

LAS TRANSFORMACIONES DEL CORPORATIVISMO

REGIONAL. RELACIONES ESTADO-SINDICATO EN EL SECTOR PÚBLICO DE BAJA CALIFORNIA

Víctor Alejandro Espinoza Valle*

RESUMEN

En este trabajo se analizan los cambios en las relaciones corporativas entre el ejecutivo y el sindicato de burócratas en Baja California. A nivel regional, la dinámica corporativa ha estado condicionada por los procesos políticos locales que determinan el marco legal y la constitución de la representatividad sindical. Por ello, la elección de Ernesto Ruffo Appel, primer gobernador de origen panista en la historia política mexicana, en el verano de 1989, y con él la instrumentación de una política de control del gasto público y de redimensionamiento de la administración pública, ha supuesto un cambio fundamental en las reglas del funcionamiento de la relación entre el ejecutivo y el sindicato de burócratas.

La información utilizada incluye la revisión de la normatividad para el empleo público, entrevistas a líderes y el análisis de los documentos básicos y de divulgación de la organización sindical.

ABSTRACT

This work analyzes changes in the corporative relations between the executive and the state employees' union in Baja California. At the regional level, this corporative dynamic has been shaped by the local political processes that define the legal framework and composition on union representation. Given this state of affairs, the 1989 election of Ernesto Ruffo Appel as Baja California's governor - the first member of the opposition PAN party to be elected to a governorship in the history of Mexico— and the successive implementation of a policy to control public spending and to revamp the state's public administration structure together imply underlying changes in the rules governing the relationship between the executive and the union of state employees. The information on which this review is based includes an exploration of the state of affairs among public employees, interviews with labor leaders, and an analysis of documents made available by the employee's union

* Víctor Alejandro Espinoza Valle: Director del Departamento de Estudios Sociales de El Colegio de la Frontera Norte. Se le puede enviar correspondencia a Blvd. Abelardo L. Rodríguez 21. Zona del Río, Tijuana, Baja California. Tels: 300411, 300412, 300413 y 300418.

Presentación

El propósito central del trabajo es analizar los cambios en la relación gobierno-sindicato en el sector público de Baja California, estableciendo sus condicionantes principales. Los procesos políticos de la entidad han determinado los tiempos y ritmos del proceso de restructuración estatal y las tendencias de cambio en la estructura corporativa. De ahí la particularidad del caso bajacaliforniano: será el gobierno de origen panista encabezado por Ernesto Ruffo Appel, el cual a partir de 1989 impulse un programa de reforma estatal en plena concordancia con los objetivos del proyecto de modernización política y económica que a nivel nacional es puesto en marcha por el ejecutivo federal en el año de 1982.

La modernización estatal y las transformaciones del corporativismo¹ son procesos íntimamente relacionados. El nuevo estilo de gestión pública resulta incompatible con la estructura corporativa tradicional al romperse los nexos de identificación partidaria entre gobierno y representación sindical, base de sustento del pacto corporativo. Lo anterior se ilustra claramente mediante el análisis de la relación ejecutivo-sindicato único de burócratas. El deterioro ostensible de la relación entre el gobierno y la representación sindical inicia justo al conocerse los resultados electorales de 1989. La política de restructuración administrativa y de control del gasto público es

¹ En este trabajo se utiliza el concepto de corporativismo como “un tipo de orientación política y de representación gremial inducida o controlada por el Estado”. Al respecto Manuel Camacho precisa: “(El corporativismo) es un término útil para denominar ciertos tipos de orientación política y de representación gremial inducida o controlada por el Estado. El corporativismo, como política gubernamental, proviene de (y corresponde) a una orientación ideológica estadista (organicista) y se ejecuta en la forma de decisiones que buscan la fragmentación de las clases sociales con el propósito de facilitar el predominio estatal y disminuir la fuerza y los proyectos de la sociedad civil. Como representación social, el corporativismo es el medio para mantener divididas a las fuerzas sociales al mismo tiempo que se les supedita Ideológica y organizativamente al Estado”, Manuel Camacho, *El futuro Inmediato*. Siglo XXI/ Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, pág.25 (La Clase Obrera en la Historia de México, 15).

Tres trabajos son fundamentales para analizar la problemática propuesta: Luis F. Aguilar Villanueva, *Cambios en la gestión gubernamental y reforma del Estado*, Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios Sociales, 1991, Cuadernos de Discusión, Núm. 1; Ilan Bizberg, “La crisis del corporativismo mexicano”, en Foro Internacional. México, El Colegio de México, Vol.XXX-4, núm.120, abril-Junio de 1990 y Francisco Zapata, *Relaciones laborales y negociación colectiva en el sector público mexicano*. México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 1987 (Documentos de Trabajo).

rechazada por la organización, que inicia una permanente movilización amparada en una nueva, normatividad del empleo público local, promulgada dos días antes de la toma de posesión del gobernador panista.

D) *Reforma del Estado y transformación corporativa*

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

A nivel nacional, la reforma estatal, que hasta 1991 había priorizado el adelgazamiento del sector paraestatal, ha entrado en una nueva fase a partir de 1992. En esta nueva etapa se prevé el redimensionamiento del sector central. Las acciones redimensionadoras han iniciado con el anuncio de fusión, el 7 de enero de 1992, de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto.²

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

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

Sin embargo, el tránsito modernizador de la administración pública enfrenta graves obstáculos: en el sector central se concentra el 77 por ciento del empleo público, del cual aproximadamente el 80 por ciento, es personal de base³ y por lo tanto perteneciente a los sindicatos integrados a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). La Federación dentro del sector popular del PRI es la principal organización adherida a la CNOP-UNE; y es, además, la única corporación que agrupa a la totalidad de los sindicatos de trabajadores del sector central.⁴ La FSTSE ha probado ser una pieza fundamental para la instrumentación de la política general del poder ejecutivo a lo largo de la última década. Lo anterior ilustra el dilema que deberá enfrentar el Estado mexicano; llevar adelante el proyecto de reforma estatal, trascendiendo al sector paraestatal, implicará hacer frente al viejo sistema de dominación corporativo. Lo que obligaría a modernizar los diferentes sectores del partido oficial, es decir, a una profunda reforma del PRI y del sistema de partidos. En los próximos años podrán evaluarse los verdaderos alcances de la modernización política.

Hasta finales de 1991, para la burocracia sindical y el sistema corporativo, la reforma del Estado se había traducido en una importante restricción de los bienes económicos de que disponía para llevar a cabo con eficacia el control sobre el empleo público. A la burocracia se le exigía mayor eficiencia en el uso de los recursos como paliativo al deterioro de los niveles de vida de los trabajadores públicos. Ello se tradujo en brotes de descontento en la base sindical y cuestionamiento a los mecanismos de apoyo clientelar al régimen. Sin embargo, en la perspectiva de la reforma del sector central, la flexibilización de los contratos de trabajo y los recortes substanciales de personal -para mencionar sólo dos vertientes- erosionarían las bases en que se sustenta el poder de la FSTSE. Esa será la prueba de fuego para la burocracia sindical: acatar las disposiciones de la

3 En el estudio del Instituto Nacional de Administración Pública, *Tamaño y composición de la administración pública mexicana*. México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación/INAP, 1988, pág. 35; el porcentaje de la población de trabajadores de base del sector central federal se estima en 85.2 por ciento.

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

reforma y con ello aceptar su virtual desaparición o dar una respuesta apelando a la movilización de sus agremiados. En ello reside el dilema a que se enfrentará la dirigencia en el mediano plazo. Sin embargo, la instrumentación de las medidas de reforma del Estado y los cambios introducidos en las reglas del funcionamiento del pacto corporativo no siguen un patrón homogéneo a nivel nacional. En efecto, al estudiar los procesos en el plano regional comprobamos que existen factores en la estructura política local que condicionan las formas y ritmos como se desarrolla la modernización del Estado. Concretamente en Baja California, el proyecto de autorreforma estatal será impulsado por el ejecutivo local siete años más tarde que a nivel federal. Como sabemos, las elecciones del 2 de julio de 1989 se significaron por el triunfo del candidato panista a la gubernatura, Ernesto Ruffo Appel, hecho sin precedentes en la historia política mexicana.⁵

El nuevo gobernador traducirá sus promesas de campaña acerca de un cambio en el funcionamiento de la administración pública en el impulso al programa de reforma estatal, orientado hacia la reducción del gasto público a través de una estrategia jerarquizada de acciones: a) disminución de los ritmos de crecimiento del personal en base a la restricción en el número de trabajadores contratados y al recorte del empleo; b) reordenamiento y municipalización de oficinas públicas y c) modernización-marginal-de los procesos de trabajo. Será el gobierno de origen panista quien se eche a costas la tarea de reestructurar los aparatos de gobierno y racionalizar el gasto público, en plena concordancia con las políticas de modernización impulsadas por el ejecutivo federal.

La singularidad del proceso de reforma del Estado en Baja California estriba no sólo en su tardía instrumentación, sino en el hecho de que es puesto en marcha por un gobernador de extracción panista

5 Además de la gubernatura, el Partido Acción Nacional obtuvo las alcaldías de Tijuana y Ensenada, así como 9 de los 15 distritos electorales en disputa, lo que le garantizaba la mayoría formal de diputados dentro del Congreso Estatal. Así, éste quedó Integrado por 9 diputados del PAN, 6 del PRI y 4 de representación proporcional (PRD, PARM, PPS, PFCRN). Sin embargo, dada la identificación política de éstos dos últimos con el PRI, se subraya la suerte de empate entre las dos principales organizaciones dentro del Poder Legislativo Local. Para un examen detallado del proceso electoral de 1989 y de sus protagonistas, véase Tonatiuh Guillen López, "Baja California, una década de cambio político" en Tonatiuh Guillen López (coord.), *Frontera norte. Una década de política electoral*. México, El Colegio de México/El Colegio de la Frontera Norte, 1992, págs. 139-185.

que, por lo mismo, no ha contado con los apoyos políticos tradicionales provenientes de la estructura corporativa, y que por el contrario ha tenido que enfrentar. Sin embargo, la ausencia de los apoyos tradicionales que provee la estructura política local y que pudieran significar obstáculos a la instrumentación de las políticas de gobierno, le ha permitido desarrollar un nuevo estilo de gestión pública en el que destaca un cambio fundamental en la relación entre el gobierno y las representaciones sindicales tradicionales. El hecho de que Ruffo Appel asumiera la gubernatura sin compromisos políticos partidarios con las organizaciones priístas locales, le ha permitido un margen de autonomía frente a la estructura corporativa. Así, el proceso de reforma del Estado y las transformaciones del corporativismo que tienen lugar en Baja California han estado condicionadas por la dinámica política local cuyo momento culminante fueron las elecciones del verano de 1989. La transformación del corporativismo se ha materializado en el cambio en las formas de negociación de la problemática social. El gobierno de Ruffo Appel ha privilegiado el trato individual con los peticionarios y/o miembros de las organizaciones, desplazando a los líderes tradicionales en la negociación de las demandas.⁶ Ello supone la quiebra del esquema de intercambios económicos y políticos en que se sustenta el pacto corporativo.⁷ Así, el nuevo estilo de gestión debe hacer frente a la oposición de los líderes de las organizaciones tradicionales. El ejemplo más conspicuo ha sido su enfrentamiento con la representación del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California (SUTSPEMID-BC).

Una diferencia fundamental del proceso de transformación corporativa en Baja California respecto a la dinámica de la reforma estatal en el plano nacional y su impacto en las estructuras corporativas, estriba en que, con éste último caso la política de restructuración federal ha

6 Puede verse al respecto el artículo de Óscar F. Contreras y Víctor Alejandro Espinoza Valle, "Frontera y sociedad en Baja California" en *Política* 115, Suplemento de *El Nacional*, México, D.F., Julio 18 de 1991, págs. 18-20; así como el trabajo de Tañía Hernández Vicencio, Tendencias de cambio en las relaciones corporativas. Un estudio de las organizaciones de taxistas de la CTM en Tijuana, B.C"; Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte, 1992, en especial capítulo III, págs. 88-161. Tesis de Maestría en Desarrollo Regional.

7 Acerca de la dinámica del Intercambio de bienes en el pacto corporativo y de sus contenidos, puede consultarse el artículo de Ma. Amparo Casar, "¿Qué será del corporativismo mexicano?" en *Nexos*, núm. 168. México, diciembre de 1991, pág. 50.

contado con la disciplina y el apoyo político de importantes organizaciones como la CROM, la CROC y la FSTSE.⁸ En Baja California, al romperse la identificación partidaria ejecutivo-organizaciones, el gobierno de Ruffo Appel no sólo ha carecido de la base clientelar tradicional, sino que ha debido desarrollar una política que enfrenta al esquema corporativo, apelando a una ciudadanía que creció al margen del mismo. Quizá en la base del vasto apoyo y simpatías electorales de que goza el PAN en Baja California se encuentra la disputa gobierno-líderes tradicionales.

El análisis detallado del proceso de transformación corporativa nos permite comprender las condicionantes del conflicto gobierno-líderes por sectores corporativos. En el caso que nos ocupa -factores de cambio en la relación estado-burocracia en Baja California-, las políticas de reestructuración gubernamental y de racionalización del gasto público puestas en marcha por el ejecutivo estatal a partir de 1989, provocaron la protesta y movilización del sindicato de burócratas. Protesta activa impulsada por la representación sindical que difiere de la movilización burocrática federal que tuvo lugar entre 1983 y 1988,⁹ no sólo en el tiempo, sino básicamente en el tipo de condicionantes y en el contenido de sus reivindicaciones. En el plano nacional, las políticas de reforma del Estado y las estrategias diseñadas para hacer frente a la crisis económica, se tradujeron en una fuerte caída salarial e inestabilidad laboral para la burocracia federal, factores que obligaron a los trabajadores al servicio del Estado a salir a la calle. El tránsito de la oficina a la plaza pública politizó la movilización y llevó a cuestionar a la representación sindical, quien en todo momento mostró su disciplina ante las medidas de ajuste gubernamental. En el caso de Baja California, el registro del conflicto laboral en el sector público inicia justamente en el año de 1989. El programa local de reestructuración estatal y de control del gasto público se traduce también en inestabilidad laboral, pero no en deterioro salarial para la burocracia estatal y municipal. Sobre todo se combate la estructura de privilegios de que gozaba la

8 Como lo muestra Ilán Bizberg en su artículo, "¿Para qué sirve el Congreso del Trabajo?", México, *Nexos*, núm. 60, abril de 1991, pág. VI. (En *Cuaderno de Nexos*, núm. 34)

9 Un análisis pormenorizado de los conflictos en el sector público mexicano durante el periodo se encuentra en el trabajo del autor, *Reforma del Estado y relaciones laborales en el sector público mexicano. El caso de Baja California*, Tijuana, B. C., El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios Sociales, 1992 (mimeo).

representación sindical -por ejemplo, la reducción de licencias y permisos por cargos sindicales, así como la asignación de gastos de representación se instrumentó una política de control del ingreso de personal al sector público y de recorte del ya existente, así como el cumplimiento estricto de los horarios de trabajo. Como medida principal destaca el recorte de las fuentes de subsidio gubernamental del sindicato.¹⁰ Así, al romperse los nexos de identificación partidaria entre gobierno y sindicato con la elección de Ernesto Ruffo Appel, la nueva política de restructuración estatal no contó -como en el caso federal- con el apoyo de la representación sindical. Por el contrario la dirigencia llamó a la movilización de sus agremiados para enfrentar la política “antiobrera” de Ruffo Appel. Evidentemente la base sindical se opone a las políticas de austeridad del gobierno local, hecho perfectamente capitalizado por la dirigencia. La paradoja estriba en el hecho de que la protesta pública que induce la representación sindical se endereza contra las actitudes pro-empresariales del gobernador panista, que a decir del sindicato, representan un claro retroceso en las conquistas de los trabajadores, pero nunca en contra de la reforma del Estado, que a nivel nacional impulsa el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

II) Empleo público y reforma del Estado en Baja California¹¹

En 1990 la población burocrática en Baja California representó aproximadamente el 9.5 por ciento de la Población Económicamente Activa -ocupada- en la entidad. Un total de 56 578 personas laboraban en la administración pública local y en las entidades y dependencias federales. El 49 por ciento, es decir, 27 724 eran trabajadores federales y 28 854 (51 por ciento) empleados al servicio del estado y de los municipios. Las cifras ilustran la importancia adquirida por los trabajadores al servicio del Estado dentro de la estructura laboral en Baja California.¹²

10 Véase nota 59.

11 La Información estadística contenida en este apartado fue tomada del trabajo del autor: Reforma del Estado y relaciones laborales en el sector público mexicano... citado anteriormente.

12 La relevancia del trabajo en el sector público de Baja California puede ponderarse al compararlo con la ocupación reportada en la Industria maquiladora, que representa aproximadamente el 13.9 por ciento de la PEA ocupada. Para 1989, esta Industria ocupaba a 82950 personas en la entidad. Véase José Walter Rangel, “Información estadística básica del estado de B.C.” en *Diálogo Nacional* 1,

Dados los objetivos del presente trabajo, presento una breve reflexión acerca de la evolución del personal al servicio del estado y de sus municipios.

CUADRO 1				
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN BAJA CALIFORNIA				
POR AÑOS SELECCIONADOS. 1955-1990				
AÑO	PERSONAL DOCENTE	BUROCRACIA		TOTAL
		ESTATAL Y MUNICIPAL	PERSONAL DEL SECTOR PARAESTATAL	
1955	1478	1930	925	4333
1959	1912	2496	1196	5604
1965	2493	3254	1559	7306
1971	3008	3927	1882	8817
1977	3873	5055	2422	11350
1983	6672	8709	4173	19554
1988	9310	12153	5824	27287
1989	9915	12942	6202	29059
1990	9845	12851	6158	28854

FUENTE: VAEV. *Reforma del Estado y relaciones laborales en el sector público mexicano. El caso de Baja California, op. cit.*

Como se observa, el empleo estatal experimentó un crecimiento sostenido hasta 1989, año en que inicia su estabilización, lo cual nos indica una diferencia de cinco años respecto al momento de inflexión o cambio de patrón del crecimiento que registra el empleo burocrático nacional y que tiene lugar en 1984. Los datos nos indican que las medidas de reforma estatal referentes a la contracción del gasto público por la vía del control del crecimiento del personal burocrático, en Baja California cobran plena vigencia hasta el año de 1989. En los primeros 22 años considerados (de 1955 a 1977) el empleo público en la entidad crece de manera moderada, pues sólo se registra un crecimiento de 7 017 personas. A partir de 1977 el ritmo de crecimiento se incrementa rápidamente y entre este último año y 1989, es decir, en 12 años, la población burócrata aumenta en 17 709 personas, estableciéndose en este último año el punto más alto de crecimiento y el inicio de la estabilización.

Ahora bien, si agrupamos la información de acuerdo a los diferentes periodos de gobierno en la entidad, podemos apreciar más claramente la manera como se fue dando el crecimiento del personal gubernamental. Los dos sexenios que mayor crecimiento absoluto registran son los de Roberto de la Madrid R. y Xicoténcatl Leyva Mortera-Óscar Baylón Chacón.¹³ En dichos periodos la población burócrata aumentó en 8204 y 9505 personas, respectivamente.

CUADRO 2			
BAJA CALIFORNIA. RITMO DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PERSONAL AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS POR PERIODOS. 1955-1990			
PERIODO	TRABAJADORES ESTATALES	TRABAJADORES MUNICIPALES	COMPORTAMIENTO GENERAL
1955-1959	9.5	5.8	7.3
1959-1965	8.0	2.8	5.0
1965-1971	0.6	6.1	3.4
1971-1977	6.8	3.3	4.8
1977-1983	10.3	13.4	12.0
1983-1989	7.9	8.2	8.1
1989-1990	-9.4	5.8	-0.7

FUENTE: VAEV, *Reforma del Estado y relaciones laborales en el sector público mexicano. El caso de Baja California, op. cit.*

Si en términos absolutos la población burócrata creció de manera moderada hasta 1977, a partir de ese año el ritmo se incrementa aceleradamente llegando a una tasa de crecimiento anual del 12 por ciento entre 1987 y 1983. Para el siguiente sexenio aun cuando sea el que en términos absolutos registra el más alto crecimiento, la tasa anual desciende a un 8.1 por ciento, pero evidentemente continúa siendo muy elevada.¹⁴

13 Los diferentes periodos y gobernantes desde que Baja California adquirió el rango constitucional como entidad federativa son: 1953 a 1959, gobierno de Braulio Maldonado Sandez; 1959 a 1965, gobierno de Eligió Esquivel Méndez; 1965-1971, gobierno de Raúl Sánchez Díaz; 1971-1977, gobierno de Milton Castellanos Everardo; 1977-1983, gobierno de Roberto de la Madrid Romandía 1983-1989, gobierno de Xicoténcatl Leyva Moriera y Óscar Baylón Chacón; 1 de noviembre de 1989, da Inicio el gobierno de Ernesto Ruffo Appel.

14 Cabe señalar que a partir de 1977 el crecimiento del empleo se ha concentrado de manera fundamental en los ayuntamientos, pues si en el periodo de 1977 a 1983, el ritmo general de crecimiento es del 12 por ciento, en los ayuntamientos se eleva hasta un 13.4 por ciento. Para el siguiente sexenio sigue siendo ligeramente

Sin embargo, será en 1989 cuando se evidencie el cambio en el patrón de crecimiento del empleo estatal. Es precisamente el año cuando da inicio el primer gobierno de origen panista en la entidad. Entre 1989 y 1990 el ritmo de crecimiento del empleo público cae a un -0.7 por ciento. Si bien en términos absolutos la reducción sólo se cifra en 205 empleados, la caída porcentual es muy acentuada y parece ser un efecto fundamental de la puesta en práctica de una política tendiente a reducir el tamaño de la administración pública local en su núcleo determinante: la burocracia.

III) Condicionantes del marco legal de las relaciones laborales en el sector público

En las entidades federativas la burocracia pública está integrada por los trabajadores al servicio de la federación, del estado y de los municipios. Tanto las formas de organización sindical como el establecimiento de las condiciones de trabajo están sujetas a distintos tipos de normatividad. En el caso de los empleados federales, la ley reglamentaria del artículo 123, apartado B constitucional, establece los lineamientos que regulan la organización laboral y las formas de agrupación sindical; sólo al Congreso de la Unión compete la facultad de modificar los contenidos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En el caso de las burocracias estatales y municipales, hasta 1982, con las reformas al artículo 115 constitucional promovidas por el presidente Miguel de la Madrid, carecían de marco legal alguno que normara las relaciones laborales. Sin embargo, aun cuando la fracción IX de dicho artículo establezca que las “relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas lo que a sus trabajadores se refiere”;¹⁵ no se hace explícito cuál de los apartados

Superior al registrado en el comportamiento agregado y para 1989-1990, aun cuando la tasa de crecimiento general es negativa (-0.7 por ciento), la caída se registra en los empleados al servicio del gobierno del estado, mientras que en los municipios se da un crecimiento positivo del 5.8 por ciento. Por lo demás, la población burócrata estatal y municipal se concentra lógicamente en los municipios de mayor población de la entidad (Tijuana y Mexicali). En Mexicali -capital del estado- laboran el 48 por ciento de los burócratas, en Tijuana el 33.8 por ciento y en Ensenada y Tecate, el 15.6 por ciento y el 2.2 por ciento, respectivamente.

del 123 (A o B) será el que rijan dichas relaciones: por lo que en cada entidad, las legislaturas han “podido resolver, a su conveniencia, si los mínimos legales que reconoce son los del apartado A o los del apartado B”.¹⁶

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

Al otorgar a los congresos estatales la facultad de legislar en materia laboral, mediante las reformas al artículo 115 constitucional, la disputa en torno a la definición del trabajo burocrático quedó relegada a los niveles locales, evitando con ello el Estado, la negociación con la representación nacional de los empleados estatales y municipales. Este factor, aunado a la más baja membresía, parece explicar la menor centralidad política de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados, Municipios e Instituciones Descentralizadas de los Gobiernos Estatales y Municipales de la República Mexicana (FSTSGEM), en comparación con el amplio poder de que ha dispuesto la (FSTSE), dentro del sistema corporativo.¹⁷ El hecho de que las negociaciones

15 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Trillas, 2a. ed., 1984, Artículo 115, fracción IX, pág. 104. Como señala Raúl Trejo Delarbre: “La modificación constitucional estableció, en un artículo transitorio, la obligación para las legislaturas estatales de reglamentar las relaciones laborales, en cada entidad, en el plazo de un año. Sin embargo, un año y medio después en sólo dos estados se había cumplido con tal disposición y, casi seis años más tarde, todavía no se completaba ese proceso en todas las entidades federativas del país, de tal suerte que los trabajadores al servicio de gobiernos locales y municipales, en muchos sitios, seguían en una molesta Indefinición laboral”, *Crónica del sindicalismo en México (1976-1988)*. México, Siglo XXI, 1990. pág. 381.

16 *Ibidem*.

17 Así, a diferencia de lo que sucede en el plano nacional, los sindicatos locales y no la FSTSGEM, son los verdaderos depositarios del poder.

laborales se desarrollen en cada entidad y por cada sindicato, desarticula el potencial negociador de la FSTSGEM, restándole poder representativo y por ende político frente al Estado y sus agremiados.¹⁸

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

IV) La FSTSE en Baja California

En Baja California, el empleo federal participa de la misma dinámica corporativa derivada de la centralidad negociadora y política de la FSTSE, cumpliéndose así las pautas de control laboral y sindical que caracterizan al comportamiento nacional de la Federación: de apoyo clientelar al régimen y de relación patrimonial con sus agremiados.

Según la información proporcionada por la FSTSE¹⁹ y complementada con los datos de nuestra investigación, para 1991, en Baja California

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

existen 43 sindicatos adheridos a la Federación, con una membresía aproximada de 34242 personas.²⁰ El sindicato con mayor número de afiliados es el SNTE, que con 24261 trabajadores en sus secciones 2 y 37, concentra aproximadamente al 71 por ciento de los miembros de la FSTSE en la entidad. Le siguen el Sindicato de los Servicios Coordinados de Salud (ex Secretaría de Salubridad y Asistencia), con aproximadamente 1862 afiliados; el Sindicato del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con 1562 miembros; el Sindicato de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con 1123 afiliados y el Sindicato de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos con 976 miembros.²¹ Estos cinco sindicatos concentran el 87 por ciento -29784- de la membresía de la FSTSE en Baja California. Resulta importante hacer notar que el empleo público federal muestra una alta tasa -promedio- de sindicalización en Baja California. Esto se deriva del hecho de que aproximadamente el 88 por ciento de los trabajadores federales ocupan una plaza de base y prácticamente resulta automática la incorporación de estos trabajadores a los sindicatos oficiales²² y por ende a la FSTSE.²³

19 Entrevista al profesor Luis Lozano, Secretario de Organización del Comité Ejecutivo Municipal (Tijuana) de la FSTSE, Tijuana, B.C., 10 de diciembre de 1991 y Comité Ejecutivo Municipal, FSTSE, Mexicali, B.C., octubre de 1991.

20 Estimaciones del autor, contenidas en la Investigación *Reforma del Estado y relaciones laborales en el sector público mexicano. El caso de Baja California, op.cit.* Los datos coinciden con la Información proporcionada por la FSTSE a través de Luis Lozano, quien afirma que “la FSTSE en Baja California cuenta con 32000 afiliados”.

21 *Ibidem.*

22 Aun cuando el artículo 76 de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional*, México, 21 ed., Porrúa, 1986, pág. 49, señala que “El Estado no podrá adoptar, en ningún caso, la cláusula de exclusión”, las propuestas y aprobación para ocupar las plazas de base, han correspondido a los sindicatos. Además, como señala un autor, existen una “serie de prácticas que posibilitan que todos los trabajadores del Estado estén dentro de los sindicatos de control. Por ejemplo: en algunas dependencias del gobierno a todos los trabajadores de nuevo Ingreso, al pagárseles el primer salario, se les descuenta automáticamente la cuota sindical y, de esta manera, se les considera como miembros de la Organización Sindical sin que lo hayan solicitado”. Próspero López Cárdenas, “Legislación especial y sindicalismo de trabajadores al servicio del Estado”, en Javier Aguilar (coord.), *Los sindicatos nacionales en el México contemporáneo*, Vol. 4 (Educación, telefonistas y bancarios), México, Ed. García Valdés, 1989, pág. 244. (Colección Ciencias Sociales)

23 Y al PRI. Con la basificación del empleado federal se amplía la red clientelar del partido oficial; en un trayecto que inicia con el nombramiento y pasa por el sindicato, la FSTSE, la CNOP, hasta llegar al PRI. Esta es la idea de Carlos Pereyra, cuando dice: “En virtud del corporativismo [...] un gran porcentaje de

Como es sabido, los sindicatos se organizan en secciones, una para cada entidad federativa. La excepción la constituye el SNTE que en Baja California cuenta con 2 secciones. La sección 2, que agrupa al personal federal y la sección 37, que aglutina al magisterio estatal. La primera recibe las prestaciones sociales del ISSSTE, como el resto del personal federal; mientras que los trabajadores de la sección 37 cotizan al ISSSTECALI (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California).²⁴ Esta particularidad obedece al hecho de que en México la educación es impartida, tanto por la federación, como por los gobiernos estatales y municipales, lo que originó una doble relación laboral y sindical para el personal de la educación y que sin embargo ha quedado organizado en un sólo sindicato.²⁵

La FSTSE en las entidades federativas se organiza a través de distintas instancias. Cada sindicato designa a sus representantes ante la Sección Municipal de la Federación, los cuales votarán al Comité Ejecutivo Municipal. A su vez, los Comités Municipales

obreros, campesinos, empleados públicos, profesionales, no asalariados, etc., resultan miembros del PRI, con frecuencia sin saberlo”, “Estado y movimiento obrero” en *Zona Abierta*. Madrid, Fundación Pablo Iglesias, núms. 48/49, julio-diciembre de 1988, págs. 31-32.

24 El profesor Manilo Favio Macías Rivera, Secretario de Orientación Ideológica y Sindical del Comité Ejecutivo Seccional, Sección 2 del SNTE en Baja California, establece las diferencias en el funcionamiento laboral y sindical entre las dos secciones: “La sección 2 se encuadra en el sistema federal y posee las condiciones siguientes: a) su patrón es la Secretaría de Educación Pública; b) el desahogo administrativo de la problemática sindical se realiza en la Unidad de Servicios Coordinados de Educación Pública, al frente de la cual aparece un director o funcionario designado por la SEP; c) las respuestas económicas proceden directamente de la SEP, que se otorgan normalmente el 15 de mayo y en los meses de noviembre o diciembre; y d) Tiene un convenio con el gobierno del estado para el pago de una compensación del 20 por ciento al sueldo compactado; primero por la ley de la costumbre del 10 por ciento, luego del 15 por ciento y actualmente del 20 por ciento por acuerdo del gobernador Óscar Baylón Chacón (1989). La sección 37 se encuadra en el sistema estatal y tiene las siguientes condiciones: a) su patrón es el gobierno del estado; b) el desahogo administrativo de la problemática sindical se realiza directamente ante la Secretaría de Educación Pública del estado, la cual está representada por un secretario; c) las respuestas económicas y prestaciones se realizan directamente ante el gobierno del estado, y d) existe un convenio de nivelación, el cual establece que los aumentos recibidos por los maestros del sistema federal repercutirán en favor de los trabajadores de la educación del sistema estatal”. (Entrevista realizada por el autor el 2 de enero de 1991, en la ciudad de Mexicali, B.C.).

25 Véase en especial los artículos 15 y 16 de los Estatutos del Sindicato de la Educación, en SNTE, *Estatutos, declaración de principios y reglamento general de asambleas*. México, Ed. del Magisterio “Benito Juárez”, 1988, pág. 24.

acuerdan la integración del Comité Ejecutivo Estatal (Seccional), cuyos miembros ocupan las diferentes carteras por un periodo de tres años. A nivel estatal, el Comité Ejecutivo de la Federación se integra por las mismas secretarías que un sindicato nacional: general, organización, trabajo y conflictos, finanzas, previsión y asistencia social. A éstas se agregan las secretarías de acción política, de prensa y propaganda y de la vivienda.²⁶

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

V) Cambios en las bases legales de la relación Gobierno- Sindicato

En el caso de los trabajadores al servicio de las entidades federativas y de los municipios, el control corporativo ha provenido, en gran medida, de los estrechos intercambios económicos y políticos entre los ejecutivos locales y las organizaciones sindicales; corporativismo estatal abonado, como ya mencionamos, por la ambigüedad y/o en algunos casos, ausencia de normatividad de las relaciones laborales. A diferencia de lo que ocurre con los empleados federales, que se organizan en sindicatos nacionales; en las entidades federativas llegan a coexistir sindicatos que agrupan a los empleados al servicio del estado y sindicatos que afilian a los empleados municipales.²⁷ No es el caso de Baja California, donde sólo ha existido un solo sindicato, al que se adhieren los trabajadores de base al servicio del gobierno del estado y de sus municipios.²⁸

El Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja Cali-

26 Información proporcionada por el profesor Luis Lozano (entrevista citada).

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

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

fornia (SUTSPEMIDBC) tiene su antecedente directo en el Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Gobierno del Territorio Norte de la Baja California, fundado el 22 de septiembre de 1937.²⁹

El sindicato original surgió bajo la influencia de la movilización obrera que durante el gobierno del general *Lázaro Cárdenas* se desarrolló en todo el país. Al igual que la FSTSE en sus inicios, tomó de la CTM su lema: “Por una sociedad sin clases”, lo que informaba de las primeras orientaciones de los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, que se identificaban con las reivindicaciones obreras y que encontraron en el gobierno cardenista el marco propicio para la organización gremial. Incluso durante la Primera Convención, el SUTSGTNBC, acordó informar al presidente del objeto y desarrollo de la misma, así como expresarle su agradecimiento por las acciones en beneficio de la “clase burócrata del país”.³⁰

Evidentemente las organizaciones estatales de burócratas no sólo están sujetas al trato político con los ejecutivos locales y a las reglamentaciones particulares. Sin duda, el proyecto político central, ha influido en el trayecto seguido por los sindicatos estatales.

29 El núcleo fundador estuvo compuesto por 105 trabajadores, véase Rubén Arceo Urzúa (recopilador), “En la historia de nuestro sindicato SUTSPEMIDBC los fundadores fueron 105” en *Imagen Sindical* Tijuana, B.C., SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, época V, año 1, núm. 5, noviembre de 1991, págs. 14-15. Aproximadamente un año después, los días 6 y 7 de octubre de 1938, en la ciudad de Mexicali, se celebró la Primera Convención, que tuvo por objeto aprobar los Estatutos, así como Integrar al primer Comité Ejecutivo General del SUTSGTNBC, compuesto por cinco secretarías: General; de Escalafón; Trabajo y Conflictos; de Actas, Acuerdos y Prensa; de Educación y Prevención Social y Tesorería. Resultó electo como Secretario General el señor Antonio A. Banuet; véase “Síntesis de la historia del SUTSPEMIDBC” en *Imagen Sindical*, Tijuana, B.C., SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, época V, año 1, núm. 5, noviembre de 1991, págs. 6 y 7.

30 *Ibidem*, pág. 7.

De hecho el sindicato de burócratas ha persistido en su identificación obrerista. En su Declaración de Principios, podemos leer: “Tercero.- El Sindicato acepta la obligación que tiene de auspiciar toda medida tendiente a poner en manos del pueblo los medios de producción y distribución de los satisfactores, como medida de evitar la especulación con las necesidades populares y lograr una distribución equitativa de la riqueza, de tal suerte que cada quien resulte beneficiado en la medida que entregue su aporte al bienestar general [...] Quinto.- Siendo afines los principios y las metas de la clase obrera y los de los trabajadores del Estado, el Sindicato vigorizará y estrechará las relaciones que mantiene con los sindicatos obreros y con la clase obrera en general, para pugnar por la aplicación exhaustiva del texto y espíritu del Artículo 123 constitucional, considerando dicho artículo como el instrumento de que se dispone en México para la Intensificación de la lucha de clases” en Estatutos *del SUTSPEMIDBC*, Tijuana, B.C., SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, 1989, pág. 2.

Esto último aparece claro en la historia del sindicato de burócratas de Baja California, pues al igual que la burocracia federal, que en sus primeros intentos organizativos hace suyo el lema cetemista (“Por una sociedad sin clases”) y que posteriormente es organizada en una federación aparte (FSTSE) por el ejecutivo federal, el sindicato local reivindica el Estatuto Jurídico de 1938 expedido por el general Cárdenas, al tiempo que retoma de la FSTSE su nuevo lema: “Por un Estado al servicio del pueblo”. Se trata de desarrollos organizativos primarios paralelos que encuentran su explicación en el proyecto corporativo del Estado.

En Baja California, la transformación política del Territorio Norte de la Baja California como nuevo estado de la federación, en enero de 1952, permitió que el primer gobernador, Braulio Maldonado Sandez, reglamentara las relaciones laborales entre el gobierno y sus trabajadores, a través de una Ley del Servicio Civil.³¹ Este hecho singular estuvo amparado por la Ley Federal del Trabajo de 1931, en la que existían disposiciones para que las relaciones entre los gobiernos locales y sus trabajadores se rigieran por leyes del servicio civil.³² La Ley del Servicio Civil de 1955 se mantuvo vigente por un periodo aproximado de 34 años, pues el 30 de octubre de 1989 fue abrogada por una nueva reglamentación expedida por el gobernador Oscar Baylón Chacón.³³

31 “Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California” en *Periódico Oficial* Mexicali, B.C., Gobierno del Estado de Baja California, núm. 75, diciembre 31 de 1955.

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

33 “Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California.” *Periódico oficial*, Mexicali, B.C., Gobierno del Estado de Baja California, tomo XCVI, Núm 29, octubre 20 de 1989. Cabe aclarar que sólo de manera formal a esta edición del *Periódico oficial* le fue asignada la fecha del 20 de octubre, pues la publicación se realizó 10 días más tarde.

En la Ley del Servicio Civil de 1955 quedaron establecidos con claridad los preceptos legales que garantizaron el control de la organización sindical sobre los trabajadores, fuente original del poder político de que ha dispuesto el sindicato único de burócratas y en el que ha descansado el funcionamiento del corporativismo estatal en Baja California. En realidad, la reglamentación local referida a los derechos de asociación y huelga, no difiere sustancialmente de lo estipulado en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938. Es decir, se hicieron extensivas al trabajo local las restricciones que sobre la materia quedaron originalmente establecidas en la reglamentación expedida por el gobierno de *Lázaro Cárdenas* y que reprodujo la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En el artículo 32 de la Ley del 55, se previó la existencia de un sólo sindicato -mayoritario-, al negarse expresamente el reconocimiento de los sindicatos minoritarios. Por un periodo de siete años, el artículo 33, contempló una situación confusa con respecto a la pertenencia de los trabajadores al sindicato único; pues si por un lado se establecía que todos los trabajadores de base “deberán formar parte del sindicato”, el apartado a del citado artículo, abría la posibilidad de dejar de pertenecer al mismo “por voluntad propia”.³⁵ El “derecho” de los trabajadores para dejar de pertenecer a la organización sindical fue modificado en marzo de 1962, mediante una reforma a la Ley promovida por el gobernador Eligio Esquivel Méndez. Sin embargo, el artículo reformado dejó abierta de nuevo la posibilidad para que existieran trabajadores de base que no pertenecieran al sindicato, al estipular que el empleado decidiría su ingreso o no a la organización, “pero quien ingrese al mismo no podrá dejar de pertenecer a él salvo en caso de expulsión”. Sin embargo, en la reforma al artículo 33 también fue abrogado el apartado b, que señalaba que al ser expulsado del sindicato, el trabajador cesaba automáticamente en su empleo. Así, formalmente los trabajadores de base podían no ingresar al sindicato único y además, aun cuando fueran expulsados de la organización, existía la posibilidad de conservar el empleo.³⁶

34 Esta restricción proviene del Estatuto de 1938 y se ha conservado en la LFTSE en su artículo 68.

35 O b) por expulsión, en este último caso “cesarán también en su empleo”, LSCTSPEYMB (1955), *op. cit.*, págs. 9 y 10.

36 “Reformas al artículo 33 de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California”, *Periódico oficial*,

La Ley del Servicio Civil de 1955 también incluyó el derecho de huelga para los trabajadores al servicio del estado y municipios de Baja California; quedando contemplados dos tipos (de huelga): general o parcial. Sin embargo, al igual que en el caso del empleo federal, los procedimientos y las causales requeridas, hicieron prácticamente imposible su cumplimiento, y con ello, de concretarse cualquier movimiento huelguístico. Así, la huelga general se enderezaría contra “todos los funcionarios y Poderes y Municipios del Estado”, mientras que la huelga parcial sería contra un “funcionario o grupo de funcionarios de alguno de los Poderes o Municipios del Estado”; y debería declararse por las dos terceras partes de los trabajadores, según el caso. Las causales para la huelga general serían: falta de pago de salarios por un mes de trabajo; por comprobar ante el Tribunal de Arbitraje “mediante hechos”, que la política estatal era contraria a la ley o por desconocimiento de las autoridades del Tribunal de Arbitraje. En el caso de la huelga parcial: violaciones frecuentes a la ley, comprobadas ante el Tribunal; negativa a comparecer ante dicho Tribunal o por desobediencia a las resoluciones del mismo. Pero además, quien calificaría los procedimientos y establecería la legalidad o ilegalidad de los mismos, sería un órgano colegiado llamado Tribunal de Arbitraje. Este se componía por 5 miembros (un representante del gobierno del estado, otro de los municipios y dos del sindicato) y un árbitro nombrado por la mayoría (3) de los representantes. En caso de desacuerdos para el nombramiento del árbitro, éste “será designado por el C. Gobernador del Estado”. Así, la ley establecía con claridad los lineamientos para garantizar el funcionamiento de un órgano superior de calificación que avalaría en todo momento la política laboral y sindical del ejecutivo en turno. Si los dos representantes gubernamentales llegaran a estar en desacuerdo con el árbitro propuesto por el sindicato, el gobernador tendría la facultad de designación.³⁷ Una nueva ley del servicio civil que abrogaba la normatividad de 1955 fue propuesta por el gobernador sustituto, Óscar Baylón Chacón, en octubre de 1989.³⁸ Se trataba de una reglamentación que

Mexicali, B.C., Gobierno del Estado de Baja California, núm. 299, marzo 10 de 1962.

37 Artículos 43, 44, 45, 46, 49 y 68 de la LSCTSPEYMBC(1955)op.cit., págs. 11-12, 16.

38 Resulta interesante mencionar que la nueva ley entró en vigor sólo dos días antes de la toma de posesión del nuevo gobernador de origen panista. Ernesto Ruffo Appel. Óscar Baylón Chacón fue nombrado gobernador para el periodo com-

introducía cambios en los mecanismos de regulación de las condiciones generales de trabajo. En el caso específico de los derechos de asociación y huelga de los trabajadores al servicio del Estado, se introdujeron cambios sustanciales tendientes a modificar los preceptos sobre los que descansa el control corporativo sobre la fuerza de trabajo. La forma en que se presenta dicha normatividad hace suponer que el objetivo implícito era fortalecer a la representación sindical frente al nuevo gobierno de filiación panista.³⁹

En los hechos, la nueva ley retomó gran parte de los contenidos de la normatividad anterior. Ahora, sin embargo, formalmente se contemplaba la libre sindicalización de los trabajadores de base (artículo 60), pero reconociendo a un solo sindicato mayoritario, quien será el titular de la contratación colectiva (artículo 61). Así, aunque el artículo 63 establece los mecanismos para la obtención del registro de nuevas agrupaciones ante el Tribunal de Arbitraje, el Estado seguirá reconociendo al “sindicato único”. El derecho a la libre sindicalización aparece sólo como reconocimiento formal, pues las posibilidades para la existencia de nuevas agrupaciones, así como para el desplazamiento del sindicato que tradicionalmente ha detentado la titularidad de la contratación, son prácticamente nulas. Una serie de mecanismos establecidos en la nueva ley, previenen contra la existencia de sindicatos alternativos. En primer lugar, el artículo 51, fracción I, ordena que “las vacantes que ocurran dentro de las instituciones públicas, así como las plazas de nueva creación de base, se pondrán a disposición del sindicato correspondiente, el que las cubrirá en un término perentorio”. Esto significa que o bien el sindicato promueve a sus afiliados a través del cambio de plaza, o que todo nuevo trabajador, al ingresar al servicio público, pasa a formar parte del sindicato mayoritario de manera automática. En segundo lugar, los miembros del sindicato, prácticamente todos los trabajadores de base, al momento de la entrada en vigor de la Ley de 1989, sólo podrán dejar de pertenecer al mismo por expulsión (artículo 66) y al

prendido entre el 6 de enero y el 31 de octubre de 1989, en sustitución de Xicoténcatl Leyva Mortera. Éste fue designado por el presidente Salinas de Gortari director adjunto de Nacional Financiera en la ciudad de Washington. Puede consultarse al respecto el libro de Azucena Valderrábano, *Historias del poder. El caso de Baja California*. México, Grijalbo, 1990, págs. 72-73.

39 Al ser reconocidos los triunfos de los candidatos panistas a la gubernatura de Baja California y a las alcaldías de Ensenada y Tijuana, se abrió un periodo de Incertidumbre para el sindicato de filiación priísta, respecto a las nuevas relaciones con el ejecutivo y a la extracción política de los gobiernos en el futuro.

ser expulsados “perderán por ese solo hecho, todas las prerrogativas que se establezcan en las condiciones generales de trabajo” (artículo 65), con ello de hecho cesarán en su empleo. En estos dos últimos artículos se recogen las estipulaciones restrictivas tanto del artículo 33 de la Ley de 1955 y las reformas al mismo de 1962, referentes a la expulsión sindical y a la baja del servicio por ese motivo.⁴⁰ Así, los tres artículos citados hacen imposible la existencia de nuevas agrupaciones de trabajadores e introducen mecanismos para preservar y ampliar el poder del sindicato oficial.

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

En la Ley del Servicio Civil de 1989 se retomaban de la Ley anterior los tipos de huelga que podrían tener lugar en el sector público local: general o parcial. Pero ahora el artículo 86 contemplaba que la huelga podría ser declarada por la mayoría de los trabajadores de “las instituciones públicas o dependencias respectivas”, contra las dos terceras partes que estipulaba la reglamentación anterior.⁴¹ A las causas de huelga general previstas en el artículo 45 de la Ley de 1955 (falta de pago de salarios consecutivos por un mes y desconocimiento oficial del Tribunal de Arbitraje), se añadieron: el incumplimiento de las condiciones generales de trabajo; la obstaculización de las funciones del Tribunal por parte del Estado; la omisión de la revisión -anual- de las condiciones generales de trabajo y de los tabuladores de plazas y salarios; así como también el hecho de que el Estado

40 LSCTSPMEIDBC (1989), artículos 51, 60, 61, 63, 65 y 66, *op. cit.*, págs. 8-10, 12-13.

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

llegue a hacer presión para frustrar una huelga parcial. Además, a la disposición anterior que establecía como causal de huelga general el que la política general del gobierno fuese contraria a los derechos fundamentales de los trabajadores, se anuló el requisito de comprobación ante el Tribunal de Arbitraje. De las causales de huelga parcial se conservó la “negativa sistemática del Estado a comparecer ante el Tribunal de Arbitraje”; la desobediencia a las resoluciones del mismo, pero anulándose el requisito de que fuera de manera sistemática; desapareció la causal anterior que establecía “violaciones frecuentes de (la) Ley comprobadas ante el Tribunal de Arbitraje”, y se adicionó la causal de apoyo a “una huelga que tenga por objeto alguno de los enumerados con antelación” (causales de huelga general o parcial).⁴²

De nuevo el organismo calificador de los movimientos de huelga, así como de los conflictos que se susciten entre el gobierno y los trabajadores o al interior del sindicato, es el Tribunal de Arbitraje. Conformado de manera colegiada, como en la ley anterior, ahora se amplía de cinco a siete miembros: un representante del estado, otro de los municipios y uno más de las instituciones descentralizadas; así como tres representantes del sindicato. El séptimo integrante será el presidente-arbitro, nombrado por mayoría o, en caso de desacuerdo, por el gobernador del estado, añadiéndose que éste último será nombrado por un periodo de seis años.⁴³

El hecho de buscar consolidar el poder sindical priísta frente a un gobierno de distinta extracción a través de una nueva Ley del Servicio Civil, en la que formalmente existe el derecho a la libre sindicalización, pero sobre todo se amplían los canales para eventuales movimientos de huelga por parte de la burocracia, le confiere una excepcionalidad a las relaciones de trabajo en el sector público de Baja California,

42 Artículos 82 y 86, *Ibidem*, pág. 16 y Artículos 45,46 y 49, LSCTSPEYMB (1955) *op. cit.*, págs. 11-12.

43 Artículos 100 y 102 LCSTSPEMEIDBC (1989), *op. cit.*, pág. 19. Si bien con respecto a la configuración del Tribunal se conserva el derecho para que el gobernador designe a su presidente, garantizándose la parcialidad del organismo hacia la política general y sindical del ejecutivo; su ampliación abre la posibilidad también de que llegue a nombrarse a un arbitro acorde con los intereses del sindicato; es decir, que a los tres votos de éste se añada el voto del representante del municipio, obteniendo la mayoría requerida. El supuesto anterior lo baso en el hecho de que en la Ley no se establecen los mecanismos para el nombramiento de los representantes gubernamentales ya que en la actualidad dos gobiernos municipales (Mexicali y Tecate) son de extracción priísta, mientras que en Tijuana y Ensenada las autoridades proceden del PAN. No descartándose en el futuro una distribución del poder donde el gobernador pertenezca a un partido y tres o los cuatro municipios sean gobernados por otra organización política.

pues, como vimos, para los empleados federales el derecho de huelga es prácticamente letra muerta. En el futuro podrá evaluarse el alcance de una medida que, atendiendo a una situación coyuntural -cambio de partido en el gobierno-, modificó las bases legales en la que se sustentan las condiciones de trabajo.

VI) *Trayecto sindical y cambio de gobierno*

La trayectoria del sindicato único de burócratas, desde su nacimiento en 1937 hasta finales de 1989, se sustentó en una estrecha política de intercambios con el ejecutivo en turno; es decir, en una dinámica de corte corporativo. Como vimos, desde 1955 la normatividad de las relaciones laborales en el sector público previó la consolidación de un sindicato único, que vio acrecentar su poder en la medida que crecían la administración pública estatal y municipal. Podemos distinguir dos grandes etapas en el desarrollo del sindicato de burócratas de Baja California en función de la expansión de su membresía: la primera, comprendida entre septiembre de 1937 al año de 1978, cuando pasa de 105 miembros fundadores a 1100 afiliados; y una segunda, que va de 1979 a 1991, cuando afirma contar con 12 mil trabajadores afiliados.⁴⁴

Los dos grandes periodos de crecimiento de la agrupación coinciden con las políticas de expansión del empleo en el sector público local. Durante los primeros 41 años de vida, la membresía sindical crece a un ritmo anual del 23.1 por ciento, que guarda relación con la dinámica evolutiva del empleo público. Sin embargo, a partir de 1978 el crecimiento anual de la membresía sindical supera con creces el ritmo de crecimiento del empleo, pues éste último tuvo una expansión anual de aproximadamente el 11.8 por ciento, mientras que el sindicato lo hizo a una tasa del 76.2 por ciento.

Los datos anteriores ilustran cómo durante los gobiernos de Roberto de la Madrid (1977-1983) y Xicoténcatl Leyva Mortera / Óscar Baylón Chacón (1983-1989), el sindicato único de burócratas creció y se consolidó como una poderosa organización corporativa, que ha

44 La Información sobre la membresía sindical proviene de: Rubén Arceo Urzúa, *op. cit.*; "Editorial" de *Imagen Sindical*. Tijuana, B.C., SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, núm. 2, abril de 1978, pág. 3 y Entrevista a Fernando Cano Medina, Secretario del Interior del Comité Ejecutivo Nacional de la FSTSGEM, Tijuana, B.C., 12 de diciembre de 1991. Los 12 mil trabajadores sindicalizados representan aproximadamente el 41.5 por ciento del total de empleados -28854- al servicio del estado y municipios de Baja California.

cumplido cabalmente con sus funciones de control sobre el empleo público y de apoyo clientelar al gobierno. En los trece años previos al gobierno de Ernesto Ruffo Appel, el crecimiento del sindicato contó con la anuencia del ejecutivo. Durante este periodo, las abundantes declaraciones de agradecimiento y simpatía, tanto del gobierno como de la burocracia sindical, son muestra del excelente entendimiento que reinaba entre las partes. Por ejemplo, en 1978, la dirigencia del sindicato le hacía saber al gobernador Roberto de la Madrid, que “el gobierno del Estado debe tener confianza en que los trabajadores al servicio del mismo serán sus mejores aliados y buscarán corresponder siempre al esfuerzo que se hace para cubrir su sueldo, poniendo en el empeño de su trabajo la responsabilidad y eficacia que son necesarias y que día a día practica el primer servidor del Estado, señor Roberto de la Madrid Romandía”.⁴⁵ A su vez, el futuro gobernador, entonces alcalde de la ciudad de Tijuana, Xicoténcatl Leyva, al comunicar que su aspiración era que todas las plazas de base fueran para el sindicato, expresaba entusiasmado: “se encuentra representada la más genuina expresión sindical de Baja California en todos ustedes, porque yo siempre he creído que los burócratas, que los trabajadores al servicio del Estado, forman un brazo fuerte del movimiento obrero nacional” y explicaba sus razones; “porque en el contexto de nuestra política, en las filas de nuestro Partido Revolucionario Institucional, la burocracia milita dentro de la CNOP”.⁴⁶

Con la elección del candidato del PAN a la gubernatura del estado en 1989, se inaugura una nueva etapa en la historia del sindicato oficial. El gobierno de Ruffo Appel, desde sus inicios, impulsó una política gubernamental basada en el control del gasto público y en el redimensionamiento del aparato administrativo estatal. Política, perfectamente acorde con el proyecto modernizador del presidente Carlos Salinas de Gortari. En términos de la dimensión del aparato gubernamental, la política racionalizadora de Ruffo Appel se ha traducido en el control y disminución del ritmo de crecimiento de la burocracia al servicio del gobierno del estado. Además, todo indica que el proceso de adelgazamiento estatal se profundizará en el futuro inmediato.⁴⁷ Evidentemente, la política de reducción de los aparatos

45 “Editorial” de *Imagen Sindical*, *op. cit.*

46 “Todas las plazas que no sean de confianza, para el SUTSPMBBC, aspiración del alcalde de Tijuana” en *Imagen Sindical*. Tijuana, B.C., SUTSPMBBC, Sección Tijuana, núm. 2, abril de 1978, pág. 6.

y de personal gubernamental significa un cambio fundamental en el patrón de crecimiento de la membresía sindical y con él se establecen límites al incremento del poder del sindicato. En adelante, la presión de la dirigencia sindical para la negociación, tanto de la política de reestructuración estatal, como de las condiciones de trabajo, se hará a nombre de la Ley del Servicio Civil, aprobada en 1989.

Desde el inicio de la administración de Ruffo Appel, la burocracia sindical refrendó su convicción priísta,⁴⁸ manifestando su intención de luchar por la reconquista del poder en Baja California. Cinco meses después de la toma de posesión del nuevo gobernador, el 1o. de mayo de 1990, José Calleros Domínguez pronunció, a nombre del sindicato, un encendido discurso en el que hacía un llamado a los sectores del PRI para que cerraran filas y lucharan por el retorno al gobierno:

Los miembros del Sindicato único [...] queremos aprovechar esta reunión en la que estamos rindiendo un sincero reconocimiento a los Mártires de Chicago, Cananea y Río Blanco, para reafirmar nuestra militancia en las filas del Partido Revolucionario Institucional, y reiterar ante su dirigencia que los servidores públicos sindicalizados, redoblabamos nuestro esfuerzo, unidos con nuestros hermanos que militan en los sectores obrero, campesino y popular, así como los compañeros que conforman la estructura territorial, para reconquistar *el poder en Baja California*, y seguir luchando inspirados en la declaración de principios y programa de acción de nuestro partido por la superación de la clase trabajadora. por el progreso de Baja California y por la grandeza de México

Así, la dirigencia sindical dejaba en claro su militancia partidista y su posición frente al gobierno panista. En los dos primeros años de la

47 El oficial mayor del gobierno del estado. Rene Corella Gil Samanlego, anunció recientemente (enero 20 de 1992) un próximo recorte de 814 trabajadores estatales: 60 por ciento burócratas de base y 40 por ciento de confianza. El procedimiento diseñado contempla la Jubilación, reubicación o supresión de plazas.

48 “El SUTSPEDIDBC, reafirma su convicción priísta por considerar este partido la mejor opción para el progreso. [...] Siendo nuestro sindicato uno de los principales pilares del PRI. Seguiremos firmes y leales a nuestros principios revolucionarios”, “El SUTSPEDIDBC, reafirma su convicción priísta” en Imagen Sindical, Tijuana, B.C..SUTSPEDIDBC, Sección Tijuana, época V, año 1, núm. 3, marzo de 1991.

49 “Presencia de nuestro Sindicato en el desfile del 1o. de mayo” en Imagen Sindical, Tijuana, B.C., SUTSPEDIDBC, Sección Tijuana, época V, año 1, núm. 1, Junio de 1990, pág. 13. (subrayado de VAEV).

nueva administración, las relaciones entre sindicato y gobierno han transitado por diversas etapas que van desde el resentimiento inicial -sin duda porque el sindicato consideró como una usurpación del poder la elección de Ruffo Appel- y avivado por declaraciones como las anteriormente citadas, hasta el periodo actual, caracterizado por la distancia y la frialdad en las relaciones, lo que se traduce en un periodo de relativa -y tensa- calma. En todo caso, la dirigencia sindical ha echado mano de las prerrogativas legales para dialogar y negociar con el poder ejecutivo, llegando al caso extremo de paralizar, en mayo de 1991, el aparato gubernamental. La aspereza que por momentos caracteriza a las relaciones entre burócratas y gobierno contrasta con la notable cordialidad que reinaba durante las dos administraciones pasadas.

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

VII) La Representación de la burocracia. Continuidad y ruptura en la dinámica corporativa

En relación con la dinámica interna del sindicato es preciso señalar que el nombramiento de los dirigentes que ocupan las diferentes carteras de los órganos de gobierno, sigue la mecánica convencional de la representatividad. La máxima autoridad sindical es la Convención Estatal que nombra al Comité Ejecutivo. A nivel municipal, las Asambleas Seccionales eligen al Comité Ejecutivo Seccional. La dinámica para la integración de los órganos es la siguiente: la Asamblea Seccional se compone por todos los miembros del sindicato a nivel municipal, quienes por medio de planillas eligen a su Comité Ejecutivo Municipal por un periodo de tres años. La máxima autoridad (Convención Estatal) se compone por 28 delegados (siete por cada una de las cuatro secciones), electos por las Asambleas Seccionales. Dichos delegados eligen al Comité Ejecutivo Estatal, a partir de planillas previamente registradas y por un periodo de tres años.⁵⁰ Más allá de la descripción de los procedimientos selectivos, resulta interesante señalar algunas restricciones para la elección democrática de la dirigencia sindical. Estas limitaciones

50 Artículos 8-39 de los Estatutos del SUTSPMIDBC, op. cit., págs. 8-19.

se presentan a la hora de nombrar a las máximas autoridades del sindicato: la Convención Estatal y el Comité Ejecutivo, pues si bien los procedimientos para la constitución de las Asambleas Seccionales y sus Comités, formalmente garantizan una efectiva representatividad a través de la participación de la totalidad de los trabajadores, quienes mediante el voto secreto eligen a sus representantes municipales. En el caso de los órganos de gobierno estatales, concretamente el artículo 13 de los Estatutos, no señala el procedimiento para la elección de los -28- delegados a la Convención. Ello permite que los miembros de los Comités Ejecutivos Seccionales participen como representantes ante aquélla. Además, es práctica frecuente que sólo se registre una planilla para la elección del Comité Ejecutivo Estatal y que obtenga la representación mediante decisión unánime.⁵¹ Así, un grupo sumamente reducido de la burocracia,⁵² se constituye en la máxima autoridad sindical y elige a sus dirigentes estatales cada tres años.

En la historia del sindicato único destaca la permanencia de un grupo de dirigentes que han controlado a la organización. Es decir, el sindicato se ha distinguido por una limitada renovación *de* sus cuadros dirigentes. Este hecho obedece en gran medida a los mecanismos selectivos anteriormente descritos, al control ejercido sobre el grueso de los agremiados a través de una legislación que ha garantizado el poder a la burocracia sindical, y por supuesto a la utilización de bienes económicos y laborales producto de los intercambios con el ejecutivo. Los líderes históricos del sindicato no sólo han ocupado en repetidas ocasiones carteras tanto en el Comité Ejecutivo Estatal como en los seccionales o han sido en más de una ocasión secretarios generales, sino que han figurado como funcionarios municipales y estatales, ocupado cargos de representación popular y puestos dentro del partido oficial.⁵³

51 Este fue el caso del actual Comité Ejecutivo, electo para el periodo 1990-1993, durante la LIII Convención Estatal Ordinaria, celebrada el 29 y 30 de marzo de 1990 en la ciudad de Mexicali. "Por decisión unánime de los delegados de los cuatro municipios, Enrique Escobedo Osuna fue electo nuevo Secretario General del Sindicato de Burócratas a nivel estatal [...] La planilla encabezada por Escobedo Osuna fue la única que se registró para disputar la nueva directiva", "Nuevo dirigente de los burócratas a nivel estatal" en Imagen Sindical, Tijuana, B.C., SUT-SPEMIDBC, Sección Tijuana, época V, año 1, núm. 1, Junio de 1990, pág. 4.

52 Además el artículo 16 contempla la celebración de una Convención Estatal con la asistencia de 19 delegados, es decir, con las dos terceras partes de los 28 delegados; véase Estatutos del SUT-SPEMIDBC, op.cit, pág. 10.

53 Una mínima revisión de la trayectoria de algunos de los dirigentes comprueba nuestra apreciación. Tomemos el caso de los miembros del grupo conocido como

La alternancia de los líderes en el sindicato y en los cargos políticos, ilustra claramente el doble juego de intercambios del sistema corporativo. Por un lado, la burocracia sindical es la instancia mediadora entre el poder ejecutivo y la base trabajadora. A través de los órganos de gobierno, la dirigencia lleva a cabo el control clientelar de la fuerza de trabajo, en una dinámica que transcurre al interior del aparato estatal. Por otra parte, la burocracia sindical establece los vínculos externos al aparato de gobierno entre el sindicato y el partido oficial, no sólo ocupando cargos dentro del mismo, sino de los

“jinetes”, integrado por Fernando Cano Medina, Ernesto Riedel Betancourt, Manuel Trasvina Pérez y Daniel Figueroa Díaz. Resulta interesante mencionar que el máximo dirigente actual, Enrique Escobedo Osuna, siendo Secretario General de la Sección de Mexicali, en el año de 1983 acusó públicamente a los “jinetes” por defender los “Intereses patronales”, véase “Los burócratas deciden dejar la diputación por un mayor poder” en *La Voz de la frontera*, Mexicali, B.C., 14 de diciembre de 1983, págs. 3 y 6A. En el Comité Ejecutivo Estatal nombrado para el periodo 1990-1993, figuran el ex diputado estatal Manuel Trasviña Pérez y Fernando Cano Medina, como Secretario de Trabajo y Conflictos y representante ante la Junta Directiva del ISSSTECALI, respectivamente. Lo que evidencia que la querrela entre líderes de 1983-1984 pronto fue superada. Fernando Cano Medina ha sido: en 1968, Regidor; entre 1970 y 1971, Oficial Mayor y, en 1981, Secretario del Ayuntamiento de Tijuana, B.C. Fue electo en 1971 diputado local, postulado por la CNOP. Entre 1976 y 1978 fue Secretario General de la Sección Tijuana del sindicato. En el periodo 1987-1990 fue Secretario General del Comité Ejecutivo Estatal. Actualmente es representante del sindicato único ante la Junta Directiva del ISSSTECALI, Secretario del Interior del Comité Ejecutivo Nacional de la FSTSGEM y recientemente ha sido nombrado Coordinador de Acción Política del Comité Directivo Estatal del PRI. (La información proviene de: Fernando Cano Medina -entrevista citada-, Estatutos del SUTSPEDMBC, op. cit, diversos números de la revista *Imagen Sindical* y Horacio Rentería “Tomó protesta Castro Bojórquez a nuevos funcionarios priístas de Baja California” en *Diario 29*, Tijuana, B.C., 19 de diciembre de 1991, pág. 4. Otro “jinete” es Daniel Figueroa Díaz, de quien Xicoténcatl Leyva Moriera, en ocasión de su nombramiento como Secretario General del SUTSPEDMBC, en el año de 1978, trazó fraternal semblanza: “Me satisface profundamente el hecho de que haya sido electo como Secretario General a nivel estatal de este Sindicato, un amigo de mi infancia, un amigo que en mi vida ha sido un ejemplo de lo que debe ser todo líder sindical. Un hombre a quien reconozco extraordinarias virtudes personales y como hombre público. Que ha actuado como diputado, como modesto empleado en la administración municipal, como un pensador revolucionario en la Cámara de Diputados y que hoy por voluntad de ustedes honrosamente los representa como secretario general estatal”, “Todas las plazas que no sean de confianza, para el SUTSPEDMBC, aspiración del alcalde de Tijuana”, op. cit., pág. 8. Finalmente cabe mencionar que el actual Secretario General del Sindicato único, Enrique Escobedo Osuna, recientemente ha expresado su intención de ‘Jugársela’ como candidato a una diputación local por el Partido Revolucionario Institucional, véase Araceli Herrera Cienfuegos, “Escobedo Osuna señaló públicamente que quiere la diputación por el PRI” en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 27 de noviembre de 1991, págs. 3 y 9A.

manera importante a través de la CNOP-UNE. En este último caso, los dirigentes formalizan la adhesión del sindicato a UNE,⁵⁴ y en razón de su membresía pueden ocupar puestos dentro de la corporación o aspirar a ser propuestos como funcionarios dentro de la administración pública y postulados a cargos políticos de elección municipal, estatal o federal, por parte del sector popular del PRI.⁵⁵ Ejemplos del primer caso lo encontramos en el nombramiento de Ernesto Riedel Betancourt como Secretario General de la CNOP en Tijuana en 1979⁵⁶ y del segundo, en la elección de Fernando Cano Medina como diputado al Congreso del Estado en 1971 y de Manuel Trasvina Pérez en 1986. En la relaciones de la dirigencia con el ejecutivo y el partido, aquélla acude a la movilización de la base sindical en apoyo -o rechazo- de la política general del gobierno o para brindar apoyos partidarios en los procesos electorales.⁵⁷ Resulta importante destacar que la doble dinámica del funcionamiento corporativo -al interior del aparato estatal y en el frente político partidario- ha sido la norma durante más de cincuenta años. Con la llegada al poder de un partido de oposición en el invierno de 1989 se transforma el tipo de relación tradicional con el ejecutivo, pues ahora se instrumenta una política racionalizadora del gasto público, que restringe los bienes económicos

54 En los artículos 24,25 y 28 de los estatutos de UNE se establecen las bases para la afiliación de la burocracia a través de la dirigencia sindical. El SUTSPEDIDBC como organización estatal se integra al Movimiento Nacional Sindical de Trabajadores de Gobierno y de las Instituciones Públicas (art. 13), UNE, Ciudadanos en Movimiento, Estatutos, México, Ed. PRI, 1990, págs.16, 18-19. En el mes de septiembre de 1990, en ocasión de la 14a. Asamblea Nacional del PRI, se tomó la decisión de transformar a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), en una nueva organización denominada UNE y cuyo lema será "Ciudadanos en Movimiento".

55 Artículos 38-40, Ibidem, págs. 20-21.

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

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

provenientes del ejecutivo, a la vez que se delimitan las filiaciones partidarias entre el gobierno y la burocracia sindical. Esta última recurrirá a la nueva legislación laboral local para llevar a cabo la negociación de las relaciones laborales y políticas con la administración estatal. En el frente externo, la dirigencia sindical reafirma su vocación partidaria estrechando los vínculos con las organizaciones que conforman al sector popular con el objetivo de llevar al poder al nuevo partido de oposición en Baja California: el PRI.

VIII) manera de conclusión

El impacto regional de la reforma del Estado deber ser analizado atendiendo a las particularidades políticas de las entidades, pues si bien hay un efecto compartido en la estructura laboral debido a que en la primera fase de la reforma no hubo un redimensionamiento significativo del sector paraestatal local,⁵⁸ los procesos políticos internos han determinado los ritmos de instrumentación de las políticas modernizadoras en la administración pública. Esto queda de manifiesto a través del examen de las transformaciones del corporativismo en el sector público de Baja California. La reforma del Estado materializada en el control del gasto público y en el redimensionamiento de los aparatos administrativos, es pieza central de la política general del nuevo gobierno encabezado por Ernesto Ruffo Appel a partir de 1989. Si a nivel nacional el adelgazamiento del Estado inicia en 1982, en Baja California la política contraccionista es puesta en marcha hasta 1989 con la llegada del PAN al poder. Precisamente entre 1977 y 1989, durante los gobiernos de Roberto de la Madrid (1977-1983) y Xicoténcatl Leyva Moriera/Óscar Baylón Chacón (1983-1989), son los años cuando el empleo público en la entidad observa el mayor crecimiento (10 por ciento de crecimiento anual, aproximadamente) y por ende cuando el SUTSPEDIDBC expande de manera extraordinaria su membresía y se consolida el poder de la representación sindical.

A partir de 1989 la política económica del ejecutivo se traduce en la estabilización y decrecimiento del personal al servicio del gobierno del estado. A la par, el mayor control del gasto público restringe los

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

bienes económicos de que disponía la dirigencia sindical para llevar a cabo con eficacia el control paternalista y clientelar de la fuerza de trabajo.⁵⁹ Así, la reforma del Estado impulsada por el gobierno panista, vulnera las bases en las que descansaba la relación tradicional entre el ejecutivo y el sindicato priísta. El evidente distanciamiento entre gobierno y sindicato, ha conducido a una reafirmación de la filiación priísta de la organización gremial a través de su dirigencia. La nueva Ley del Servicio Civil promulgada en octubre de 1989 por el gobierno saliente, tuvo como finalidad consolidar el poder sindical, a la vez que garantizaba el derecho de huelga en el sector público. Así, la burocracia sindical aseguraba los mecanismos legales para la negociación laboral frente al ejecutivo, a la vez que reafirmaba su militancia en el seno del sector popular del PRI a través de la CNOP-UNE.

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

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