona o comisión que libremente</p>	<p>confianza.</p> <p>ARTICULO 68 Los sindicatos pueden formar federaciones y confederaciones, las que se regirán por las disposiciones de este capítulo en lo que les sea aplicable, pudiendo los sindicatos de las instituciones públicas del Estado, de los Municipios y de los organismos descentralizados y coordinados, pertenecer a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Carácter Estatal de la República Mexicana, registrada y con personería jurídica en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social dependiente del Ejecutivo Federal.</p>

ORDENAMIENTO JURIDICO	ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	CONDICIONES DE TRABAJO (EQUIVALENTE A CONTRATACION COLECTIVA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO)	SALARIOS	DERECHO A HUELGA	ORGANIZACION SINDICAL
	<p>pago de veinte días de salario por cada año de servicios prestados a proporción. Si así lo manifiesta expresamente, y en caso de indemnización, al pago de una prima de antigüedad consistente en quince días de salario por cada año de servicios prestados, independientemente de las demás prestaciones a que tuviere derecho el trabajador.</p> <p>ARTICULO 57 Son causas de la terminación de la relación laboral: 1. Por imputabilidad a los trabajadores: a) Por renuncia, abandono de empleo. b) Por conclusión del término o de la obra determinada en la designación y nombramiento. c) Por muerte del trabajador. d) Por incapacidad física o mental del trabajador. e) Por resolución discrecional del Tribunal de Arbitraje en los siguientes</p>			<p>eligen las partes, si los trabajadores huelguistas someten el conflicto a su decisión.</p>	

ORDENAMIENTO JURIDICO	ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	CONDICIONES DE TRABAJO (EQUIVALENTE A CONTRATACION COLECTIVA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO)	SALARIOS	DERECHO A HUELGA	ORGANIZACION SINDICAL
	<p>casos.</p> <p>1. Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.</p> <p>2. Cuando el trabajador incurra en faltas de probidad y honradez o en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratos, contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de uno y otros ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.</p> <p>3. Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas, y demás objetos relacionados con el trabajo.</p> <p>4. Por cometer actos inmorales durante el trabajo.</p> <p>5. Por revelar asuntos secretos o reservados de los que tuviere conocimiento por motivo del trabajo.</p> <p>6. Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia, la seguridad de la</p>				

ORDENAMIENTO JURIDICO	ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	CONDICIONES DE TRABAJO (EQUIVALENTE A CONTRATACION COLECTIVA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO)	SALARIOS	DERECHO A HUELGA	ORGANIZACION SINDICAL
	<p>dependencia, oficina o taller donde preste sus servicios o de las personas que allí laboren.</p> <p>7. Por desobedecer reiteradamente sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores.</p> <p>8. Por concurrir habitualmente al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.</p> <p>9. Por incumplimiento al contrato de trabajo, o por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoriada. La autoridad pública de la competencia deberá dar al trabajador aviso escrito de la fecha y causa o causas de la rescisión; el aviso deberá hacerse del conocimiento del trabajador, y en el caso de que éste se negare a recibirlo las autoridades dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la rescisión deberá hacerlo del conocimiento</p>				

ORDENAMIENTO JURIDICO	ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	CONDICIONES DE TRABAJO (EQUIVALENTE A CONTRATACION COLECTIVA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO)	SALARIOS	DERECHO A HUELGA	ORGANIZACION SINDICAL
	<p>del Tribunal respectivo, proporcionándole el domicilio que tenga registrado y solicitando su notificación al trabajador.</p> <p>La falta de aviso al trabajador o al Tribunal de Arbitraje por sí sola bastará para considerar que el despido fue injustificado.</p> <p>Si en el juicio correspondiente no comprueba la autoridad la causa de la rescisión, el trabajador tendrá derecho, además cualquiera que hubiese sido la acción intentada, a que se le pague los salarios vencidos desde la fecha del despido hasta que se cumpliere la resolución arbitral.</p> <p>II. Por imputabilidad a las autoridades públicas:</p> <p>a) Incurrir los funcionarios o titulares de las autoridades públicas en faltas de probidad u honorar, actos de violencia, amenazas, injurias, o</p>				

ORDENAMIENTO JURIDICO	ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	CONDICIONES DE TRABAJO (EQUIVALENTE A CONTRATACION COLECTIVA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO)	SALARIOS	DERECHO A HUELGA	ORGANIZACION SINDICAL
	<p>tratos u otros análogos en contra del trabajador o de sus familiares.</p> <p>b) Reducir las autoridades públicas los salarios de los trabajadores.</p> <p>c) No pagar los salarios correspondientes en las fechas y lugares a que se refiere esta Ley.</p> <p>d) Sufrir perjuicios causados maliciosamente por las autoridades públicas, en sus herramientas o útiles de trabajo, al trabajador.</p> <p>e) La existencia de un peligro grave para la seguridad o salud del trabajador o de su familia, ya sea por caracer de condiciones higiénicas las dependencias, oficina o taller o porque no se cumplan las medidas preventivas y de seguridad que las leyes establezcan.</p> <p>f) Comprometer con su imprudencia o descuido [excusables, la seguridad de la dependencia, oficina o taller</p>				

ORDENAMIENTO JURIDICO	ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	CONDICIONES DE TRABAJO (EQUIVALENTE A CONTRATACION COLECTIVA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO)	SALARIOS	DERECHO A HUELGA	ORGANIZACION SINDICAL
<p>CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA (ABRIL DE 1986)</p>	<p>o de las personas que en él laboran. g) Las análogas a las establecidas en los incisos anteriores y que sea de consecuencias graves y semejantes en perjuicio de los trabajadores.</p> <p>ARTICULO 99 Las relaciones entre el Estado y sus servidores estarán reguladas por la Ley del Servicio Civil que se sujetará a los siguientes principios: I. Los trabajadores del Estado que sean de base, no podrán ser cesados sino por causa de incompetencia, mala conducta o de responsabilidad. II. Las promociones de los empleos se harán dentro de las mismas funciones en forma escalafonaria, atendiendo a la competencia, antigüedad y antecedentes en el servicio. III. Serán preferidos en los empleos del Estado, en</p>				

ORDENAMIENTO JURIDICO	ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	CONDICIONES DE TRABAJO (EQUIVALENTE A CONTRATACION COLECTIVA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO)	SALARIOS	DERECHO A HUELGA	ORGANIZACION SINDICAL
	Igualdad de circunstancias, las personas más necesitadas económicamente. IV. La Ley fijará cuáles son los empleados de confianza y cuáles los de base.				

FUENTE: Elaborado por el autor, con base en la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California, Periódico Oficial, Mexicali, B.C., núm. 75, diciembre 31 de 1955; Reformas y Adiciones: Periódico Oficial, Mexicali, B.C., del 31 de mayo de 1958, 10 de abril de 1959, 10 de marzo de 1962, 31 de diciembre de 1977; Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, Periódico Oficial, Mexicali, Baja California, Gobierno del Estado de Baja California, tomo XLVI, núm. 29, 20 de octubre de 1989 y Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, Mexicali, Baja California, Oficialía Mayor, Departamento de Ediciones, abril de 1986.

## CONCLUSIONES GENERALES

La modernización política mexicana reconoce en el programa de reforma estatal su pieza angular. El proceso de autorreforma del Estado marca el inicio de una nueva época en la historia política nacional, caracterizada por la adopción de medidas tendientes a reorientar las relaciones tradicionales entre la sociedad y el Estado. Un cambio profundo en las formas de intervencionismo gubernamental se opera en México a partir de 1982.

Los límites conspicuos de la modernización política se localizan en el ámbito de la democracia. Las tímidas reformas en el plano de la democracia procedimental y la vieja cultura del partido de Estado que se resiste a partir, han restringido la capacidad de expresión de la sociedad civil. Aunado a ello, el presidencialismo, como forma dominante de gobierno, que se reproduce en todos los confines de nuestra geografía nacional, obstaculiza el desarrollo de una cultura política plural y no sujeta a las decisiones unipersonales. Todavía más, sin lugar a dudas uno de los saldos más visibles del proceso de reforma estatal de la última década lo constituye el resurgimiento y consolidación del poder presidencial.

La reforma del Estado ha sido guiada a través del redimensionamiento de los organismos constitutivos del poder ejecutivo, de la administración pública central y paraestatal. En

una primera fase (1982-1988), se establecieron los lineamientos normativos necesarios para garantizar la constitucionalidad del proceso y se inició un vasto operativo para racionalizar el gasto público. La dieta estatal consistió en fuertes recortes a los recursos destinados al funcionamiento de la maquinaria gubernamental y el adelgazamiento de las estructuras administrativas y de su personal. La desincorporación de empresas y organismos del sector paraestatal dió inicio, pero en esta primera fase también se incluyó al sector central. Entre 1985 y 1988 la burocracia supo de la austeridad presupuestal y de la inseguridad laboral. Sin embargo, la rescisión laboral en el sector central, sin tener repercusiones sustantivas para los presupuestos de egresos federales, motivó una fuerte oposición de los burócratas, quienes por lo demás, habían sufrido con intensidad los embates de la crisis y de las políticas de austeridad. El resultado fue una amplia movilización contestaria que incluyó el cuestionamiento de las prácticas corporativas, que de manera tradicional se han desarrollado en el seno del Estado.

Una segunda fase de la autorreforma estatal inicia con el cambio de gobierno, hacia finales de 1988. Una vez superadas las urgencias de la crisis económica, el nuevo presidente, Carlos Salinas de Gortari, dispuso de condiciones más favorables para reorientar el destino del gasto público. La reforma del Estado obeso continuó, pero ahora privilegiando el redimensionamiento -profundo- del sector paraestatal. Una política combinada de

reestructuración industrial y de desincorporación de las medianas y grandes empresas productivas del sector, dió por resultado que hacia finales de 1990, la contracción paraestatal se cifrara en un 75.8%. Con respecto al sector central, si bien Salinas de Gortari continuó con la política de control del gasto destinado a la operación administrativa, hizo a un lado el despido de su personal e incluso en términos relativos incrementó la plantilla burocrática. Ello aunado a un mejoramiento progresivo de las condiciones de vida de sus trabajadores, a través de ligeros aumentos salariales y, sobre todo, de incrementos en el renglón de prestaciones económicas y sociales, dió un respiro a la impugnación laboral.

Una nueva fase de la reforma del Estado parece haber dado inicio durante el primer trimestre de 1992. Dos factores abonan nuestra hipótesis: la conclusión del redimensionamiento del sector paraestatal, anunciada para este año y la fusión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto, así como la creación de la Secretaría de Desarrollo Social. Esta nueva fase se caracterizaría por el adelgazamiento del sector central de la administración pública. Entre las consecuencias previsibles de dicho proceso, destacarían: a) rescisión de la relación laboral, de amplia magnitud, habida cuenta de que el sector central concentra a más del 70% de los trabajadores al servicio del Estado y b) la quiebra del esquema de organización corporativa, dado que más del 80% de los

trabajadores del nivel central es personal de base y por ende afiliado a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). La salida masiva de personal afectaría, por primera vez en forma importante, las bases de apoyo clientelar y patrimonial en que se apoya la relación gobierno-Federación. Las repercusiones del enfrentamiento se trasladarían a la escena política, toda vez que el régimen de partido de Estado se sustenta de manera fundamental en las estructuras corporativas. En el futuro la hipótesis podrá verificarse.

\*\*

A través del estudio de la dinámica evolutiva del empleo público podemos evaluar el esfuerzo racionalizador del Estado mexicano para corregir su crecimiento. En efecto, los datos acerca del número de empleados en la función pública nos permiten conocer las dimensiones adquiridas por el aparato estatal mexicano durante los últimos años. En nuestro trabajo llevamos a cabo un análisis comparativo entre el empleo público nacional y la dinámica que se observa a nivel local. Los resultados permiten evaluar el impacto diferencial del programa de reforma estatal impulsado a partir de 1982.

La magnitud de la administración pública mexicana se relativiza al relacionarla con los indicadores de nuestra

población. La dimensión gubernamental medida en función de la población, permite ponderar el tamaño del sector público. Aun más, si comparamos al personal gubernamental mexicano con el de otros países, por ejemplo con algunos integrantes de la Comunidad Económica Europea, podemos concluir que el gobierno mexicano no adolece de un excesivo gigantismo. En Dinamarca, por cada mil habitantes existen 142.1 funcionarios civiles; en Gran Bretaña, 87.3; en Bélgica, 62.5; en Francia, 59.6; en Italia, 52.2 y en España 35.2<sup>1</sup>. México se situaría entre Francia e Italia con un total de 57.2 burócratas civiles por cada mil habitantes (cuadro 2.2). Evidentemente median grados de desarrollo económico y social incomparables, pero los datos indican que la tendencia al aumento en las dimensiones relativas adquiridas por las administraciones públicas estaría en función del mayor desarrollo alcanzado.

A nivel nacional, el tamaño del aparato gubernamental en relación con la población, también muestra contrastes significativos. En el plano local, la relación funcionarios-población resulta comparativamente menor que en el ámbito nacional. Si en 1989, en México había 55 burócratas por cada mil habitantes, en Baja California la cifra se reduce a sólo 7.2 (cuadros 2.2 y 2.13). Las diferencias se comprueban también en

---

<sup>1</sup> Puede consultarse al respecto el documento del Instituto Nacional de Administración Pública, Tamaño y composición de la administración pública mexicana, México, Ed. Secretaría de la Contraloría General de la Federación/INAP, 1988, pág. 24.

relación a la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada, pues si a nivel nacional el empleo público representaba el 21.5% de la PEA, a nivel local sólo alcanza un 9.1%. Parece evidente que nuestra histórica centralización política encuentra en los datos anteriores una clara demostración.

La evolución del empleo público observa ritmos diferentes según se le analice a nivel nacional o en el ámbito de las entidades federativas. La restructuración del Estado iniciada a partir de 1982 se tradujo en una importante disminución en los ritmos de crecimiento del personal gubernamental. A nivel nacional, el año de inflexión se sitúa en 1984; a partir de esa fecha, el empleo público en su conjunto estabiliza su crecimiento al ritmo de aumento poblacional (2.2%). La dieta estatal rendía frutos y se despedía una época caracterizada por la absorción gubernamental del desempleo y el estímulo a la demanda social. Por sectores, la reforma del Estado privilegió la reducción de la administración pública paraestatal. En ésta descansará de manera fundamental la contracción gubernamental. Así, el sector central continuará concentrando al 77% del personal y absorbiendo a la nueva fuerza de trabajo que se incorpora al sector público.

A nivel local, el redimensionamiento de los aparatos administrativos y de su personal inicia cinco años después que en el ámbito nacional. 1989 será el año cuando se observe una caída en los ritmos de crecimiento de la burocracia. Ante el peso

relativo del sector paraestatal en las entidades federativas, la disminución recaerá preferentemente en el sector central, donde se concentra el 78% del personal. La reforma del Estado en Baja California ha estado en función de la coyuntura política. Con el arribo al poder del primer gobernador de oposición en la historia política mexicana, la reestructuración estatal recibe su primer impulso. Reforma que ha seguido un trayecto singular donde se conjugan el proyecto de adelgazamiento gubernamental del propio gobernador, Ernesto Ruffo Appel, y de su partido -PAN-, con la movilización permanente del opositor sindicato único de burócratas -de extracción priista-, traducida en fuertes recortes al gasto público. Los logros económicos -y políticos- de la dirección sindical se convierten en un decidido impulso al programa de redimensionamiento gubernamental.

\*\*\*

Durante el gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas (1934-1940) se crearon las instituciones fundamentales del sistema político mexicano. La integración vertical de los diferentes sectores de la población al Partido de la Revolución Mexicana, garantizó el control de las organizaciones gremiales. A través de ellas se canalizaba la actividad política. La pertenencia a las organizaciones oficiales fue la única posibilidad para hacer política en México. Así, la participación en la vida política nacional se circunscribió a las minorías organizadas.

Hacia finales de los años treinta, con la fundación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), los empleados del sector público eran integrados al pacto corporativo. En febrero de 1943 se creaba la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), que sería la cabeza del sector popular del Partido Revolucionario Institucional a partir de 1946. La FSTSE se convertiría en la principal organización de la CNOP y por ende del sector popular del partido oficial.

Durante más de cuarenta años la subordinación de la FSTSE a la política gubernamental estuvo basada en una dinámica de intercambios. La FSTSE brindaba apoyo clientelar al régimen y mantenía una relación patrimonial con sus agremiados. A su vez, el Estado ofrecía distintos bienes -económicos, políticos y legislativos- que eran utilizados para garantizar el encuadramiento de la burocracia federal en las instituciones gubernamentales y, sobre todo, en el PRI. La crisis de los años ochenta y el programa de ajustes instrumentado por el gobierno mexicano a partir de 1982, erosionaron el pacto corporativo. La dirigencia sindical sin contar con los cuantiosos recursos de antaño se mostró incapaz para llevar a cabo con eficacia el control sobre el empleo público federal. La movilización burocrática de la última década incluyó entre sus demandas inmediatistas la democratización de los espacios sindicales. La reforma del Estado ha restringido los recursos asignados al

funcionamiento del pacto corporativo, pero al concentrar su política de adelgazamiento en el sector paraestatal, ha evitado el enfrentamiento con la poderosa FSTSE. El poder de la Federación indudablemente se localiza en el sector central de la administración pública. Si el 77% de la fuerza de trabajo se concentra en el poder ejecutivo central y el 85% de la misma posee plaza de base, podemos darnos idea del poder acumulado por la organización a través de su membresía. La verdadera modernización del Estado deberá incluir la reestructuración de la administración pública central; de realizarse, el Estado se verá obligado a revisar y readecuar el viejo sistema de dominación corporativo y con ello, a modernizar los sectores del partido oficial. La reestructuración de las relaciones Estado-FSTSE aparece como medida inaplazable para dar paso a una verdadera modernización estatal. El viejo esquema corporativo se ha convertido en su traba principal. De nuevo, como históricamente ha sucedido en México, el poder ejecutivo tiene la palabra.

A nivel regional, el funcionamiento del esquema corporativo ha descansado en sus dos actores principales: el poder ejecutivo local y las representaciones sindicales. La ausencia de normatividad en las relaciones de trabajo durante décadas y las modificaciones al artículo 115 constitucional de 1982, confinaron la negociación laboral al ámbito local. Por años la concesión de las condiciones de trabajo estuvo sujeta a los dictados del ejecutivo en turno; posteriormente se previó la reglamentación

del trabajo en el sector público de las entidades federativas a través de la expedición de normas particulares. En Baja California, la existencia de un sólo sindicato, que aglutina tanto a los trabajadores estatales como a los municipales, confirió un vasto poder a la burocracia sindical. A través de una Ley del Servicio Civil expedida por el Congreso local en 1955, la representación única quedó garantizada. Los derechos de libre asociación y de huelga fueron relegados y la negociación de las relaciones laborales confinada a una dinámica cupular gobierno-dirigencia. Como sucede a nivel nacional, la filiación partidaria de la organización garantizaba los acuerdos verticales y sancionaba cualquier intento disidente. Así, la paz del sector público local descansaba en las fraternales relaciones gobierno-sindicato.

Los resultados electorales del 2 de julio de 1989 cimbraron las estructuras políticas en la entidad. El triunfo del candidato del PAN a la gubernatura, Ernesto Ruffo Appel, habría de arrastrar cambios sustanciales en el esquema tradicional de concertación en el sector público. Como medida para fortalecer al sindicato y garantizar una instancia de control al interior del aparato gubernamental, el gobierno priísta saliente promulgó una nueva Ley del Servicio Civil dos días antes de la toma de posesión del ejecutivo panista. La nueva normatividad que sancionaba las relaciones laborales en la administración pública, fortalecía el poder de la representación sindical, al tiempo que

ampliaba los derechos de los trabajadores. En este renglón destacaban las garantías al derecho de huelga. Al ampliarse las causales de huelga, se hacía factible, por primera vez, la paralización legal del sector público. Arma que sería utilizada por la dirigencia para enfrentar el proyecto de reforma estatal del nuevo gobernante. Con el cambio de gobierno, las armoniosas relaciones entre la administración y el sindicato, habrían de transformarse. El enfrentamiento entre las dos instancias ha sido la tónica durante la primera mitad del periodo gubernamental de Ruffo Appel. La transformación de las relaciones corporativas no sólo se explica a partir de las diferencias partidarias; en ello ha influido de manera fundamental el proyecto de reestructuración estatal impulsado por la nueva administración. En efecto, la racionalización del gasto público incluye la cancelación de los recursos destinados al intercambio con la dirigencia sindical. Así, una de las vertientes principales para la reproducción del esquema corporativo ha sido suprimida: la canalización de recursos para el control del empleo público a través de la representación sindical. A cambio ésta ha retirado el apoyo clientelar al régimen. No sólo en el sector público el gobierno panista ha relegado la negociación corporativa, tanto en el sector obrero como en el popular, existen evidencias de un nuevo trato del poder ejecutivo con la sociedad. Una relación de negociación directa con los actores sociales, sin la mediación de la dirigencia tradicional.

\*\*\*\*

La dieta estatal impulsada por el ejecutivo federal durante los años ochenta se materializó en el redimensionamiento de los aparatos gubernamentales y en un decidido programa de ajustes en el gasto público. La crisis económica y la política de contención salarial sacaron a la burocracia de sus oficinas. Entre 1982 y 1988 los burócratas utilizaron la arena pública para dirimir sus diferencias; fue un fenómeno del que la sociedad mexicana no tenía noticias. La burocracia en la calle evidenció que el deterioro en sus condiciones de vida y la inseguridad laboral derivada de la política contraccionista del gobierno federal, habían erosionado las bases de control tradicional sobre el empleo público. Las relaciones corporativas fueron cuestionadas y se inició un proceso de impugnación de los espacios de representación sindical. El nuevo gobierno de Carlos Salinas de Gortari habría de reorientar y profundizar el programa de reforma estatal. En adelante el sector paraestatal soportaría el peso del recorte de personal, así como un fuerte proceso de desincorporación y restructuración industrial. Con ello la burocracia del sector central y la dirigencia oficial tomarían un respiro. A la par se iniciaría la recuperación moderada del salario real y sobre todo, mejorarían las prestaciones sociales. Ello, aunado a las limitaciones propias de una movilización espontánea e inmedatista, condicionaría la desactivación de los movimientos de impugnación al interior del aparato gubernamental.

En Baja California, los conflictos registrados en el sector público durante los últimos diez años, no sólo difieren de las formas asumidas por la conflictividad federal, sino que expresan una naturaleza distinta. La movilización de la burocracia estatal y municipal en la entidad estuvo condicionada básicamente por los procesos políticos que culminaron en las elecciones del 2 de julio de 1989. Los registros del conflicto y la movilización de los empleados del sector público inician justamente con el cambio de gobierno. Es por ello que caracterizo a la movilización burocrática local como una protesta política, inducida por la dirección sindical frente al gobierno de extracción panista.

En efecto, mientras que a nivel nacional la protesta pública de la burocracia se expresa con particular intensidad durante el sexenio de la crisis (1982-1988); en Baja California reina la armonía en las relaciones ejecutivo-sindicato. Varios factores hacen posible la paz burocrática: la identificación partidaria plena que garantiza el pacto de apoyo mutuo; la moderada caída salarial de los trabajadores públicos paliada con incrementos en las prestaciones; la ausencia de un programa de ajustes en la administración pública que pusiera en peligro la membresía sindical, por el contrario la burocracia continúa con altos ritmos de crecimiento (8.1% anual); y el doble control ejercido sobre el empleo público a través del tipo de relación laboral (base/ confianza) y por medio de la representación sindical única.

Hacia finales de 1989, el nuevo gobierno encabezado por Ernesto Ruffo Appel se propondría iniciar un proceso de reestructuración administrativa. Será la administración panista quien inicie la reforma del Estado en Baja California. Esa es la paradoja profunda de la transición política local: seis años después de la puesta en marcha del programa de reforma del Estado a nivel federal, el partido de oposición tradicional, ahora en el gobierno, impulsará en el ámbito regional el proyecto de modernización política encabezado por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Una vez conocidos los resultados electorales de julio de 1989, el sindicato de burócratas (SUTSPEMIDBC) se prepara para enfrentar a las nuevas autoridades, difundiendo su compromiso partidista. Inmediatamente después de la toma de protesta del gobernador, la dirigencia sindical, apoyándose en la nueva Ley del Servicio Civil, convocará a sus agremiados a la movilización permanente. Una nueva paradoja aflora en el ámbito local: la protesta pública que lleva a cabo la representación sindical se endereza contra las actitudes pro-empresariales del gobernador panista, que a decir del sindicato, representan un claro retroceso en las conquistas de los trabajadores, pero nunca en contra de la reforma del Estado, que a nivel nacional impulsa el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Las conquistas salariales fruto de la movilización política

de la burocracia se conjugan con el proyecto del gobernador panista, resultando en nuevas acciones tendientes a profundizar el control del gasto público. Así, la reforma del Estado en Baja California ha recibido un doble impulso a partir de 1989. Desde arriba, el gobernador la ha convertido en el centro de su estrategia de modernización; desde abajo, la permanente movilización convocada por la dirigencia sindical ha cosechado conquistas económicas que obligan a nuevos recortes ante el déficit presupuestal. Ambas presiones son de naturaleza política.

Ese círculo vicioso ha sido trasladado al ámbito municipal. El ayuntamiento de Mexicali se ha visto obligado a llevar a cabo una restructuración de sus aparatos administrativos y a la reducción de personal. Los limitados recursos destinados por la administración estatal, aunado a las nuevas prestaciones negociadas entre la dirigencia sindical y el ejecutivo, que obligan a las autoridades municipales a su aplicación automática, no dejan otra salida que instrumentar medidas para eficientar los magros ingresos. La ausencia de enfrentamientos entre municipio y sindicato sólo se explica por el acuerdo partidario subyacente a la relación. Será en el ayuntamiento panista de Tijuana donde se focalice la presión sindical, aun en ausencia de un programa de contracción gubernamental.

La reforma del Estado en Baja California instrumentada a partir de 1989 se ha dirigido hacia la reducción del gasto

público a través de una estrategia jerarquizada de acciones: a) disminución de los ritmos de crecimiento del personal en base a la restricción en el número de trabajadores contratados y al recorte del empleo; b) reordenamiento y municipalización de oficinas públicas y modernización -marginal- de los procesos de trabajo<sup>2</sup>. Las limitaciones obvias del programa pueden justificarse considerando el periodo transcurrido desde la toma de posesión del gobernador. Parece prematuro evaluar los saldos de una administración panista a la mitad del camino. Aquí sólo he perfilado algunos de sus rasgos: sin duda, la oposición sindical, aunado al rumbo que siga la relación con el ejecutivo federal, condicionarán en el futuro mediato los derroteros de la política gubernamental y con ella de la reforma del Estado en la entidad. La evaluación de los saldos sexenales obliga a un nuevo esfuerzo de investigación.

---

<sup>2</sup> En efecto, la modernización de los procesos laborales a través de la introducción de nuevas formas de organización del trabajo o de la automatización del servicio público, no ha sido privilegiada. Salvo en las dependencias que atienden directamente a los usuarios -servicios de ventanilla-, en la administración pública local -y nacional- continúa vigente el proceso de trabajo tradicional. Hacia finales de 1991 y principios de 1992 se introdujeron computadoras en el Registro Civil del ayuntamiento de Mexicali y en el Registro Público de la Propiedad estatal. Sólo dos tímidos esfuerzos en pro de la utilización de nuevas tecnologías en el sector público de Baja California. Puede verse: Alejandro Becerra Quiroz, "Modernizan servicio del Registro Civil", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 19 de noviembre de 1991, pág. 2A y Jaime Esquer Domínguez, "Introducen sistema de computadoras al Registro Público de la Propiedad", Diario 23, Tijuana, B.C., 23 de marzo de 1992, pág.6.

## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS

Aguilar Camín, Héctor, Después del milagro, México, 2a. ed., Ed. Cal y Arena, 1989.

-----, y Lorenzo Meyer, A la sombra de la Revolución Mexicana, México, 9a. ed., Ed. Cal y Arena, 1993.

Aguilar Villanueva, Luis F., Cambios en la gestión gubernamental y reforma del Estado, Tijuana, B.C., Ed. El Colegio de la Frontera Norte, Cuadernos de Discusión, núm. 1, Departamento de Estudios Sociales, 1991.

-----, "El modelo redimensionador: supuestos y límites", en Memoria del Seminario Internacional. Redimensionamiento y modernización de la Administración Pública en América Latina, México, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (Edición 35 Aniversario), 1989.

-----, Política y racionalidad administrativa, México, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, (Serie V. Teoría de la Administración Pública, 3), 1982.

Alonso, Jorge, "Introducción. Cuestionar al Estado", en Jorge Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (coords.), El nuevo Estado mexicano, vol. I (Estado y economía), México, Ed. Universidad de Guadalajara/Nueva Imagen/CIESAS, 1992.

Alvarez Béjar, Alejandro y Gabriel Mendoza Pichardo, México, 1988-1991. ¿Un ajuste económico exitoso?, México, Ed. Taller de Coyuntura, DEP, Facultad de Economía, UNAM, 1991.

Arteaga, Javier, Política Estatal y burocracia regional, México, Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Documentos de Trabajo (Serie Administración Pública, 4), abril de 1982.

Barestein, Jorge, El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana. Los administradores en el sector público mexicano, México, Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas, (Colección Administración Pública) 1981.

Beltrán, Miguel, Los funcionarios ante la reforma de la administración, Madrid, Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI (Col. Monografías, 80), 1985.

Bizberg, Ilán, Estado y sindicalismo en México, México, Ed. El Colegio de México, 1990.

Blau, P.M. La burocracia en la sociedad moderna, pról. Charles H. Page, trad. Eduardo Manullo, Buenos Aires, 3a. ed., Ed. Paidós, (Biblioteca del Hombre Contemporáneo, 83), 1974.

Camacho Solís, Manuel, El futuro inmediato, México, Ed. Siglo XXI/Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, (Col. La Clase Obrera en la Historia de México, 15), 1980.

-----, "La reforma democrática", en Rolando Cordera Campos, Raúl

Trejo Delarbre y Juan Enrique Vega (coords.), México: el reclamo democrático, México, Ed. Siglo XXI/ILET, 1988.

Carpizo, Jorge, El presidencialismo mexicano, México, 3a. ed., Ed. Siglo XXI, 1983.

Casar, María Amparo y Wilson Pérez, El Estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?, México, Ed. Siglo XXI, 1988.

Castañeda, Jorge G., México: el futuro en juego, México, Ed. Joaquín Mortiz/Planeta, 1987.

Castells, Manuel, La teoría marxista de las crisis económicas y las transformaciones del capitalismo, Madrid, Ed. Siglo XXI, 1978.

Castillo, Juan José y Carlos Prieto, Condiciones de trabajo. Un enfoque renovador de la sociología del trabajo, Madrid, 2a. ed., Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI, (Col. Monografías, 66), 1990.

Cerase, F.P. y F. Mignella Calvosa, La nueva pequeña burguesía, trad., Silvia Tabachnik, México, Nueva Imagen, 1980.

Cordera Campos, Rolando, "La reforma del Estado como necesidad", en Jorge Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (coords.), El nuevo Estado mexicano, vol. I (Estado y economía), México, Ed. Universidad de Guadalajara/Nueva Imagen/CIESAS, 1992.

Córdova, Arnaldo, La formación del poder político en México, México, 5a. ed., Ed. Era (Serie popular, 15), 1977.

-----, La política de masas del cardenismo, México, 2a. ed., Ed. Era (Serie popular, 26), 1976.

-----, La política de masas y el futuro de la izquierda en México, México, Ed. Era (Serie Popular, 72), 1979.

Crozier, Michel, El fenómeno burocrático. Ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural, II tomos, trad. Eugenio Abril, Buenos Aires, 2a. ed., Ed. Amorrortu, 1974.

-----, Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio, trad. Jorge Ferreiro, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1989.

Dahrendorf, Ralf, "La desreglamentación y la intervención del Estado", en Luis Angeles (comp.), Reforma del Estado: las razones y los argumentos, México, Ed. IEPEES, (Col. Perspectivas de la Modernización Política, 1), 1990.

Danel Janet, Fernando, "Reforma del Estado: itinerarios y gobernabilidad", en Rolando Cordera Campos, Raul Trejo Delarbre y Juan Enrique Vega (coords.) México, el reclamo democrático, México, Ed. Siglo XXI/ILET, 1988.

De la Garza Toledo, Enrique, Ascenso y crisis del Estado social autoritario. Estado y acumulación de capital en México (1940-1976), México, Ed. El Colegio de México, 1988.

De la Madrid H., Miguel, La política de la renovación, México, Ed. Diana, 1988.

De la Peña, Sergio, "La política económica de la crisis", en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (coords.), Primer informe sobre la democracia: México 1988, México, 2a. ed., Ed. Siglo XXI/CIIH- UNAM, 1989.

Edwards, P.K. y Hugh Scullion, La organización social del conflicto laboral. Control y resistencia en la fábrica, trad. Marisol García, Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Col. Economía de Trabajo), 1987.

Félix Tezanos, José, Jesús López Aparicio, José Luis Rodríguez y Rafael Domínguez, Las nuevas clases medias. Conflicto y conciencia de clase entre los empleados de banca, Madrid, Ed. Cuadernos para el Diálogo, 1973.

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

Garavito, Rosa Albina y Augusto Bolívar (coords.), México en la década de los ochenta. La modernización en cifras, Ed. DCSH,UAM, Azcapotzalco/El Cotidiano, 1990.

García Pelayo, Manuel, Burocracia y tecnocracia, Madrid, Ed. Alianza Universidad, 1974.

Garrido, Luis Javier, El partido de la Revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México 1928-1945, México, Ed. SEP/Siglo XXI, (Col. Cien de México), 1986.

Gershuny, Jonathan I., y Ian D. Miles, La nueva economía de servicios. La transformación del empleo en las sociedades industriales, trad., Ramón Serratacó, Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, (Col. Economía del Trabajo), 1988.

Gilly, Adolfo, Nuestra caída en la modernidad, México, Ed. Joan Boldó i Clement, 1988.

Guerrero, Omar, El Estado en la era de la modernización, México, Ed. Plaza y Valdés, 1992.

-----, La Administración Pública del Estado capitalista, Barcelona, Ed. Fontamara, 1981.

Guillén Romo, Héctor, El sexenio de crecimiento cero. México, 1982-1988, México, Ed. Era, 1990.

Hamilton, Nora, México: los límites de la autonomía del Estado, trad. Ana María Palos, México, Ed. Era (Col. Problemas de México), 1983.

Heller, Peter S. y Alan A. Tait, Empleo y remuneración en el sector público. Comparaciones internacionales, trad. Jesús Fernández Zulaica, Madrid, Ed. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (Col. Informes, Serie Empleo), 1985.

Holloway, John, Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la administración pública, México, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, (Serie Teoría de la Administración Pública, 2), 1982.

Huneuu Cox, Pablo, Los burócratas (un nuevo análisis del Estado), Barcelona, Ed. Nova Terra (Col. Punto de Vista, 25), 1974.

Jacoby, Henry, La burocratización del mundo, trad. Enrique Contreras Suárez, México, Ed. Siglo XXI, 1972.

Julía, Santos, Historia social/sociología histórica, Madrid, Ed. Siglo XXI, 1989.

Instituto Vasco de Administración Pública, Estructura de la función pública y burocracia en España, Bilbao, Ed. IVAP, 1984.

Krauze, Enrique, Por una democracia sin adjetivos, México, Ed. Joaquín Mortiz, 1986.

Lapalombara, Joseph, (comp.), Burocracia y desarrollo político, trad. Alberto Rafael Jiménez, Buenos Aires, Ed. Paidós (Biblioteca del Hombre Contemporáneo, 33). 1970.

Lechner, Norbert, (comp.), Estado y política en América Latina, México, 2a. ed., Ed. Siglo XXI, 1983.

Linz, Juan J., "Un régimen autoritario: España", en E. Allardt y Y. Littunen (eds.), Cleavages, ideologies and party systems. Contributions to comparative political sociology, Helsinki, Transactions of the Westermarck Society, 1964.

Loeza, Soledad, "El comportamiento político de las clases medias en la crisis", en Soledad Loeza y Claudio Stern (coords.), Las clases medias en la coyuntura actual, México, Ed. El Colegio de México, Cuadernos del CES núm. 33, 1990.

López Cárdenas, Próspero, "Legislación especial y sindicalismo de trabajadores al servicio del Estado" en Javier Aguilar (coord.), Los sindicatos nacionales en el México contemporáneo, vol. 4 (Educación, telefonistas y bancarios), México, Ed. García Valdés, (Col. Ciencias Sociales), 1989.

Luna, Matilde y Ricardo Pozas H. (coords.), Relaciones corporativas en un periodo de transición, México, Ed. Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, 1992,

Maravall, José María, Dictadura y disenso político. Obreros y estudiantes bajo el franquismo, Madrid, Ed. Alfaguara, 1978.

-----, La política de la transición, Madrid, 2a. ed., Ed. Taurus, 1984.

Martínez Nava, Juan M., Conflicto Estado-empresarios (en los gobiernos de Cárdenas, López Mateos y Echeverría), México, Ed. Nueva Imagen, 1984.

Martínez Silva, Mario, "Los sistemas de personal en la Administración Pública", en Pedro Zorrilla Martínez, et. al., La Administración Pública Federal, tomo I, México, 2a. ed., Ed. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM, (Serie Estudios, 26), 1976.

Medin, Tzvi, Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas, México, 7a. ed., Ed. Siglo XXI, 1980.

Merton, Robert K., "Estructura burocrática y personalidad" en Clyde Kluckhohn, Henry A. Murray y David M. Schneider, (comps.), La personalidad en la naturaleza, la sociedad y la cultura, México, Ed. Grijalbo, s/f.

Meyer, Lorenzo, et. al., Lecturas de política mexicana, 1a. reimp., México, Ed. El Colegio de México, 1981.

Miliband, Ralph, El Estado en la sociedad capitalista, trad. Francisco González Aramburu, México, 6a. ed., Ed. Siglo XXI, 1976.

Molinar Horcasitas, Juan, El tiempo de la legitimidad.

Elecciones, autoritarismo y democracia en México, México, Ed. Cal y Arena, 1991.

Montalvo, Enrique, El nacionalismo contra la Nación, México, Ed. Grijalbo, 1986.

Mouzelis, Nicos P., Organización y burocracia, Barcelona, Ed. Península, 1973.

Moya, Carlos, Burocracia y sociedad industrial, Madrid, Ed. Cuadernos para el Diálogo, 1972.

Nieto García, Alejandro La burocracia I. El pensamiento burocrático, Madrid, Ed. Instituto de Estudios Administrativos, 1976.

-----, La organización del desgobierno, Barcelona, 3a. ed., Ed. Ariel, 1987.

O'Connor, James, La crisis fiscal del Estado, trad. Gerardo Di Masso, et. al., Barcelona, Ed. Península (Col. Homo Sociologicus, 24), 1981.

Olmedo, Raúl, México: economía de la ficción, México, Ed. Grijalbo, 1983.

Osterman, Paul, (comp.), Los mercados internos de trabajo, trad. María Esther Rabasco, Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Col. Economía del Trabajo), 1988.

Oszlak, Oscar, (comp.), Teoría de la burocracia estatal, trads. Oscar Oszlak y Andrés Fontana, Buenos Aires, Ed. Paidós (Col. Organizaciones modernas), 1984.

Paramio Ludolfo, Tras el diluvio. La izquierda ante el fin de siglo, Madrid, Ed. Siglo XXI, 1988

Pereyra, Carlos, "Democracia política y transformación social", en Rolando Cordera Campos, Raul Trejo Delarbre y Juan Enrique Vega (coords.), México: el reclamo democrático, México, Ed. Siglo XXI/ILET, 1988.

Pérez Díaz, Víctor, Estado, burocracia y sociedad civil. Discusión crítica, desarrollos y alternativas a la teoría política de Karl Marx, Madrid, Ed. Alfaguara, 1978.

Poulantzas, Nicos, Estado, poder y socialismo, trad. Fernando Claudín, Madrid, 2a, ed., Ed. Siglo XXI, 1980.

-----, Hegemonía y dominación en el Estado moderno, trad. María T. Poyrazián, México, 3a. ed., Ed. Cuadernos de Pasado y Presente, núm. 48, 1982.

-----, Las clases sociales en el capitalismo actual, trad. Aurelio Garzón del Camino, México, Ed. Siglo XXI, 1976.

-----, Poder político y clases sociales en el Estado capitalista, Trad. Florentino M. Torner, México, 18a. ed., Ed. Siglo XXI, 1979.

Przeworski, Adam, Capitalismo y socialdemocracia, trad. Consuelo Vázquez de Parga, Madrid, Ed. Alianza (Alianza Universidad, 571), 1988.

Rivera Granados, Angel, Desarrollo y tendencias de la administración pública del estado de Baja California, Mexicali, B.C., Ed. Instituto de Administración Pública de Baja California, 1977.

Rizzi, Bruno, La burocratización del mundo, trad., Juan-Ramón Capella, Barcelona, Ed. Península (Homo Sociologicus, 23), 1980.

Robledo Santiago, Edgar, Apuntes para la historia de la FSTSE, 1938-1970, México, Ed. FSTSE, s/f.

Rodríguez Aramberri, Julio, "La sociología de las organizaciones", en Luis Rodríguez Zúñiga y Fermín Bouza (comps.), Sociología contemporánea. Ocho temas a debate, Madrid, Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI, 1984.

Rubio C., Raúl, "Réquiem para un elefante. A dos años del cierre de fundidora", en Esthela Gutiérrez Garza (coordinadora), Reconversión industrial y lucha sindical, Mexico, Ed. Fundación Friedrich Ebert-México/Nueva Imagen, 1989.

Ruiz Vargas, Benedicto, Elecciones y escenario político en Baja California, Tijuana, B.C., Ed. Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Baja California, (Cuadernos de Economía, serie 3, núm. 1.), 1987.

Salyano Rodríguez, Raúl, La administración de la crisis en el Estado mexicano, México, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (Serie II, Administración Pública Mexicana), 1985.

Samaniego de Villarreal, Norma, "Algunas reflexiones sobre el impacto económico de la crisis en las clases medias", en Soledad Loeza y Claudio Stern (coords.), Las clases medias en la coyuntura actual, México, El Colegio de México, Cuadernos del CES núm. 33, 1990.

Sauvy, Alfred, La burocracia, trad. Martha Lafitte de Juncal y Julio Angel Juncal, Buenos Aires, Ed. Universitaria de Buenos Aires (Cuadernos de EUDEBA, 133), 1965.

Schmitter, Philippe C., Wolfgang Streeck y Gerhard Lehmbruch

(coords.). Neocorporativismo... Más allá del Estado y el mercado, II tomos, trad. César Cansino y Juan José Utrilla, México, Ed. Alianza (Alianza/Política), 1992.

Sirvent, Carlos, La burocracia, México, Ed. ANUIES/Edicol (Programa Nacional de Formación de Profesores), 1977.

Sonntag Heiz, Rudolf y Héctor Valecillos, (comps.), El Estado en el capitalismo contemporáneo, México, 5a. ed., Ed. Siglo XXI, 1983.

Suárez, Estela, "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 Ángel Porrúa, (Col. Las Ciencias Sociales), 1989.

Torres, Blanca, (comp.), Descentralización y democracia en México, Ed. El Colegio de México, 1986.

Trejo Delarbre, Raul, Crónica del sindicalismo en México (1976-1988), México, D.F., Ed. Siglo XXI/UNAM, 1990.

Uvalle Berrones, Ricardo, La formación de la administración pública capitalista, diferencias entre la administración pública y la administración privada, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM (Departamento de Administración Pública, Cuaderno 5), 1982.

Valderrábano, Azucena, Historias del poder. El caso de Baja California, México, Ed. Grijalbo, 1990.

Weber, Max, Economía y sociedad, (esbozo de sociología comprensiva), trad. José Medina Echavarría, et. al., México, 5a. ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, 1981.

-----, El político y el científico, trad. José Chávez Martínez, México, 2a. ed., Ed. Premia (La Red de Jonás), 1981.

-----, Escritos políticos I, trad. Francisco Rubio Llorente, et. al., México, Ed. Folios, 1982.

Wright, Erik Olin, Clase, crisis y Estado, trad. Alberto Jiménez, Madrid, Ed. Siglo XXI, 1983.

Wright Mills, Charles, La élite del poder, trad., Florentino M. Torner, y Ernestina de Champourcin, México, 6a. reimp. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1975.

-----, Poder, política y pueblo, trad. Julieta Campos, México, 1a. reimp., Ed. Fondo de Cultura Económica, 1973.

-----, White collar. Las clase medias en Norteamérica, trad. José Bugada Sanchiz, Madrid, 3a ed., Ed. Aguilar, 1973.

Younes Moreno, Diego, "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. Instituto Nacional de Administración Pública (Edición de 35 Aniversario), 1989.

Zapata, Francisco, Relaciones laborales y negociación colectiva en el sector público mexicano, México, El Colegio de México, Documentos de Trabajo, Centro de Estudios Sociológicos, 1987.

#### ARTICULOS EN REVISTAS Y PERIODICOS

"Aceptan los burócratas aumento de cuotas", El Mexicano, Tijuana, B.C., 23 de agosto de 1991.

Acevedo Martínez, Ricardo, "Violenta toma de palacio municipal en Ensenada", El Herald de Baja California, Tijuana, B.C., 20 de junio de 1987.

Acevedo Pesquera, Luis, "SHCP, superentidad: emplea 50 mil funcionarios y es la única dependencia con 6 subsecretarios", El Financiero, México, D.F., 25 de febrero de 1992.

"Aclaran que en el Estado no hay gigantismo burocrático", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 21 de julio de 1985.

Acle Tomasini, Alfredo, "Sector central: su turno", El Financiero, México, D.F., 13 de septiembre de 1991.

"Actas de abandono a 83 burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 24 de julio de 1986.

Adorno Jiménez, Raúl, "Jiménez Macías: La FSTSE no será más un refugio político", El Nacional, México, D.F., 7 de abril de 1992.

"Aflora en Mexicali una división en el sindicato de burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 22 de noviembre de 1983.

"Agobiados por el calor hicieron un paro los burócratas federales", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 15 de mayo de 1984.

Aguilar Camín, Héctor, "La reforma de los electores", en Cuaderno de Nexos, núm. 1, México, Nexos, núm. 128, agosto de 1988.

-----, "Lectura de la democracia mexicana" (entrevista de José Agustín Pinchetti), en Nexos, México, núm. 137, mayo de 1989.

-----, "México: la reforma de los electores", en Leviatán, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, núm. 34, II época, invierno de 1988.

-----, "Sin adjetivos: por una democracia liberal", en Nexos, México, núm. 106, octubre de 1986.

Alarcón Requejo, Víctor, "Realizaron burócratas municipales una asamblea con paro de labores", Diario 29, Tijuana, B.C., 29 de enero de 1992.

"Alarmante el déficit de vivienda en Baja California", El Mexicano, Tijuana, B.C., 28 de septiembre de 1986.

Alba Aldave, María Cristina, "Cronología de la banca mexicana" en Suplemento 70. aniversario, La Jornada, México, D.F., 19 de septiembre de 1991.

"¡Al fin!...los burócratas tendrán casas", Al Día, Tijuana, B.C., 17 de junio de 1986.

Alvarez García, Arturo, "Porque la teconología desplaza a trabajadores, prepara el gobierno estatal un despido masivo", Diario 29, Tijuana, B.C., 27 de noviembre de 1991.

"Analizará el gobierno las peticiones de la burocracia", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 30 de abril de 1991.

"Apoyo de la burocracia estatal a Oscar Castro", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 27 de septiembre de 1985.

"Apoyo en Tecate al líder del SNTSS", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 23 de julio de 1986.

"Apoyo incondicional de burócratas al Comité de Castro de la Rocha", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 10 de octubre de 1985.

"Apoyo popular a Ruffo", El Herald de Baja California, Tijuana, B.C., 20 de junio de 1987.

"Aprobó el cabildo de Mexicali el programa de restructuración administrativa", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 7 de diciembre de 1989.

Arce Guillén, Noemí, "Contraloría deja de ser Secretaría y pasa a SPP", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 11 de marzo de 1992.

Arceo Urzúa, Rubén, (recop.), "En la historia de nuestro

sindicato SUTSPEMIDBC los fundadores fueron 105", en Imagen Sindical, Tijuana, B.C., SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, época V, año 1, núm. 5, noviembre de 1991.

Arvizu Gálvez, Carla, "Optimismo de los burócratas por la marcha de las pláticas salariales", Diario 29, Tijuana, B.C., 29 de mayo de 1991.

"Aumenta en 22% el monto para los préstamos del ISSSTE", La Jornada, México, D.F., 20 de enero de 1992.

"Autorizan bases a 227 burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 6 de octubre de 1989.

Avilés, Juan Gregorio, "Conjurada la amenaza de huelga al Estado", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 6 de junio de 1990.

-----, "Derogaron panistas el aumento a municipios", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 1 de diciembre de 1989.

-----, "Paro de burócratas en los 4 municipios", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 24 de octubre de 1989.

Baker, Randall, "El papel del Estado y de la burocracia en los países en vías de desarrollo desde la Segunda Guerra Mundial", trad. Rafael Fieto, en Política y Sociedad, Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, núm. 3, primavera de 1989.

Becerra Quiroz, Alejandro, "Modernizan servicio del Registro Civil", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 19 de noviembre de 1991.

Becerril, Andrea, "Concluyó la huelga de hambre de 47 días", La Jornada, México, D.F., 29 de julio de 1988.

-----, "Decidieron abandonar su empleo 14 mil burócratas", La Jornada, México, D.F., 10 de junio de 1988.

-----, "Deterioro en prestaciones y salarios de burócratas", La Jornada, México, D.F., 21 de mayo de 1986.

-----, "Domenzán: no habrá despidos, aunque desaparezcan oficinas", La Jornada, México, D.F., 15 de enero de 1988.

-----, "En 4 años, 'violento deterioro' de salarios de los burócratas", La Jornada, México, D.F., 24 de octubre de 1987.

-----, "Exigen que se recontrate al personal suplente del IMSS", La Jornada, México, D.F., 4 de agosto de 1991.

-----, "Justifica Cuauhtémoc Paleta los despidos en paraestatales", La Jornada, México, D.F., 16 de enero de 1992.

-----, "Levantam su huelga de hambre los 10 trabajadores del Ceneti", La Jornada, México, D.F., 27 de noviembre de 1988.

-----, "Manifestaciones de inconformidad de la burocracia en un acto de la FSTSE", La Jornada, México, D.F., 21 de julio de 1988.

-----, "Preocupación en el Congreso del Trabajo por los conflictos de la SARH, SECOFI E IMSS", La Jornada, México, D.F., 4 de agosto de 1988.

-----, "Realizaron una marcha al zócalo más de 4 mil empleados públicos", La Jornada, México, D.F., 16 de diciembre de 1988.

-----, "Rescinden contratos a 6 de los descamisados de mayo", La Jornada, México, D.F., 14 de junio de 1987.

-----, y Hermenegildo Castro, "Llamó Cárdenas a trabajadores de la SARH a levantar el ayuno", La Jornada, México, D.F., 20 de julio de 1988.

Bizberg, Ilán, "La crisis del corporativismo mexicano" en Foro Internacional, México, El Colegio de México, Vol. XXX-4, núm. 120, abril-junio de 1990.

-----, "¿Para qué sirve el Congreso del Trabajo?", en Cuaderno de Nexos, núm. 34, México, Nexos núm. 160, abril de 1991.

Blancornelas, J. Jesús, "No me voy a pasar 3 años aquí nada más pagando sueldos", Zeta, Tijuana, B.C., semana del 15 al 22 de abril de 1987.

Borchardt, Martín F., "No lograrán dividir al sindicato de burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 16 de octubre de 1991.

"Brindan crédito a Ensenada para resolver sus problemas financieros", El Mexicano, Tijuana, B.C., 30 de julio de 1987.

"Burócratas amenazan con emplazamientos a huelga", El Mexicano, Tijuana, B.C., 7 de abril de 1992.

"Burócratas demandan a Montejo Favela", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 31 de octubre de 1990.

"Burócratas invasores tratan de regularizar su situación", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 16 de enero de 1989.

"Burócratas no permitirán recorte de personal: TY" La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 10 de enero de 1990.

Bustamante, Jorge, A., "Fuga de capital humano", Excélsior, México, D.F., 21 de marzo de 1988.

Bustos Pérez, Edmundo, "Insisten en fraccionar el sindicato de burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 8 de agosto de 1991.

Calderón, José María, "La reforma del Estado", en Topodrilo, México, UAM-Iztapalapa, núm. 16, marzo-abril de 1991.

-----, "Para no olvidar 1988", en El Cotidiano, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, año 6, núm. 27, enero-febrero de 1989.

Calvillo Ureña, Ernesto, "Aprueba el sindicato de empleados públicos oferta de aumento salarial", Diario 29, Tijuana, B.C., 30 de mayo de 1991.

-----, "Elaboran burócratas su pliego petitorio para la revisión del convenio laboral", Diario 29, Tijuana, B.C., 27 de marzo de 1992.

-----, "Justas las demandas salariales de los profesores y burócratas", Diario 29, Tijuana, B.C., 13 de mayo de 1991.

-----, "Pretende la administración estatal minimizar al sindicato de burócratas", Diario 29, Tijuana, B.C., 4 de marzo de 1992.

Camacho, Oscar, "Aprueba la Cámara de Diputados la desaparición legal de la SPP", La Jornada, México, D.F., 18 de febrero de 1992.

-----, "Eventual desaparición de 5 secretarías y creación de la de Desarrollo Social", La Jornada, México, D.F., 6 de marzo de 1992.

Camacho Solís, Manuel, "Estatismo o privatización", en Nexos, México, núm. 163, julio de 1991.

-----, "La batalla democrática", en Vuelta, México, núm. 90, mayo de 1984.

-----, "Reformas y gobernabilidad", en Nexos, México, núm. 163, julio de 1991.

"Cambios en ocho Secretarías de Estado", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 5 de diciembre de 1982.

Cardoso, Víctor, "Ferronales prevé 18 mil despidos en los próximos años", La Jornada, México, D.F., 9 de enero de 1992.

Cesar, María Amparo, "¿Qué será del corporativismo mexicano?", en Nexos, México, núm. 168, diciembre de 1991.

Castillo, M.E., "SUTSPEMIDBC: la lucha de clases se actualiza", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 23 de julio de 1991.

"Cayó Cenobio Flores como líder estatal de la SS", ABC, Tijuana, B.C., 6 de julio de 1986.

Ceballos Padilla, Ricardo, "El problema salarial de la burocracia", en Cuadernos Obreros, México, Revista del Centro de Documentación y Estudios Sindicales y del Trabajo, A.C., núm. 1, 1986.

"Cenobio Flores es ratificado como líder en la sección 42", Novedades de Baja California, Mexicali, B.C., 20 de julio de 1986.

Cervantes Sahagún, Miguel, "Ruffo dijo su verdad y los enseñadenses abuchearon fuertemente a Xico", Zeta, Tijuana, B.C., semana del 27 de noviembre al 4 de diciembre de 1987.

Chávez S., Pedro, "Alarma la deserción de empleados federales: SARH", Novedades de Baja California, Mexicali, B.C., 25 de julio de 1988.

"Confusión entre empleados de la SARH", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 22 de octubre de 1987.

"Consejo Nacional de la FSTSGEM celebrado en la ciudad de Guadalajara, ante una gran concurrencia de delegaciones que integran esta organización sindical", en Imagen Sindical, Tijuana, B.C., SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, época V, año 1, núm. 5, noviembre de 1991.

"Continúa invasión de burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 15 de septiembre de 1987.

"Continúa la reducción del número de empleados estatales", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 19 de noviembre de 1985.

Contreras, Oscar F. 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.

"Convención estatal de burócratas", El Mexicano, Tijuana, B.C., 25 de marzo de 1992.

Cordera, Rolando y Carlos Tello, "México: opciones y decisiones", en Nexos, México, núm. 101, mayo de 1986.

Córdova, José, "Diez lecciones de la reforma económica en México", en Nexos, México, núm. 158, febrero de 1991.

Córdova, Arnaldo, "¿Un nuevo Estado?", en Nexos, México, núm.

145, enero de 1990.

Cornelius, A. Wayne, "Las elecciones de 1991", en Cuaderno de Nexos, núm. 40, México, Nexos, núm. 166, octubre de 1991.

Corona, Eduardo, "Informe sobre el Servicio Civil de Carrera", en El Cotidiano, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, núm. 3, diciembre de 1984-enero de 1985.

"Cumplieron 14 días en plantón los trabajadores de la SEP en Mexicali", La Jornada, México, D.F., 1 de agosto de 1988.

"Debido al estado crítico de Lilia Mejía, fue levantado el ayuno", La Jornada, México, D.F., 10 de octubre de 1987.

De la Garza Toledo, Enrique, "Paraestatales y corporativismo", en El Cotidiano, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, año 6, núm. 28, marzo-abril de 1989.

"Denuncian maltrato a burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 6 de septiembre de 1990.

"Descentralizan al Sindicato de Salubridad", El Herald de Baja California, Tijuana, B.C., 6 de agosto de 1986.

"Desconocen al líder de los burócratas en el estado", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 24 de septiembre de 1985.

"Desconoció el Comité Estatal de los burócratas al de Mexicali", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 24 de noviembre de 1983.

"Descontento entre los empleados de la SARH," El Herald de Baja California, Tijuana, B.C., 26 de septiembre de 1987.

"Despedirán a medio millón de burócratas", El Herald de Baja California, Tijuana, B.C., 1 de febrero de 1988.

"Desplegado de la FSTSGEM", en Imagen Sindical, Tijuana, B.C., SUTSPMIDBC, Sección Tijuana, época IV, año 1, núm. 2, septiembre de 1987.

Documento de Nacional Financiera, publicado en el diario Baja California, Tijuana, B. C., 17 de septiembre de 1991.

Dogart, Alberto, "El impacto del recorte sobre el empleo", en El Cotidiano, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, año 2, núm. 7, agosto-septiembre de 1985.

Downs, Anthony, "Toma de decisiones al margen del mercado. Una teoría de la burocracia", trad. Julio Carabaña a partir de la traducción alemana de Lucas Zeise, en American Economic Review, American Economic Association, Papers and Proceeding, vol. LV,

1965.

Durand, Maxime, "Por el ojo de la aguja, perspectivas de la economía mexicana", en Nexos, México, núm. 119, noviembre de 1987.

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

"Editorial", Expresión Sindical, (Órgano de información del Comité Ejecutivo Estatal del SUTSPEMIDBC), Mexicali, B.C., SUTSPEMIDBC, II época, núm. 7, septiembre de 1991.

"Editorial", en Imagen Sindical, Tijuana, B.C., SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, núm. 2, abril de 1978.

"Editorial", en Imagen Sindical, Tijuana, B.C., SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, año II, núm. 16, junio de 1979.

"El 'desconocido' Kazama actúa como titular de los burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 29 de noviembre de 1983.

"El deterioro salarial de los trabajadores al servicio del Estado", en El Cotidiano, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, año 3, núm. 15, enero-febrero de 1987.

"El Estado habilitará de viviendas a burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 25 de octubre de 1985.

"El Estado no está obligado a canalizar fondos adicionales", El Mexicano, Tijuana, B.C., 22 de mayo de 1987.

"El gobierno estatal creará la Carrera Burocrática Profesional", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 8 de enero de 1985.

"El gobierno sin partido en el conflicto de burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 16 de octubre de 1985.

"El ISSSTECALI garantiza servicio a burócratas", El Heraldo de Baja California, Tijuana, B.C., 13 de agosto de 1986.

"El ISSSTE erogará \$ 6.5 billones en 92: Emilio Lozoya", Diario 29, Tijuana, B.C., 28 de febrero de 1992.

"El ISSSTE se prepara para el seguro de retiro: Lozoya", Diario 29, Tijuana, B.C., 14 de febrero de 1992.

"El que quiera trabajar gratis, es bienvenido en el gobierno estatal", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 6 de febrero de

1992.

"El recuento no resuelve el pleito de burócratas", la Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 28 de noviembre de 1985.

"Elevada reducción presupuestal del gobierno federal y estatal", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 13 de febrero de 1985.

"El sindicato de la SARH luchará hasta el fin", El Mexicano, Tijuana, B.C., 25 de noviembre de 1987.

"El SUTSPEDIBC, reafirma su convicción priista", en Imagen Sindical, Tijuana, B.C., SUTSPEDIBC, Sección Tijuana, época V, año 1, núm.1, junio de 1990.

Elizalde, Triunfo, "Aumentará 0.9 por ciento el número de empleados públicos", La Jornada, México, D.F., 9 de diciembre de 1990.

-----, "Cambio profundo del Estado en sólo tres años: Zedillo", La Jornada, México, D.F., 28 de agosto de 1991.

-----, "Crecerá 3% el número de plazas en el gobierno federal en 1992", La Jornada, México, D.F., 21 de noviembre de 1991.

"Empiezan a sentir los efectos del reajuste los funcionarios federales", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 15 de septiembre de 1985.

"En marcha la descentralización", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 22 de enero de 1985.

"Escobedo es inexperto y divide a la burocracia: Figueroa Díaz", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 25 de diciembre de 1983.

Espinosa, María de Jesús, "La fusión de SHCP y SPP es sólo un primer paso", La Jornada, México, D.F., 19 de enero de 1992.

Espinoza Valle, Víctor Alejandro, "Baja California y la modernización estatal", en Cuaderno de Nexos, núm. 56, México, Nexos, núm. 182, febrero de 1993.

-----, "Centralización y descentralización nacional", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núms. 20-21, octubre de 1985-marzo de 1986.

-----, "Las transformaciones del corporativismo regional. Relaciones Estado-sindicato en el sector público de Baja California", en Frontera Norte, Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte, vol. 4, núm. 8, julio-diciembre de 1992.

-----, "Mujeres y burocracia en Baja California", en FEM. México, año 13, núm. 75, marzo de 1989.

-----, y Tania Hernández Vicencio, "Tendencias de cambio en la estructura corporativa mexicana: Baja California, 1989-1992", en El Cotidiano, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, año 8, núm. 52, enero-febrero de 1993.

Esquer Domínguez, Jaime, "Entregó Milton Castellanos bases y recategorizaciones a burócratas", Diario 29, Tijuana, B.C., 23 de marzo de 1992.

-----, "Introducen sistema de computadoras al Registro Público de la Propiedad", Diario 29, Tijuana, B.C., 23 de marzo de 1992.

"Estricta reducción del gasto público", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 29 de julio de 1988.

"Evolución de las dependencias centrales de la Administración Pública Federal Mexicana a partir de su creación", en Nexos, México, núm. 129, septiembre de 1988.

"Falso que en el sindicato municipal existan 'aviadores': Mariano López", Diario 29, Tijuana, B.C., 13 de abril de 1992.

"Falso que los burócratas tengan fabulosos salarios millonarios, declara Arceo Urzúa", Baja California, Tijuana, B.C., 5 de febrero de 1992.

"Fernández-Vega, Carlos, "La banca del país, el país de la banca", en Suplemento de 70. aniversario, La Jornada, México, D.F., 19 de septiembre de 1991.

Flores Cruz, Cipriano, "Algunas reflexiones sobre la administración pública en las entidades federativas de México (análisis comparativo)", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 2, abril-junio de 1981.

Freyre Rubio, Javier, "Administración pública y relaciones laborales", en Revista A, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, núm. 12, mayo-agosto de 1984.

-----, "La empresa pública y el control del Estado sobre los trabajadores", en Revista de Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 41, enero-marzo de 1980.

"FSTSE: no se despedirá a ningún burócrata de base", UnomásUno, México, D.F., 10 de febrero de 1988.

Fuentes Vivar, Roberto, "En este sexenio se han enajenado 41

entidades del sector público", La Jornada, México, D.F., 29 de octubre de 1990.

-----,"En 1988, canceladas 30 mil plazas de burócratas", La Jornada, México, D.F., 23 de agosto de 1988.

"Fuerte recorte a la burocracia", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 25 de julio de 1985.

"Fuerte reducción del gasto público", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 7 de febrero de 1985.

Fueyo M., Luis, "Los trabajadores al servicio del Estado ante el próximo periodo legislativo", en Solidaridad, México, núm. 1, noviembre de 1983.

Galindo, Rosa Irene, "El divino arte de ser burócrata", en Jueves de Excelsior, México, año 64, núm. 3342, agosto 7 de 1986.

Galván Alvarez, Arturo, "Aprueban cambios dentro de la Administración Pública Estatal", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 24 de diciembre de 1985.

-----,"El gobierno estatal respetuoso del conflicto interno de los burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 30 de noviembre de 1983.

García, Alfredo, "Demandan burócratas un aumento del 50%", El Mexicano, Tijuana, B.C., 6 de abril de 1992.

-----,"Posible paro de burócratas", El Mexicano, Tijuana, B.C., 22 de enero de 1992.

-----, "Violaciones a la autonomía sindical", El Mexicano, Tijuana, B.C., 21 de enero de 1992.

García Domínguez, Sergio, "'Plantón' de telegrafistas en Mexicali", Zeta, Tijuana, B.C., semana del 24 al 30 de agosto de 1990.

García Montaña, Jorge, "El licenciado Ruffo y Mexicali", Diario 29, Tijuana, B.C., 25 de marzo de 1992.

García, Odilón, "Burócratas municipales amenazan con ir a huelga", Diario 29, Tijuana, B.C., 7 de abril de 1992.

-----, "Burócratas rompieron relaciones con la administración estatal", Diario 29, Tijuana, B.C., 3 de marzo de 1992.

-----,"Burócratas sindicalizados pueden sustituir a personal de confianza", Diario 29, Tijuana, B.C., 27 de agosto de 1991.

-----, "Considera Rubén Arceo Urzúa que el ayuntamiento rompió relaciones con el sindicato de empleados", Diario\_29, Tijuana, B.C., 17 de febrero de 1992.

-----, "Dos terceras partes de los recursos del XIII Ayuntamiento los absorbe la nómina", Diario\_29, Tijuana, B.C., 13 de marzo de 1992.

-----, "Habrá despidos en caso de huelga de burócratas, advierte Montejo", Diario\_29, Tijuana, B.C., 13 de abril de 1992.

-----, "Sanciones a desertores del movimiento burócrata", Diario\_29, Tijuana, B.C., 6 de junio de 1991.

-----, y Horacio Rentería, "De no encontrar soluciones los burócratas decidirán ir a la huelga el próximo jueves", Diario\_29, Tijuana, B.C., 25 de mayo de 1991.

Gil Calvo, Enrique, "El autómatas emancipado", en Claves de Razón Práctica, Madrid, núm. 3, junio de 1990.

Gilly, Adolfo, "El régimen mexicano en su dilema", en Nexos, México, núm. 146, febrero de 1990.

-----, "La caída salarial", en Nexos, México, núm. 86, febrero de 1985.

-----, "La fundación de la CTM" en El Cotidiano, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, año 2, núm. 10, marzo-abril de 1986.

-----, "SARH: que ya no los saluden:", La Jornada, México, D.F., 5 de junio de 1987.

González Casanova, Pablo, "Cuando hablamos de democracia, ¿de qué hablamos?", en Cuadernos, Guadalajara, Jal., Facultad de Filosofía y Letras/Universidad de Guadalajara, núm. 3, Nueva época, enero-abril de 1987.

González Delgado, Héctor Javier, "Aduaneros de la gloria al infierno", Zeta, Tijuana, B.C., semana del 6 al 13 de diciembre de 1991.

González, Eduardo, "La rebeldía de los burócratas constituye una novedad histórica" en "Brotos de insurgencia, por un sindicalismo independiente" (entrevista de Berta Rodríguez Pérez), El Financiero, México, D.F., 21 de diciembre de 1988.

González Gómez, Marco Antonio, "La reprivatización en México", en El Cotidiano, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, año 7, núm. 45, enero-febrero de 1992.

González Luna, Teodoro, "Continuarán hoy los paros en la

administración de B.C.", Diario 29, Tijuana, B.C., 27 de mayo de 1991.

-----, "Debe despedir a 200 empleados de confianza el Ayuntamiento de Mexicali", Diario 29, Tijuana, B.C., 27 de enero de 1992.

-----, "No habrá despido masivo de burócratas en la administración estatal: líderes", Diario 29, Tijuana, B.C., 5 de marzo de 1992.

-----, "Podría haber ajustes de personal en el Ayuntamiento de Mexicali", Diario 29, Tijuana, B.C., 20 de junio de 1991.

González Pedrero, Enrique, "La reforma del Estado", en Nexos, México, núm. 146, febrero de 1990.

González Tiburcio, Enrique, "Emplearse y desemplearse a fondo", en Nexos, México, núm. 133, enero de 1989.

-----, "Una economía para la sociedad", en Política 101, Suplemento de El Nacional, México, D.F., abril 11 de 1991.

Grayson, George W., "Baja California después de la elecciones", en Política 23. Suplemento de El Nacional, México, D.F., octubre 12 de 1989.

Guerrero, Omar, "La Reforma del Estado como modernización", en Civitas, Mexicali, B. C., CEDAM, A.C., núms. 3-4, octubre-marzo 1990-1991.

Guerrero Virgen, Rosa María, "El servicio civil en el gobierno federal", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núms. 14-15, abril-septiembre de 1984.

Guillén López, Tonatiuh, Edward Butler y James B. Pick, "La política fronteriza del norte de México. Perspectivas en la década de los noventa", en Estudios Sociológicos, México, El Colegio de México, vol. VIII, núm. 23, mayo-agosto de 1990.

Guzmán G., Juan, "Demandas obreras: freno a la carestía y 'no a la requisa'", La Jornada, México, D.F., 2 de mayo de 1987.

Haro Cordero, Sergio, "USED: 'Exceso de justicia'", Zeta, Tijuana, B.C., semana del 22 al 29 de julio de 1988.

Herrera Cienfuegos, Araceli, "Al borde de la ruptura el Estado y la burocracia", El Sol de Tijuana, Tijuana, B.C., 21 de enero de 1992.

-----, "Escobedo Osuna señaló públicamente que quiere la

diputación por el PRI", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 27 de noviembre de 1991.

-----, "Las plazas de burócratas no están sujetas a negociación", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 27 de noviembre de 1991.

Herrera, José Manuel, "Números en las rocas", en Nexos, México, núm. 133, enero de 1989.

Hoff, Jens, "The concept of class and public employees", en Acta Sociológica, Oslo, Norwegian University Press (Universitetsforlaget), vol. 28, núm. 3, 1985.

"Hoy termina el conflicto de trabajadores de la SARH", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 20 de octubre de 1987.

"Incluye a burócratas el Sistema de Retiro", Diario 29, Tijuana, B.C., 11 de febrero de 1992.

"ISSSTECALI ha Jubilado a 645 personas con salarios iguales a sus trabajadores", Noticias de Baja California, Mexicali, B.C., 18 de octubre de 1987.

"ISSSTECALI otorgará créditos hipotecarios por \$185 millones", El Mexicano, Tijuana, B.C., 19 de julio de 1987.

Jiménez Vega, Jesús, "Sin respuesta oficial, el planteamiento de burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 22 de enero de 1992.

Krauze, Enrique, "Nuevos adjetivos para la democracia", en Vuelta, México. núms. 133/134, diciembre de 1987/enero de 1988.

-----, "... y el Prinosaurio sigue allí", La Jornada, 27 de agosto de 1991.

"La burocracia reconoce todo apoyo dado por el gobernador", Baja California, Tijuana, B.C., 20 de mayo de 1986.

"La huelga es ilegal: Robinson Bours", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 18 de agosto de 1989.

"La privatización de empresas y la desincorporación bancaria en México terminará el primer semestre de 1992", UnomásUno, México, D.F., 17 de septiembre de 1991.

"La privatización del ISSSTECALI en estudio. Las necesidades rebasan la capacidad: Chong King", El Mexicano, Tijuana, B.C., 14 de marzo de 1992.

"La reforma del Estado se está cumpliendo: Ernesto Zedillo", Diario 29, Tijuana, B.C., 27 de mayo de 1991.

"La SSA niega que suspenderá a los médicos 'paristas'", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 20 de mayo de 1983.

Leal, Juan Felipe, "Apuntes sobre la burocracia en las agrupaciones sindicales", en Cuadernos Políticos, México, Ed. Era, núm. 23, enero-marzo de 1980.

Lechner, Norbert, "Reflexión acerca del Estado democrático", en Loviatán, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, núm. 49, II época, otoño de 1992.

Lerner de Sheinbaum, Bertha, "Dos dilemas de la burocracia política capitalista", en Revista Mexicana de Sociología, México, Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, año XLII, núm. 3, Julio-septiembre de 1980.

-----, "La protesta pasiva de la burocracia política", en Revista Mexicana de Sociología, México, Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, año XLVII, núm. 4, octubre-diciembre de 1985.

-----, "Los trabajadores públicos: el misterio y la eficacia de las políticas estatales. Los trabajadores del Estado: fuerza conservadora en la actualidad, previamente fuerza revolucionaria", en Revista Mexicana de Sociología, México, Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, vol. LXVI, núm. 2, abril-junio de 1984.

Lester González, Benjamin, "El Cabildo analizará mañana la labor de 65 empleados sindicalizados que no tienen una función específica", Baja California, Tijuana, B.C., 17 de febrero de 1992.

-----, "La Ley del Servicio Civil está por encima de cualquier decisión, admite Arceo Urzúa", Baja California, Tijuana, B.C., 18 de febrero de 1992.

Leyva Petit, Giselle, "Política y burocracia", en Revista Mexicana de Sociología, México, Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, año L, núm. 2, abril-junio de 1988.

"Liquidación de burócratas en Mexicali", El Mexicano, Tijuana, B.C., 2 de febrero de 1992.

"Liquidarán entidades obsoletas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 6 de enero de 1985.

Lizárraga, Francisco, Odilón García y Ernesto Calvillo, "Suspenden los burócratas los paros de dos horas", Diario 22, Tijuana, B.C., 29 de mayo de 1991.

Llorens, Carmen, "Cronología del FIDES", en El Cotidiano, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, año 2, núm. 7, agosto-septiembre de 1985.

Loseza, Soledad, "Cambios en la cultura política mexicana: el surgimiento de una derecha moderna (1970-1988)", en Revista Mexicana de Sociología, México, Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, año LI, núm. 3, julio-septiembre de 1989.

-----, "Derecha y democracia en el cambio político mexicano: 1982-1988" en Foro Internacional, México, El Colegio de México, vol. XXX-4, núm.120, abril-junio de 1990.

-----, "El regreso del Estado", en Cuaderno de Nexos núm. 17, México, Nexos núm. 143, noviembre de 1989.

Lomas M., Emilio, "Más de 49 mil desempleados, fruto de la modernización siderúrgica", La Jornada, México, D.F., 6 de noviembre de 1991.

López Hernández, Rebeka, "Son ilegales los paros en el sector salud local", El Heraldillo de Baja California, Tijuana, B.C., 6 de agosto de 1986.

"Los burócratas deciden dejar la diputación por un mayor poder", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 14 de diciembre de 1983.

"Los burócratas no ceden ante un capricho de Ruffo", El Mexicano, Tijuana, B.C., 24 de mayo de 1987.

"Los burócratas no pedirán aumento", El Mexicano, Tijuana, B.C., 14 de agosto de 1986.

Lovera, Sara, "Cumplieron 14 días en plantón los trabajadores de la SEP en Mexicali", La Jornada, México, D.F., 1 de agosto de 1988.

-----, "Cumplieron los trabajadores de la SARH 19 días de ayuno", La Jornada, México, D.F., 1 de junio de 1988.

-----, "En dos meses, el IMSS separó a 24 mil empleados eventuales", La Jornada, México, D.F., 22 de julio de 1991.

Lozano Estrella, Eva, "En industria eléctrica y petrolera del sector paraestatal, el más severo recorte de personal", El Financiero, México, D.F., 31 de enero de 1992.

Lu, Argelia, "Proyecta el gobierno estatal reducir personal y desaparecer dependencias", Diario 29, Tijuana, B.C., 21 de junio de 1991.

Macías García, Javier y Lázaro Serranía Alvarez, "Demanda CSG a burócratas actitud positiva en la reforma del Estado", El Nacional, México, D.F., 27 de marzo de 1992.

"Malestar en la dirigencia de la burocracia", El Mexicano,

Tijuana, B.C., 12 de febrero de 1992.

"Manifestaciones de trabajadores del sector salud en Tijuana", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 4 de noviembre de 1983.

"Manifestación panísta en Ensenada", ABC, Tijuana, B.C., 21 de junio de 1987.

Manzo, Jesús Mauricio, "Continuarán los burócratas con paros escalonados hasta llegar a un acuerdo", Diario 29, Tijuana, B.C., 25 de mayo de 1991.

-----, "Imposible más del 15% a empleados públicos", Diario 29, Tijuana, B.C., 13 de mayo de 1991.

-----, "No hay dinero para jubilar a unos 800 burócratas estatales", Zeta, Tijuana, B.C., semana del 6 al 12 de marzo de 1992.

-----, "Paros parciales de empleados públicos, desde hoy", Diario 29, Tijuana, B.C., 23 de mayo de 1991.

Marín Durán, Raúl, "Primer reclamo formal del PRI al ayuntamiento panísta", Zeta, Tijuana, B.C., semana del 15 al 22 de mayo de 1987.

-----, "Ruffo no aceptará más préstamos de Xicoténcatl", Zeta, Tijuana, B.C., semana del 13 al 20 de mayo de 1988.

Márquez, Viviane y Rainer Godau, "Burocracia y políticas públicas: una perspectiva desde América Latina", en Estudios Sociológicos, México, El Colegio de México, vol. 1, núm. 2, mayo-agosto de 1983.

Martínez Baez, Horacio, "El aumento a los burócratas provocará recortes de personal", Diario 29, Tijuana, B.C., 2 de junio de 1991.

Martínez Baez, Hortencia, "Decidirá el Cabildo el número de empleados que serán cesados", Diario 29, Tijuana, B.C., 24 de junio de 1991.

Martínez Herrera, Leopoldo, "Estado, organismos descentralizados y reproducción de fuerza de trabajo. (El caso de Baja California 1953-1989)", en Civitas, Mexicali, B.C., CEDAM, A.C., núms. 8-9, enero-agosto de 1992.

Martínez, José, "La crisis une al sindicalismo oficial e independiente", El Financiero, México, D.F., 21 de diciembre de 1988.

"Más prestaciones a burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali,

B.C., 16 de octubre de 1987.

Mejía, Max, "Salarios burocráticos: entre la retabulación y el aumento" (entrevista de Luis Méndez), en El Cotidiano, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, año 2, núm. 7, agosto-septiembre de 1985.

Méndez, Luis, "Los torcidos caminos del sindicalismo oficial: FSTSE", en El Cotidiano, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, año 2, núm. 7, agosto-septiembre de 1985.

-----, y Miguel Angel Romero M., "Fin de un sexenio...¿y de una alianza?: lucha obrera en 1988", en El Cotidiano, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, año 6, núm. 28, marzo-abril de 1989.

"México: personal ocupado en el gobierno central, 1981-1984", publicado en El Cotidiano, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, año 2, núm. 7, agosto-septiembre de 1985.

"México tiene servidores públicos responsables, capaces y solidarios, dijo Carlos Salinas de Gortari", UnomásUno, México, D.F., 28 de octubre de 1987.

Meyer, Lorenzo, "El límite neoliberal" en Nexos, México, núm. 163, julio de 1991.

-----, "Los tiempos de nuestra historia", en Estudios, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, núm. 7, invierno de 1986.

Meza, Marisela, "Elecciones en el SUTSPEMIDBC", Rumbo, Mexicali, B.C., 1a. quincena de febrero de 1987.

"Miles de empleados públicos defechos, han sido engañados: ni viviendas, ni empleos para ellos", El Mexicano, Tijuana, B.C., 1 de septiembre de 1986.

Molinar H. Juan, "En el ojo del huracán", en Cuaderno de Nexos, núm. 1, México, Nexos, núm. 128, agosto de 1988.

Monsiváis, Carlos, "A menor Estado, mayor presidencialismo", en Nexos, México, núm. 145, enero de 1990.

-----, "La reforma democrática" (Foro de Nexos), en Nexos, México, núm. 117, septiembre de 1987.

Muñoz Ríos, Patricia y Lourdes Cárdenas, "Pone el gobierno a la venta 100% de las acciones de tres siderúrgicas", La Jornada, México, D.F., 11 de octubre de 1991.

Negrete Mata, José, "El primer año de un sexenio panista", en Comunicare, Tijuana, B.C., año 2, núm. 12, noviembre de 1990.

"Ningún burócrata del estado será despedido", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 2 de agosto de 1985.

"No habrá ajuste de personal que trabaja en SAHOP", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 24 de marzo de 1983.

"No habrá aumento a burócratas pero sí beneficios económicos", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 30 de junio de 1983.

"No privatizarán al IMSS", El Mexicano, Tijuana, B.C., 8 de febrero de 1992.

"No procede un emplazamiento de burócratas", El Mexicano, Tijuana, B.C., 14 de abril de 1992.

"No se adaptan los reubicados de la SARH", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 20 de febrero de 1986.

"Nuevo dirigente de los burócratas a nivel estatal", en Imagen Sindical, Tijuana, B.C., SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, época V, año 1, núm. 1, junio de 1990.

"Ofrece el oficial mayor un acuerdo a los burócratas sobre descuentos sindicales", Diario 29, Tijuana, B.C., 12 de febrero de 1992.

Oszlak, Oscar, "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", en Revista Mexicana de Sociología, México, Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, año XL, núm. 3, julio-septiembre de 1978.

"Otorgó el gobierno del estado aumentos en las prestaciones de los burócratas, aparte del incremento salarial del 22.5%", El Mexicano, Tijuana, B.C., 2 de septiembre de 1987.

Paramio Ludolfo, "Defensa e ilustración de la sociología histórica", en Zona Abierta, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, núm. 38, enero-marzo de 1986.

-----, "La crisis del Estado Providencia", en Leviatán, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, núm. 37, II época, otoño de 1989.

"Plantean la defensa de conquistas sindicales", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 11 de agosto de 1985.

"Pararon los trabajadores de la SARH" El Mexicano, Tijuana, B.C., 5 de agosto de 1987.

"Paro de burócratas: piden aumento", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 2 de febrero de 1988.

Peña, Erasmo, "Casas de interés social para 5 mil burócratas en

el Estado", El Mexicano, Tijuana, B.C., 21 de febrero de 1992.

"Peralta Mejía al frente de los burócratas en el Estado", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 31 de enero de 1985.

Pereyra, Carlos, "Estado y movimiento obrero", en Zona Abierta, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, núms. 48/49, julio-diciembre de 1988.

-----, "Gramsci: Estado y sociedad civil" en Zona Abierta, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, núms. 48/49, julio-diciembre de 1988.

Pérez Fernández del Castillo, Germán, "Concepto y función de la burocracia en Hegel, Marx y Weber", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM, núms. 117-118, julio-diciembre de 1984.

Pineda Pablos, Nicolás, "Reforma del Estado y burocracia", en Cívitas, Mexicali, B.C., CEDAM, A.C., núm. 5, abril-junio de 1991.

Poulantzas, Nicos, "El problema del Estado capitalista", en Revista Mexicana de Ciencia Política, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM, núm. 65, julio-septiembre de 1971.

"Presencia de nuestro Sindicato en el desfile del 10. de mayo", en Imagen Sindical, Tijuana, B.C., SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, época V, año 1, núm. 1, Junio de 1990.

"Presión de los trabajadores de la USED", El Mexicano, Tijuana, B.C., 20 de julio de 1988.

"Pretenden desaparecer el sindicato de gobierno", El Mexicano, Tijuana, B.C., 4 de febrero de 1992.

"Propone CSG nuevas reformas", Diario 29, Tijuana, B.C., 8 de febrero de 1992.

Provencio, Enrique, "Pulso", La Jornada, México, D.F., 9 de febrero de 1988.

"Que Ruffo pida licencia, aconseja el FRAP", ABC, Tijuana, B.C., 21 de junio de 1987.

Ramírez, Miguel Ángel, "SEDUE se transforma en Desarrollo Social; Colosio, nuevo secretario", El Nacional, México, D.F., 8 de abril de 1992.

"Rechazan la iniciativa del ayuntamiento de Ensenada para elevar

unos impuestos", El Mexicano, Tijuana, B.C., 15 de mayo de 1987.

"Reconocimiento a empleados municipales con 25 y 30 años de servicio a la comunidad", Tabloide, Tijuana, B.C., semana del 26 de septiembre al 2 de octubre de 1986.

"Reconocimiento de burócratas al gobernador XLM", El Mexicano, Tijuana, B.C., 7 de febrero de 1988.

"Recortaron a la mitad el presupuesto de la SSA", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 22 de febrero de 1983.

"Recorre a plebiscito el sindicato de burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 4 de octubre de 1985.

"Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", Diario 29, Tijuana, B.C., 22 de febrero de 1992.

"Reinstalarán a trabajadores despedidos por Ruffo Appel", El Mexicano, Tijuana, B.C., 4 de noviembre de 1987.

Rentería, Horacio, "Anuncia Corella medidas más drásticas a empleados paristas", Diario 29, Tijuana, B.C., 27 de mayo de 1991.

-----, "Buscará el gobierno estatal un nuevo sistema de relación fiscal con la SHCP", Diario 29, Tijuana, B.C., 31 de julio de 1991.

-----, "Obligan a jubilarse, con 50% de sueldo, a 42 aduanales", Diario 29, Tijuana, B.C., 4 de junio de 1991.

-----, "Se aplicará la cláusula de exclusión a 26 burócratas sindicalistas: Arceo", Diario 29, Tijuana, B.C., 31 de julio de 1991.

-----, "Tomó protesta Castro Bojórquez a nuevos funcionarios priistas de Baja California", Diario 29, Tijuana, B.C., 19 de diciembre de 1991.

"Renuncian en masa los Magistrados del Poder Judicial en el estado", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 3 de noviembre de 1989.

"Resistencia de la burocracia al desplazamiento a provincia", ABC, Tijuana, B.C., 15 de febrero de 1987.

"Resoluciones del 1er. Foro Sobre Servicio Civil de Carrera", La Jornada, México, D.F., 25 de octubre de 1984.

"Retornan frustrados 'rodinos'", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 10 de agosto de 1988.

"Reubicar a burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 9 de agosto de 1989.

"Reubicarán a 70 mil burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 3 de noviembre de 1987.

Revelo Blancas, Patricia, "Movimientos de trabajadores al servicio del Estado ante la crisis", ponencia presentada en el Seminario Regional sobre Movimientos Sociales en el Valle de México, IIS-UNAM, diciembre de 1983, mimeo, (VAEV).

Reyes, Mario Alberto, "Justifica la CTM el cese de burócratas", UnomásUno, México D.F., 5 de febrero de 1988.

Reyna Muñoz, Manuel, "La CTM: ¿Legitimidad innegable? (una revisión histórica)", en El Cotidiano, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, año 2, núm. 10, marzo-abril de 1986.

Rivera V., Jesús, "La I.P. no podrá absorber a los 500 mil burócratas que saldrán del gobierno", Excélsior, México, D.F., 2 de febrero de 1988.

"Roberto Acosta dice que Ruffo es culpable de la evasión", ABC, Tijuana, B.C., 19 de junio de 1987.

Rojas M., Andrés, "El Congreso del Trabajo: movimiento hacia la unidad", en El Cotidiano, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, año 2, núm. 10, marzo-abril de 1986.

Ruffo Appel, Ernesto, "Acuerdo del ejecutivo, del 10 de mayo de 1990", en Administración Pública, Mexicali, B.C., Instituto de Administración Pública de Baja California, núm. 1, septiembre-diciembre de 1991.

"Ruffo obligado a gastar lo que no tiene y a emplear a los que no necesita", Zeta, Tijuana, B.C., semana del 6 al 13 de noviembre de 1987.

"Ruffo pide amparo contra el Tribunal de Arbitraje", ABC, Tijuana, B.C., 10 de noviembre de 1987.

Ruiz Dueñas, Jorge, "El redimensionamiento del sector paraestatal, 1982-1988: hacia un balance del sexenio", en Foro Internacional, México, El Colegio de México, Vol. XXX-4, núm. 120, abril-junio de 1990.

Sabag, Adip, "Miniencuesta Burocracia", en Excélsior, México, D.F., 5 de octubre de 1986.

"Saldrán 65 mil personas en forma inmediata de la capital", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 26 de octubre de 1985.

"Sale la burocracia a la provincia", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 27 de enero de 1985.

Salgado, Ruth E., "Aumentará el ISSSTE primas a pensionados y jubilados", El Nacional, Mexico, D.F., 3 de abril de 1992.

Salinas de Gortari, Carlos, "El gobierno de México; de Estado propietario a Estado solidario", Diario 29, Tijuana, B.C., 28 de agosto de 1991.

-----, "Los pilares de la sociedad democrática", en Nexos, México, núm. 143, noviembre de 1989, anexos.

-----, "México ante el cambio", El País, Madrid, 1 de diciembre de 1988.

-----, "Primer informe de gobierno", publicado en La Jornada, México, D.F., 2 de noviembre de 1989.

-----, "Reformando al Estado", en Nexos, México, núm. 148, abril de 1990.

-----, "Segundo informe de gobierno", (1 de noviembre de 1990), publicado en Nexos, México, núm. 156, diciembre de 1990, anexos.

Salinas, Juan Arturo, "Exigirán los burócratas otro aumento salarial", El Sol de Tijuana, Tijuana, B.C., 20 de septiembre de 1990.

-----, "Suspendieron los derechos sindicales a burócratas", El Sol de Tijuana, Tijuana, B.C., 22 de julio de 1991.

"Sanciona a Escobedo la burocracia estatal", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 9 de octubre de 1985.

Santiago, Aarón, "Drástica reducción al presupuesto municipal", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 29 de enero de 1992.

-----, "Medidas más drásticas en el Ayuntamiento", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 20 de febrero de 1992.

Sarmiento, Alberto, "Reducirán personal de confianza", El Mexicano, Tijuana, B.C., 6 de marzo de 1992.

Sayago, Guillermo, "Convención en Tecate", El Mexicano, Tijuana, B.C., 27 de marzo de 1992.

Schmitter, Philippe C., "Neocorporatismo y Estado" en Revista Española de Investigaciones Sociológicas, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, núm. 31, julio-septiembre de 1985.

"Se acaban las 'aviadurías' con la restricción del gasto

público", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 17 de febrero de 1985.

Seamanduras, Sócrates, "Enfermeras del ISSSTE sufren serios problemas económicos y sindicales", Zeta, Tijuana, B.C., semana del 10 al 17 de junio de 1988.

"Se debilita el movimiento sindical del sector salud", El Heraldito de Baja California, Tijuana, B.C., 30 de julio de 1986.

"Se fusionarán Hacienda y SPP", La Jornada, México, D.F., 8 de enero de 1992.

Segovia, Rafael, "El PRI: las nuevas circunstancias", en Cuaderno de Nexos, núm. 27, México, Nexos, septiembre de 1990.

"Se organizan para evitar su despido los burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 4 de agosto de 1985.

Serranía Alvarez, Lázaro, "En 3 años la FSTSE duplicó sus ingresos: Lozano", El Nacional, México, D.F., 26 de marzo de 1992.

-----"Se suma la FSTSE al proyecto de modernización de Salinas", El Nacional, México, D.F., 19 de marzo de 1992.

"Si el ISSSTECALI niega servicios habrá paros", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 7 de noviembre de 1990.

"Siguen prófugos 47 de los reos evadidos", El Mexicano, Tijuana, B.C., 19 de junio de 1987.

"Sin fecha aún el plebiscito burócrata", Rumbo, Mexicali, B.C., 2a. quincena de octubre de 1985.

Sindicato Unico de Trabajadores de la Secretaría de Pesca y Humberto Ruiz (Coordinadora de Trabajadores Democráticos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología), "El deterioro salarial de los trabajadores al servicio del Estado", en El Cotidiano, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, año 3, núm. 15, enero-febrero de 1987.

"Síntesis de la historia del SUTSPEMIDBC" en Imagen Sindical, Tijuana, B.C., SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, época V, año 1, núm. 5, noviembre de 1991.

"Síntesis del informe de actividades del Comité Ejecutivo Nacional de la FSTSGEM del 19 de agosto al 15 de febrero de 1979", en Imagen Sindical, Tijuana, B.C., SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, año 1, núm. 12, febrero de 1979.

"Si Ruffo llega corriendo empleados tendrá problemas", La Voz de

la Frontera, Mexicali, B.C., 12 de julio de 1989.

Sirvent, Carlos, "Apuntes para el estudio de la burocracia mexicana", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM, año XXXI, Nueva época, núm. 119, enero-marzo de 1985.

"Solución al conflicto de burócratas en B.C.", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 27 de octubre de 1989.

"Sostendrán la decisión de desconocer a E. Escobedo", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 2 de diciembre de 1983.

"Suspendieron labores los trabajadores del ISSSTE", la Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 17 de agosto de 1989.

"Suprime el gobierno estatal todo tipo de obras sin sentido social", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 7 de febrero de 1985.

"Sus sueldos dependerán de los recursos", ABC, Tijuana, B.C., 21 de julio de 1987.

Tejeda Olmos, Eliseo, "Ferrocarriles no se privatizará, pero sí participará la IP: Caso Lombardo", El Financiero, México, D.F., 31 de enero de 1992.

"Termina el paro de los médicos residentes en el Hospital", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 31 de mayo de 1983.

"Todas las plazas que no sean de confianza, para el SUTSPEMIDBC, aspiración del alcalde de Tijuana", en Imagen Sindical, Tijuana, SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, núm. 2, abril de 1988.

"Trabajadores del estado y municipio demandan mejoras en el ISSSTECALI", Rumbo, Mexicali, B.C., 1a. quincena de mayo de 1985.

Trejo Delarbre, Raúl, "La agenda del Congreso", en Cuaderno de Nexos, núm. 45, México, Nexos, núm. 171, marzo de 1992.

-----, "La parálisis obrera", en Nexos, México, núm. 112, abril de 1987.

-----, "Sexenio de cambios aplazados. (Política laboral y sindicalismo, 1982-1988)", en Política 28, Suplemento de El Nacional, México, D.F., 29 de noviembre de 1991.

"35 mil burócratas más deberán dejar el D.F. antes de fin de año", Al Día, Tijuana, B.C., 2 de noviembre de 1987.

"Trescientas nuevas casas a burócratas", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 4 de octubre de 1990.

"Triunfó la democracia", Rumbo, Mexicali, B.C., 1a. quincena de febrero de 1987.

"UNE, pilar dentro de la modernización del PRI: se recupera la confiabilidad", UnomásUno, México, D.F., 21 de noviembre de 1991.

"Un viejo anhelo" (editorial), en Imagen Sindical, Tijuana, B.C., SUTSPMIDBC, Sección Tijuana, núm. 3, mayo de 1978.

"Ultimátum al líder burócrata de Mexicali para reinstalar derechos a 80 compañeros", El Mexicano, Tijuana, B.C., 28 de julio de 1986.

"Ultimátum de los burócratas al Ayuntamiento de Ensenada", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 24 de diciembre de 1983.

"Ultimátum de los burócratas al líder del Comité Estatal", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 15 de diciembre de 1983.

Ureña, José, "Continuará la racionalización del sector público, anuncia MMH", La Jornada, México, D.F., 7 de mayo de 1988.

Valenti, Juana y Lilia Pérez Franco, "Ciencia y racionalidad (notas de investigación)", en Revista A, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, vol. II, núm. 3, mayo-agosto de 1981.

Vázquez Pérez, Emilio, "Drásticas acciones en el IMSS para mejorar la estructura administrativa", UnomásUno, México, D.F., 31 de enero de 1992.

Vidal, Joaquín, "Funcionarios", en El País, Madrid, 20 de marzo de 1990.

"Voto de confianza a Escobedo y sanciones a Mariano Benavides", La Voz de la Frontera, Mexicali, B.C., 25 de noviembre de 1983.

Weiser, Teresa, "Hoy, el recorte a gasto y personal burocrático", UnomásUno, México, D.F., 1 de febrero de 1988.

Wright, Erik Olin, "¿Qué hay de 'medio' en la clase media?", en Zona Abierta, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, núms. 34-35, enero-junio de 1985.

Zamora, Jorge, "La FSTSE y los empleados públicos, 1975-1979", en Iztapalapa, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, año 2, núm. 5, julio-diciembre de 1981.

Zapata, Francisco, "La evolución del empleo público en México, en El Cotidiano, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, año 5., núm. 25, septiembre-octubre de 1988.

Zedillo Ponce de León, Ernesto, "La modernización del Estado y su

impacto", El Nacional, México, D.F., 30 de julio de 1991.

Zúñiga, Juan Antonio, "Baja el ISR para quienes ganen de 1 a 10 minisalarrios", La Jornada, México, D.F., 20 de enero de 1992.

-----, "Desincorporadas, 215 paraestatales en los dos años del gobierno actual", La Jornada, México, D.F., 2 de abril de 1991.

#### LEYES, REGLAMENTOS Y DOCUMENTOS

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, Plan Estatal de Desarrollo 1990-1995, Mexicali, B.C., Gobierno del Estado de Baja California, 1990.

Comité Ejecutivo Nacional, PRI, Fundación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, México, Ed. PRI, (Col. Textos Revolucionarios, 21), 1985.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El combate a la pobreza: lineamientos programáticos, México, 1990, (mimeo).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, Mexicali, B.C., Oficialía Mayor del Gobierno del Estado de Baja California, Departamento de Ediciones, abril de 1986.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2a. ed., Ed. Trillas, 1984.

Espinoza Valle, Víctor Alejandro, Introducción al estudio de pequeñas burguesías y clases medias, Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios Sociales, 1991, (mimeo).

-----, Sectores medios en la frontera: el empleo burocrático en Baja California, Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios Sociales, 1991, (mimeo).

Estatutos del SUTSPEMIDBC, Tijuana, B.C., SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, 1989.

Esteso, L., y Pedro H. Moreno, Notas para el análisis de los cambios en la burocracia estatal, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, s/f., (mimeo).

Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados, Municipios e Instituciones Descentralizadas de los Gobiernos Estatales y Municipales de la

República Mexicana, Estatutos, México, Ed. FSTSGEM/CNOP/PRI, s/f.

Gil Villegas, Francisco, Modernización política y reforma del Estado en México, Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios Sociales, 1992, (mimeo).

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Agenda estadística 1984, México, Coordinación General de Planeación, Actuaría y Estadística, octubre de 1985.

-----, La FSTSE en números, México, Oficina de Estudios Históricos, Coordinación General de Comunicación y Relaciones Institucionales, Proyecto de Investigación "Los trabajadores del Estado y el proceso de modernización del ISSSTE", (Avance de investigación núm. 4), 1985.

Instituto Nacional de Administración Pública, Tamaño y composición de la administración pública mexicana, México, Ed. Secretaría de la Contraloría General de la Federación/INAP, 1988.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Finanzas públicas estatales y municipales de México 1978-1987, México, 1990.

-----, Resultados preliminares del XI Censo General de Población y Vivienda 1990, México, 1990.

-----, X Censo General de Población y Vivienda 1980, México, 1980.

Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California, Periódico Oficial, Mexicali, B.C., Gobierno del Estado de Baja California, núm. 75, diciembre 31 de 1955.

-----, Reformas al artículo 33, Periódico Oficial, Mexicali, B.C., Gobierno del Estado de Baja California, núm. 299, marzo 10 de 1962.

Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, Periódico Oficial, Mexicali, B.C., Gobierno del Estado de Baja California, tomo XCVI, núm. 29, octubre 20 de 1989.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, México, 21 ed., Ed. Porrúa, 1986.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, en Compendio Legislativo del Estado de Baja California, Tomo II (Legislación sobre la estructura orgánica),

Mexicali, B.C., Comisión Editorial de la H. XII Legislatura Constitucional del Estado de Baja California, 1989.

Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras, 1990, México, 11a. ed., Ed. NAFIN, 1990.

Programa de la Corriente Democrática de los Trabajadores de la SARH, México, s/f.

Programas de Retiro Voluntario, Jubilación o Pensión con Apoyo Económico y Trato Especial, México, D.F., Distribución: Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, mayo de 1988.

Raya Reyes, Eduardo, et. al., (coords.), 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.

Salinas de Gortari, Carlos, Presentación al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Diario Oficial del 31 de mayo de 1989; publicado posteriormente en la revista Comercio Exterior, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., Edición Especial, vol. 39, 1989.

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Estatutos, declaración de principios y reglamento general de asambleas, México, Ed. del Magisterio "Benito Juárez", 1988.

Sindicato Unico de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, Estatutos, Tijuana, B.C., Ed. SUTSPENIDBC, Sección Tijuana, 1989.

UNE, Ciudadanos en Movimiento, Estatutos, México, Ed. PRI, 1990.

Unidad de Desincorporación de Entidades Parastatales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, El proceso de enajenación de entidades parastatales, México, junio de 1991.

Urquidí, Víctor L., "Palabras pronunciadas en la sesión inaugural del Primer Seminario sobre Proyecciones de Población en México", México, Academia Mexicana de Investigación en Demografía Médica, A.C., 6 de marzo de 1986, (mimeo).