

CAPITULO IV

RELACIONES LABORALES Y CONFLICTOS EN EL SECTOR PUBLICO DE BAJA CALIFORNIA

Crisis económica y reforma del Estado.	
Los condicionantes de la movilización burocrática	232
Evolución salarial y prestaciones de la burocracia	235
Las acciones del programa de reforma estatal	245
La movilización corporativa de la burocracia en Baja California	262
La protesta política de la burocracia	265

Crisis econ3mica y reforma del Estado. Los condicionantes de la movilizaci3n burocrática

El análisis de las demandas que dan forma a la movilizaci3n burocrática durante la d3cada de los ochenta, nos remite directamente a la dimensi3n de las condiciones estructurales que posibilitaron su surgimiento. Dichas condiciones nos permiten comprender por qu3 podía haber movilizaciones en el sector p3blico central. En este apartado me intereso en presentar una breve reflexi3n acerca de los factores, que desde mi punto de vista, se encuentran estrechamente vinculados con las formas asumidas por la acci3n reivindicativa de los trabajadores p3blicos: la crisis econ3mica que se expresa en la caída salarial, en el deterioro de las prestaciones sociales y la estrategia de gesti3n gubernamental frente a la misma. La reforma del Estado se materializ3 en un fuerte control del gasto p3blico y en el redimensionamiento de la administraci3n p3blica, 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 polítca econ3mica anticrisis (control de la inflaci3n, reactivaci3n de las inversiones, crecimiento econ3mico positivo, entre otros) que permiten la canalizaci3n de recursos hacia el desarrollo social, y con ellos, de la recuperaci3n de la legitimidad polítca. 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.³²¹ 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.

321 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
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
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
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
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

Causa de los Conflictos	Sector de Actividad	1983	1984	1985	1986	1987	1988	Total
Conflictos con 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	64	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 Heraldo, Novedades, El Nacional, Ovaciones, 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 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, 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.

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 Mínimo General				Indice inflacionario	Salario Mínimo Burocrático				
	SMG* Pesos	Salario real %	Poder adquisit. %	Aumento necesario %		SMB** Pesos	Salario real %	Poder adquisit. %	Aumento 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 Mínimos, *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 significativas³²² 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.

322 "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, Azcapotzalco, 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 Máx/Mín	Indicador relativo núm. de veces el salario mínimo burocrático
	Nivel Máximo	Nivel Mínimo		
1/ene/84	60 000	30 360	29 640	1.98
31/dic/84	74 084	42 072	32 012	1.76
1/ene/85	79 780	47 736	32 044	1.67
31/dic/85	86 930	56 460	30 470	1.54
1/sep/86	137 860	81 460	56 400	1.69
31/dic/86	154 233	97 833	56 400	1.58
1/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. Nat. de Precios al Consum. % INPC	E Índice de Precios %	Sal. Nom. Tasa de Crecim. %	Salario Real %	Pérdida poder adquisitivo %	Incremento necesario %
1/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*, DCSH-UAM, 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 28.³²³ Entre el nivel 17 y el 20 quedan comprendidos los “mandos medios”, que incluyen diferentes categorías, desde los Coordinadores Técnicos hasta Directores de Área 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

323 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, lo que nos indica que la caída salarial afectó a la mayoría de los trabajadores al servicio del Estado. Véase la nota 251.

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 SMB³²⁴. 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”³²⁵ y no en monto fijo, como vimos fue para los primeros.

En agosto de 1986 se realizaron modificaciones al Tabulador Salarial;³²⁶ 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 1 (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

324 “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 (CTDSEDUE), *op. cit.*, págs. 51-52.

325 *Ibidem*, pág. 56.

326 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 Analista Técnico (nivel 10) subió al nivel 13, entre otros”. *Ibid.*, pág. 47.

diferenciada. Así, por ejemplo, hacia finales de 1986 los trabajadores del nivel 16 de la zona 1 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.³²⁷

En el terreno de las prestaciones sociales, compensador 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.³²⁸ 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

327 *Ibid*, págs. 54-55.

328 "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 reeducación 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, sumando 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.

afiliados al Instituto, tengan acceso a un crédito a corto plazo y el 0.5% a vivienda”.³²⁹

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 27,724 trabajadores federales, 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.

329 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	10 105.00	6484	1 076 964.00
1985	4	3 173.00	4588	1 005 632.00
1986	50	33 958.00	7545	1 276 755.00
1987	132	145 600.00	4611	1 137 300.00
1988	84	115 038.00	3460	1 578 117.00
1989	77	121 569.00	3569	1 830 872.00
1990	145	245 365.00	2754	1 917 952.00

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.³³⁰ Al inicio de este 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 contrajeron las prestaciones. La otra vertiente del

330 Adolfo Gilly resumía así los saldos y las percepciones de la modernización estatal mexicana en el mundo del trabajo: "Quienes 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 *Nexos*, México, núm. 146, febrero de 1990, pág. 43.

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 sustantiva, 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.³³¹ 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.

331 Véase nota 250.

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 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”.³³² 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.³³³

Para 1983 el Presupuesto de Egresos de la Federación mostraba ya lo que habría de ser la norma para los siguientes años: el recorte

332 "Cambios en ocho Secretarías de Estado", *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 5 de diciembre de 1982, págs. 3 y 8A.

333 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 *Nexus*, México, núm. 129, septiembre de 1988, págs. 38-39.

presupuestal para las dependencias.³³⁴ 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.³³⁵ Como vimos, 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.³³⁶ 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”.³³⁷ Como vimos con anterioridad, esta 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 escalafón es considerado como la columna vertebral del SCC dado que va a regir los

334 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.

335 “No habrá ajuste de personal que trabaja en SAHOP”, *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.

336 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, DCSH-UAM, Azcapotzalco, núm. 3, diciembre de 1984-enero de 1985, pág. 47.

337 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/UNAM, (Serie Estudios, 26), 1976, pág. 30.

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—³³⁸ que garantizarían la selección, el ingreso y el desarrollo en el puesto y su culminación, a partir de un

338 "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.

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.³³⁹ 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 inicio a un ambicioso programa de desconcentración administrativa.³⁴⁰ Las acciones incluyeron: la compactación de los salarios en el Tabulador, suprimiendo sobresueldos y compensaciones,³⁴¹ 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 “supre-

339 *Ibidem*, pág. 38.

340 Un análisis de las implicaciones sustantivas de la descentralización y la desconcentración territorial se presenta en la nota 116.

341 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.

sión de 80 mil plazas en el gobierno federal” y el traslado a provincia de aproximadamente “diez mil servidores públicos durante el año”.³⁴² 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 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.³⁴³ 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.³⁴⁴ 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.”.³⁴⁵ A los desconcentrados se les prometió todo tipo de apoyos para su traslado —vivienda, educa-

342 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 ‘aviadurías’ con la restricción del gasto público”, *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 17 de febrero de 1985, pág. 3A.

343 “Fuerte recorte a la burocracia”, *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 25 de julio de 1985, pág. 3A.

344 “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.

345 “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.

ción, guarderías infantiles, servicios de salud, transporte, etc.— y el respeto a sus derechos laborales, tipo de nombramiento y jerarquía. Sin embargo, para muchos burócratas la salida de la capital del país se habría de convertir en un verdadero *vía crucis*.

A Baja California arribaría una cantidad considerable de burócratas desconcentrados. El núcleo más numeroso de trabajadores sería el 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.³⁴⁶ 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 tuvieron que regresarse o irse hasta de braceros en busca de mejores horizontes”.³⁴⁷

346 “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.

347 Declaraciones del dirigente de la FSTSE en Tijuana, José Luis Ibarra Hernández, quien abundaría: “Expongo 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 defechos, han sido engañados: ni viviendas, ni empleos para ellos”, *El Mexicano*, Tijuana, B.C., 1 de septiembre de 1986, pág. 1D.

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”.³⁴⁸

El último año de gobierno del presidente Miguel de la Madrid contempló de nuevo severas restricciones en el gasto público y la 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”.³⁴⁹ 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

348 “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.

349 Héctor Guillén Romo, *El sexenio de crecimiento cero. México, 1982-1988*, México, Ed. Era, 1990, pág. 107.

y representaciones en el extranjero, y del 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 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".³⁵⁰ 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.³⁵¹ 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 dejarán sus puestos en el gobierno".³⁵²

350 Teresa Weiser, "Hoy, el recorte a gasto y personal burocrático", *UnomásUno*, México, D.F., 1 de febrero de 1988, págs. 1-5.

351 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 6º 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.

352 "Despedirán a medio millón de burócratas", *El Heraldo de Baja California*, Tijuana, B.C., 1 de febrero de 1988, pág. 1; Andrea Becerril, "Domenzáin: 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", *Excélsior*, 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”.³⁵³ Durante los primeros 15 días se estimaba que habían optado por la renuncia voluntaria aproximadamente 14 mil trabajadores.³⁵⁴ 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

353 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 reunían 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 1 de cada programa.

354 Andrea Becerril, “Decidieron abandonar su empleo 14 mil burócratas”, *La Jornada*, México, D.F., 10 de junio de 1988, pág. 7.

Voluntario y Jubilación habían causado baja 500 empleados (350 y 150 en cada uno de ellos).³⁵⁵

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 1982-1988.³⁵⁶ 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 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 noticia 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.³⁵⁷ 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

355 "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.

356 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.

357 Jorge A. Bustamante, "Fuga de capital humano", *Excélsior*, México, D.F., 21 de marzo de 1988, págs. editoriales.

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.³⁵⁸ Con algunas excepciones,³⁵⁹ 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—.³⁶⁰

358 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.

359 Una de ellas se dio 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.

360 Véase la nota 188. 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 el cual quedó contemplada la salida de 117 mil trabajadores del D.F.. Sin embargo, el impacto de esta

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 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.³⁶¹ Ello se tradujo en una sobrecarga de trabajo para los 300 mil empleados fijos o de base.³⁶² 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 (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.³⁶³ En las ramas eléctrica

medida no ha podido ser calculado pues no existe información al respecto. Sobre el convenio mencionado puede verse, "Reubican a burócratas", *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 9 de agosto de 1989, pág. 9A.

- 361 Afirma Adolfo Gilly que "la reconversión (mexicana) (...) es mucho menos innovación tecnológica —aunque ésta existe y se extiende paulatinamente— que reestructuración de las relaciones laborales, a cuyo servicio está también aquella innovación" Adolfo Gilly, *Nuestra caída en la modernidad*, México, Ed. Joan Boldó i Clement, 1988, pág. 69.
- 362 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 ; "No privatizarán al IMSS", *El Mexicano*, Tijuana, B.C., 8 de febrero de 1992, págs. 1 y 2A.
- 363 Emilio Lomas M., "Más de 49 mil desempleados, fruto de la modernización siderúrgica",

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.³⁶⁴ Entre 1992 y 1994, el gobierno prevé 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 25%.³⁶⁵ Otra empresa que durante la presente administración ha iniciado un profundo proceso de reestructuración es Ferrocarriles Nacionales de México (FERRONALES). 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”.³⁶⁶

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, SICARTSA 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.

364 Emilio Lomas M., *op. cit.*

365 “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.

366 “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,

Con respecto a la reestructuraci3n de la administraci3n p3blica, a partir de 1992 la reforma del Estado parece haber entrado a una nueva fase (v3ase capítulo I), donde se contempla el redimensionamiento del sector central. Con la iniciativa presidencial de reformas a la Ley Orgánica de la Administraci3n P3blica Federal, promulgadas mediante su publicaci3n en el Diario Oficial de la Federaci3n el 21 de febrero de 1992, se fusionaron las Secretarías de Programaci3n y Presupuesto y de Hacienda y Cr3dito P3blico. La nueva SHyCP asumi3 las funciones de la SPP, convirtiéndose en la principal dependencia del gobierno mexicano.

Referente a las consecuencias anunciadas de la reorganizaci3n en materia laboral, destaca la supresi3n 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 Area; 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”.³⁶⁷ En marzo de 1992, de manera extraoficial, legisladores priístas anunciaban la “inminente” desaparici3n de cinco Secretarías de Estado —Desarrollo Urbano y Ecología, Pesca, Turismo, Reforma Agraria y Energía, Minas e Industria Paraestatal— y la creaci3n de una nueva llamada Desarrollo Social, a partir de un segundo paquete de reformas a la Ley Orgánica de la Administraci3n P3blica que el presidente enviaría “en breve” al Congreso de la Uni3n. Para los legisladores no se trataría de una medida de fusi3n, como la anterior entre SPP y SHCP, sino de una verdadera “absorci3n” de las

“Ferronales 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, “Ferrocariles no se privatizará, pero sí participará la IP: Caso Lombardo”, *El Financiero*, México, D.F., 31 de enero de 1992, pág. 25.

367 Oscar Camacho, “Aprueba la Cámara de Diputados la desaparici3n legal de la SPP”, *La Jornada*, México, D.F., 18 de febrero de 1992, pág. 3; “Reforma a la Ley Orgánica de la Administraci3n P3blica 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.

funciones por las dependencias restantes.³⁶⁸ 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 transformó en Secretaría de Desarrollo Social, incorporando al Programa Nacional de Solidaridad. En términos de los aparatos administrativos se afirmó: "no se crearán nuevas plazas" y la medida "no implica la fusión de otras secretarías existentes". Aunque no se aclaró tampoco si sobrevendría una reducción de personal.³⁶⁹

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. 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 empleados públicos que permanecieran después de la reestructuración 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;³⁷⁰ 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

368 Oscar Camacho 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.

369 El titular de la nueva dependencia fue Luis Donald 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.

370 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.

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, que se tradujo en 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 un aumento a las primas de pensionados y jubilados de la institución.³⁷¹ A principios de año —1992— entró en vigor una medida diseñada explícitamente para “beneficiar a los trabajadores del gobierno 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% (48,300 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.³⁷²

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

371 “El ISSSTE erogará \$6.5 billones en 92: Emilio Lozoya”, *Diario 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 Peña, “Casas 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.

372 Juan Antonio Zúñiga M., “Baja el ISR para quienes ganen de 1 a 10 minisalarios”, *La Jornada*, México, D.F., 20 de enero de 1992, págs. 1 y 34.

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 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.³⁷³

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 el cual podemos ahora vivir orgullosos”.³⁷⁴ 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”.³⁷⁵ Cabría suponer que si el programa de reforma del Estado profundizara en el adelgazamiento del sector central de la administración pública, variaría la recepción optimista que le ha merecido a la Federación la política contraccionista gubernamental. Sin embargo, las 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

373 “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.

374 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.

375 Lázaro Serranía Álvarez, “En 3 años la FSTSE duplicó sus ingresos: Lozano”, *El Nacional*, México, D.F., 26 de marzo de 1992, pág. 10.

y con la premisa de que el despido debe ser el último recurso que se busque en los reajustes presupuestales".³⁷⁶

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.

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 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.

376 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.

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 las 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 1988.³⁷⁷ Los otros conflictos registrados corresponden a pugnas intergremiales por la representación sindical, básicamente en la sección de 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

377 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.

(SUTSPEMIDBC), que goza de la representaci3n exclusiva de los trabajadores, sancionada y refrendada por la Ley del Servicio Civil, imposibilita cualquier intento de movilizaci3n u organizaci3n alternativa. Las relaciones corporativas gobierno-sindicato-burocracia, impiden la protesta al margen de la dirigencia sindical. La 3nica movilizaci3n posible es la inducida o sancionada por la organizaci3n corporativa.

El cambio de gobierno en 1989 marcará el inicio de la protesta pol3tica, pero tambi3n de la puesta en pr3ctica de medidas tendientes a adelgazar a la administraci3n p3blica y con ella a 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 administraci3n saliente, apelará al derecho de huelga que aqu3lla consagra para encarar la pol3tica 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 relaci3n entre dirigencia sindical y administraci3n durante los primeros tres ańos 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 pol3tica de reestructuraci3n administrativa, materializada en recortes de personal.

Para corroborar los argumentos anteriores, presentaremos primeramente los contenidos de la protesta y el conflicto en el sector p3blico durante la 3ltima d3cada (1983-1992), para posteriormente detenernos en el an3lisis de los factores condicionantes de la movilizaci3n corporativa de la burocracia en Baja California.

La protesta política de la burocracia

Durante el sexenio del gobernador Xicoténcatl Leyva Mortera/Oscar Baylón Chacón (1983-1989),³⁷⁸ los conflictos intergremiales en la Sección Mexicali del SUTSPEDIDBC, 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”.³⁷⁹

Entre 1983 y 1987 se registraron fuertes pugnas en torno a la representatividad del Comité Ejecutivo de la Sección Mexicali del SUTSPEDIDBC. Pugnas que tuvieron como principales protagonistas al 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.³⁸⁰ 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.³⁸¹ 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

378 Véase nota 215.

379 “Los burócratas no pedirán aumento”, *El Mexicano*, Tijuana, B.C., 14 de agosto de 1986, pág. 1A.

380 Véase nota 231.

381 “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.

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 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".³⁸²

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".³⁸³ La tensa calma que reinó

382 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' Kazama 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 inexperto y divide a la burocracia: Figueroa Díaz", *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 25 de diciembre de 1983, págs. 3 y 9A.

383 En enero de 1985 falleció Miguel Zúñiga Padilla y en su lugar fue nombrado el también

durante algunos meses en 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 Seccio-

ensenadense José Guadalupe Peralta Mejía —bien visto por los “jinetes”—. Noemí Arce Guillén, “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.

nal de Mexicali, triunfó por amplia mayoría la Planilla Magenta que postulaba para el cargo de Secretario General nada menos que a Enrique Escobedo Osuna.³⁸⁴

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 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.³⁸⁵

384 "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; "Sanciona 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 Comité 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., 2ª 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. 1D; Marisela Meza, "Elecciones en el SUTSPEMIDBC", *Rumbo*, Mexicali, B.C., 1ª quincena de febrero de 1987, págs. 1 y 13 y "Triunfó la democracia", *Rumbo*, Mexicali, B.C., 1ª quincena de febrero de 1987, pág. 13.

385 Véanse notas 229 y 231.

Solo 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 SUTSPEDIDBC 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 trataba de una maniobra política “para sacudirse a todo lo que huelga a Raúl Ramírez Funcke —el ex-alcalde priista—”.³⁸⁶ 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.³⁸⁷ 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 SUTSPEDIDBC llamó a un mitin al que concurrieron “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

386 “Ultimátum de los burócratas al Ayuntamiento de Ensenada”, *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 24 de diciembre de 1983, pág. 9A.

387 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.

de medicinas"; adem1s, impugnar1a la falta de guarder1as y de pensiones por viudez. El gobierno prometió atender las peticiones para "coadyuvar en la resoluci3n de la problem1tica de los trabajadores".³⁸⁸

El 1ltimo conflicto laboral del periodo se registr3 el primero de febrero de 1988 en el ayuntamiento de Tecate. Consistió en un paro de una hora al que convoc3 el Comit3 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 declar3 de forma inmediata "que se liquidar1an los salarios una vez que el presidente municipal, Jes1s M3ndez Zayas, retornara de la Ciudad de M3xico".³⁸⁹

Las elecciones municipales de julio de 1986 se significaron por el triunfo del Partido Acci3n 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 as1 lo que ser1a un vuelco en la cultura pol1tica de la entidad, cuya culminaci3n habr1a de darse en las elecciones para gobernador y ayuntamientos el 2 de julio de 1989. A diferencia de 1983, los saldos electorales de 1986 permitían el arribo al poder de una administraci3n municipal contraria a los intereses pol1ticos del partido oficial. Es decir, por primera vez se instalaba en el gobierno un partido —tenazmente— opositor. Con ello se iniciaba tambi3n un periodo caracterizado por el hostigamiento constante del aparato priísta, encabezado por el gobernador, contra el ayuntamiento panista.³⁹⁰

388 "Trabajadores del estado y municipio demandan mejoras en el ISSSTECALI", *Rumbo*, Mexicali, B.C., 1^a quincena de mayo de 1985, p1g. 3.

389 "Paro de bur3cratas; piden aumento", *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 2 de febrero de 1988, p1g. 3A.

390 Al respecto Benedicto Ruiz ha escrito: "El a1o de 1986 fue de sorpresas electorales en Baja California. El triunfo del PAN en Ensenada(...) introdujo una serie de cambios en el panorama pol1tico de la regi3n. Se se1ala esto porque si bien el PST se constituy3 en el primer partido que gan3 (o que se le reconoci3) al PRI, el mismo municipio en su larga historia de triunfos, no produjo mayores alteraciones en el plano de las fuerzas pol1ticas ni en los grupos sociales. La raz3n principal es que finalmente la administraci3n pesetista

El primer año de gobierno panista fue particularmente intenso en el conflicto con el poder ejecutivo estatal. La burocracia jugó 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 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”.³⁹¹ 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”.³⁹² 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”.³⁹³ Ruffo hizo cuentas y el 14 de mayo tomó

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 es 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 PAN, 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.

391 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.

392 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.

393 “Rechazan la iniciativa del ayuntamiento de Ensenada para elevar unos impuestos”, *El Mexicano*, Tijuana, B.C., 15 de mayo de 1987, pág. 1A.

la decisi3n de recortar a 373 empleados (176 de confianza y 197 de base) del ayuntamiento. Era la acci3n esperada para dar inicio a las hostilidades. La notificaci3n del acuerdo de cese fue r3pidamente impugnada por el sindicato, argumentando la violaci3n —efectiva— a la Ley del Servicio Civil, “ya que 3sta no contempla la rescisi3n laboral por falta de recursos econ3micos”,³⁹⁴ adem3s de que la mayoría de los trabajadores de confianza —a lista de raya— eran sujetos a la base y por lo tanto el n3mero de sindicalizados despedidos aumentaría. La dirigencia sindical acord3 realizar paros en el ayuntamiento para exigir que se diera marcha atr3s a la medida. R3pidamente las diferentes organizaciones y medios de comunicaci3n 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 cansarí de afirmar que el conflicto obedecía a factores “estrictamente laborales” y que no había trato injusto del gobierno estatal hacia el ayuntamiento. A rengl3n seguido establecía que “el estado no estaba obligado a canalizar fondos adicionales” para solucionar la querrela.³⁹⁵ La dirigencia sindical acusaba a Ruffo Appel de tratar de ocultar un problema mayor de traici3n a la patria: “El ayuntamiento est3 motivando un problema que no existe, pero adem3s, pudiera ser una estrategia del Partido Acci3n Nacional, para acallar una situaci3n de tipo polític, de clara traici3n 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 incapacidad total para gobernar, y aunque hay empresarios con actitudes positivas en Baja California y en Méxic, el comportamiento del alcalde de Ensenada demuestra que no es lo mismo manejar una fábrica de harina de

394 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 enumeraci3n de las causales de rescisi3n sin responsabilidad para el estado y municipios no incluye la falta de recursos econ3micos. Véase cuadro 4.13a.

395 “El Estado no est3 obligado a canalizar fondos adicionales”, *El Mexicano*, Tijuana, B.C., 22 de mayo de 1987, pág. 1 y 4A.

pescado que un municipio".³⁹⁶ 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.³⁹⁷ Ello dio 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.³⁹⁸ A la par que el PST exigía 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, pues de lo contrario podría salir "con tambores destemplados".³⁹⁹

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.⁴⁰⁰ La intervención

396 "Los burócratas no ceden ante un capricho de Ruffo", *El Mexicano*, Tijuana, B.C., 24 de mayo de 1987, pág. 1A.

397 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.

398 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.

399 "Que Ruffo pida licencia, aconseja el FRAP", *ABC*, Tijuana, B.C., 21 de junio de 1987, pág. 1.

400 "Apoyo popular a Ruffo", *El Heraldo 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.

de la Comisi3n del Congreso tendi3 un puente para dirimir el conflicto. Por primera vez existía una instancia para la consulta y negociaci3n 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 reinstalaba a los 197 trabajadores de base despedidos.⁴⁰¹ Sin embargo, el litigio en torno a los 176 empleados de confianza continuaba en el Tribunal de Arbitraje. El 2 de noviembre el Tribunal dict3 sentencia: "Reinstalaci3n y pago de salarios caidos a los trabajadores a lista de raya que fueron despedidos el pasado mes de mayo por las autoridades municipales".⁴⁰² Adem1s, 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 situaci3n, pues la basificaci3n significaba elevar las erogaciones de su hacienda. Con el dictamen del Tribunal renacía el conflicto. Ante la nueva situaci3n, Ruffo solicitaría un amparo federal contra el fallo del Tribunal.⁴⁰³

El presupuesto asignado para el municipio de Ensenada en 1988, tambi3n era deficitario. Adem1s, el gobierno del estado descont3 de las participaciones federales asignadas, los préstamos del 87. Quincena tras quincena las autoridades locales se declaraban imposibilitadas para cubrir las nóminas de sus empleados; el ahogo presupuestal rendía frutos. En mayo de 1988 Ruffo presentaba al

401 "Sus sueldos dependerán de los recursos", *ABC*, Tijuana, B.C., 21 de julio de 1987, p1g. 1 y "Brindan crédito a Ensenada para resolver problemas financieros", *El Mexicano*, Tijuana, B.C., 30 de julio de 1987, p1g. 1 y 4A.

402 "Reinstalarán a trabajadores despedidos por Ruffo Appel", *El Mexicano*, Tijuana, B.C., 4 de noviembre de 1987, p1gs. 1 y 6A.

403 "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, p1gs. 25 y 27 y "Ruffo pide amparo contra el Tribunal de Arbitraje", *ABC*, Tijuana, B.C., 10 de noviembre de 1987, p1g. 1.

governador 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.⁴⁰⁴ El *vía crucis* 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.⁴⁰⁵ 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 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 resovedor 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".⁴⁰⁶

404 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.

405 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.

406 Miguel Cervantes Sahagún, "Ruffo dijo su verdad y los ensenadenses abuchearon

Una vez confirmados y aceptados los resultados electorales del 2 de julio de 1989 por los cuadros políticos locales,⁴⁰⁷ 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—, pero esté quien esté en el poder, nosotros vamos a seguir luchando por la mejoría de los trabajadores".⁴⁰⁸ 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, encabezado por Federico Valdés Martínez, del nombramiento de base para 227 burócratas, quienes así pasaban a engrosar las filas sindicales.⁴⁰⁹ 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 capítulo III), la nueva normatividad laboral, entre otras novedades, le otorgaba mayor poder al SUTSPEDIDBC, 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

fuertemente a Xico", *Zeta*, Tijuana, B.C., semana del 27 de noviembre al 4 de diciembre de 1987, págs. 27-30.

407 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 M., 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.

408 *Ibidem*.

409 "Autorizan bases a 227 burócratas", *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 6 de octubre de 1989, pág. 10A.

objeto de presionar a las autoridades estatales para que promulgaran la Ley a través de su publicación en el Periódico Oficial, pues el día 19 de septiembre había sido aprobada por el Congreso del Estado.⁴¹⁰ 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.⁴¹¹ La tercera herencia consistió en un ofrecimiento de aumento salarial, que desde el 17 de agosto había solicitado la burocracia⁴¹² y que Ruffo tendría que hacer efectivo el 1o. 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 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 nacio-

410 Los diputados panistas Esthela Rosas de Velarde y Ernesto Pedrín Márquez se opusieron al proyecto de Ley, que finalmente fue aprobada por la fracción priísta —mayoritaria—.

411 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.

412 *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 priístas salientes, los presidentes municipales serían escuchados así por su correligionario, un gobernador priísta; 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.), 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.

nal".⁴¹³ 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.⁴¹⁴ Para septiembre, empleados de la delegación estatal de Tránsito y Transportes en Ensenada denunciaban maltratos por parte de los nuevos funcionarios panistas.⁴¹⁵ 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 SUTSPEDIDBC reiteraba su posición con respecto a los recortes de personal: "primero deberán salir los casi tres mil empleados de confianza del gobierno del estado, para después poder hablar sobre la salida de los trabajadores de base".⁴¹⁶ 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".⁴¹⁷ 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 —en-

413 "Burócratas no permitirán recorte de personal: TY", *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 10 de enero de 1990, pág. 11A.

414 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.

415 "Denuncian maltrato a burócratas", *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 6 de septiembre de 1990, pág. 9A.

416 Juan Arturo Salinas, "Exigirán los burócratas otro aumento salarial", *El Sol de Tijuana*, Tijuana, B.C., 20 de septiembre de 1990, pág. 1.

417 "Burócratas demandan a Montejo Favela", *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 31 de octubre de 1990, pág. 9A.

cabezado por Milton Castellanos Gout— por un adeudo de 1,100 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”.⁴¹⁸

En 1991 se materializaría el enfrentamiento entre sindicato 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.⁴¹⁹ 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 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 ésta 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 servicio médico, primas vacacionales, canasta básica y

418 “Si el ISSSTECALI niega servicios, habrá paros”, *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 7 de noviembre de 1990, págs. 3 y 8A.

419 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 periodo de los funcionarios de los Poderes y Municipios del Estado”. Véase cuadro 4.13a.

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.⁴²⁰ 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 márgen de la ley. De persistir en esa actitud, las normas establecían la rescisión de la relación laboral por tres días de inasistencia injustificada;⁴²¹ a la vez que la Oficialía Mayor del gobierno del estado manifestaba su inconformidad por la existencia de un solo sindicato que aglutinaba a los trabajadores del estado y de los municipios que con sus acciones paralizaba a toda la administración pública.

420 Al inicio de su gestión tanto Ruffo Appel como el alcalde de Tijuana, Carlos Montejo Favela, fijaron altos sueldos a los funcionarios de confianza de primer nivel. Esta medida fue seriamente cuestionada por el sindicato, siendo 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 Urzúa: “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.

421 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.

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".⁴²² De momento, en esos términos concluía la querrela laboral.⁴²³

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

422 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.

423 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*, 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.

310 trabajadores fueron acusados de “traición sindical”⁴²⁴ 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”.⁴²⁵ Con ello se buscaba que los burócratas fueran rescindidos “dado el interés manifiesto de las autoridades por recortar la planta laboral”.⁴²⁶ 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 SUTSPEMIDBC 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

424 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 SUTSPEMIDBC*, Tijuana, B.C., SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, 1989, pág. 36.

425 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”, *Periódico Oficial*, Mexicali, B.C., Gobierno del Estado de Baja California, tomo XCVI, núm. 29, octubre 20 de 1989, pág. 13.

426 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, “SUTSPEMIDBC: 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 SUTSPEMIDBC), Mexicali, B.C., SUTSPEMIDBC, II época, núm. 7, septiembre de 1991, pág. 15.

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 SUTSPEMIDBC 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 persistir la actitud divisionista.⁴²⁷ 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”.⁴²⁸

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 entre dos fuegos: o hacer caso a sus dirigentes o a sus superiores.⁴²⁹

427 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. Borchardt, “No lograrán dividir al sindicato de burócratas”, *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 16 de octubre de 1991, pág. 3A.

428 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.

429 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

Durante el primer cuatrimestre de 1992 fueron constantes las declaraciones y acciones tendientes a cuestionar la poĺtica laboral de las administraciones panistas, tanto a nivel estatal como en los ayuntamientos de Ensenada y Tijuana. Por ejemplo, el 28 de enero la Secci3n Ensenada del SUTSPeMIDBC realiz3 un paro de labores en protesta por la reubicaci3n de 23 trabajadores de Catastro Municipal. Ante ello el alcalde Jes3s del Palacio Lafontaine prometi3 estudiar el problema y darle soluci3n en el corto plazo. Seis d́as despu3s, 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; situaci3n irregular que sería planteada al gobernador.⁴³⁰

Sería sin embargo en el ayuntamiento de Tijuana donde se multiplicarían las fricciones. Primeramente, el alcalde Montejo 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, 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 funci3n específica", raz3n para iniciar una investigaci3n al respecto. Con ello el sindicato consider3 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 agrupaci3n, pues la Ley del Servicio Civil en su art́culo 51 fracci3n X estipulaba la obligaci3n de las autoridades de conceder licencia con goce de sueldo para desempeñar cargos y comisiones sindicales.⁴³¹

paro de bur3cratas", *El Mexicano*, Tijuana, B.C., 22 de enero de 1992, págs. 1 y 2 y "Ofrece el oficial mayor un acuerdo a los bur3cratas sobre descuentos sindicales", *Diario 29*, Tijuana, B.C., 12 de febrero de 1992, pág. 8.

430 V́ctor Alarc3n Requejo, "Realizaron bur3cratas 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. 1D.

431 "Falso que los bur3cratas 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

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, la entrega de terrenos para proporcionar el servicio de panteones a sus agremiados y familiares y el pago de una prima de antigüedad de 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.⁴³²

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 29*, 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.

432 Véase al respecto: “Burócratas amenazan con emplazamientos a huelga”, *El Mexicano*, Tijuana, B.C., 7 de abril de 1992, pág. 8A; Odilón García, “Burócratas 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

Como vimos, la crisis de las relaciones gobierno-sindicato 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 SUTSPEMIDBC, 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.⁴³³

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—

procede un emplazamiento de burócratas", *El Mexicano*, Tijuana, B.C., 14 de abril de 1992, pág. 6A.

433 Odilón García, "Burócratas 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 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.

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.⁴³⁴

Las futuras negociaciones 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 priísta.

434 "Convención estatal de burócratas", *El Mexicano*, Tijuana, B.C., 25 de marzo de 1992, pág. 1D; Guillermo Sayago, "Convención en Tecate", *El Mexicano*, Tijuana, B.C., 27 de marzo de 1992, pág. 2A; Ernesto Calvillo Ureña, "Elaboran burócratas su pliego petitorio para la revisión del convenio laboral", *Diario 29*, 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.