

CONCLUSIONES GENERALES

La modernización política mexicana reconoce en el programa de reforma estatal su pieza angular. El proceso de autorreforma del Estado marca el inicio de una nueva época en la historia política nacional, caracterizada por la adopción de medidas tendientes a reorientar las relaciones tradicionales entre la sociedad y el Estado. Un cambio profundo en las formas de intervencionismo gubernamental se opera en México a partir de 1982.

La reforma del Estado ha sido guiada a través del redimensionamiento de los organismos constitutivos del poder ejecutivo, de la administración pública central y paraestatal. En una primera fase (1982-1988), se establecieron los lineamientos normativos necesarios para garantizar la constitucionalidad del proceso y se inició un vasto operativo para racionalizar el gasto público. La dieta estatal consistió en fuertes recortes a los recursos destinados al funcionamiento de la maquinaria gubernamental y en el adelgazamiento de las estructuras administrativas y de su personal. La desincorporación de empresas y organismos del sector paraestatal dio inicio, pero en esta primera fase también se incluyó al sector central. Entre 1985 y 1988 la burocracia supo de la austерidad presupuestal y de la inseguridad laboral. Sin embargo, la rescisión laboral en el sector central, sin tener repercusiones sustantivas para los presupuestos de egresos federales, moti-

vó una fuerte oposición de los burócratas, quienes por lo demás habían sufrido con intensidad los embates de la crisis y de las políticas de austeridad. El resultado fue una amplia movilización contestaria que incluyó el cuestionamiento de las prácticas corporativas, que de manera tradicional se han desarrollado en el seno del Estado.

Una segunda fase de la autorreforma estatal inicia con el cambio de gobierno, hacia finales de 1988. Una vez superadas las urgencias de la crisis económica, el nuevo presidente, Carlos Salinas de Gortari, dispuso de condiciones más favorables para reorientar el destino del gasto público. La reforma del Estado obeso continuó, pero ahora privilegiando el redimensionamiento —profundo— del sector paraestatal. Una política combinada de restructuración industrial y de desincorporación de las medianas y grandes empresas productivas del sector, dió por resultado que hacia finales de 1990 la contracción paraestatal se cifrara en un 75.8%. Con respecto al sector central, si bien Salinas de Gortari continuó con la política de control del gasto destinado a la operación administrativa, hizo a un lado el despido de su personal e incluso, en términos relativos incrementó la plantilla burocrática. Ello aunado a un mejoramiento progresivo de las condiciones de vida de sus trabajadores, a través de ligeros aumentos salariales y, sobre todo, de incrementos en el renglón de prestaciones económicas y sociales, dió un respiro a la impugnación laboral.

Una nueva fase de la reforma del Estado parece haber dado inicio durante el primer trimestre de 1992. Dos factores abonan nuestra hipótesis: la conclusión del redimensionamiento del sector paraestatal —anunciada para el primer semestre de 1993— y la fusión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto, así como la creación de la Secretaría de Desarrollo Social. Esta nueva fase se caracterizaría por el adelgazamiento del sector central de la administración pública. Entre las consecuencias previsibles de dicho proceso, destacarían: a) rescisión de la relación laboral de amplia magnitud, habida cuenta de que el sector central concentra a más del 70% de los trabajadores al servicio del Estado y b) la quiebra del esquema de organización corporativa, dado que más del 80% de los trabajadores del nivel central es personal de base y por ende

afiliado a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). La salida masiva de personal afectaría, por primera vez en forma importante, las bases de apoyo clientelar y patrimonial en que se apoya la relación gobierno-Federación. Las repercusiones del enfrentamiento se trasladarían a la escena política, toda vez que el régimen de partido de Estado se sustenta de manera fundamental en las estructuras corporativas. En el futuro la hipótesis podrá verificarse.

**

A través del estudio de la dinámica evolutiva del empleo público podemos evaluar el esfuerzo racionalizador del Estado mexicano para corregir su crecimiento. En efecto, los datos acerca del número de empleados en la función pública nos permiten conocer las dimensiones adquiridas por el aparato estatal mexicano durante los últimos años. En nuestro trabajo llevamos a cabo un análisis comparativo entre el empleo público nacional y la dinámica que se observa a nivel local. Los resultados permiten evaluar el impacto diferencial del programa de reforma estatal impulsado a partir de 1982.

La magnitud de la administración pública mexicana se relativiza al relacionarla con los indicadores de nuestra población. La dimensión gubernamental medida en función de la población, permite ponderar el tamaño del sector público. Aún más, si comparamos al personal gubernamental mexicano con el de otros países, por ejemplo con algunos integrantes de la Comunidad Económica Europea, podemos concluir que el gobierno mexicano no adolece de un excesivo gigantismo. En Dinamarca, por cada mil habitantes existen 142.1 funcionarios civiles; en Gran Bretaña, 87.3; en Bélgica, 62.5; en Francia, 59.6; en Italia, 52.2 y en España, 35.2⁴⁶⁹. México se situaría entre Francia e Italia con un total de 57.2 burócratas civiles por cada mil habitantes (cuadro 2.2). Evidentemente median grados de desarrollo económico

469 Puede consultarse al respecto el documento del Instituto Nacional de Administración Pública, *Tamaño y composición de la administración pública mexicana*, México, Ed. Secretaría de la Contraloría General de la Federación/INAP, 1988, pág. 24.

y social incomparables, pero los datos indican que la tendencia al aumento en las dimensiones relativas adquiridas por las administraciones públicas estaría en función del —mayor— desarrollo alcanzado.

A nivel nacional, el tamaño del aparato gubernamental en relación con la población, también muestra contrastes significativos. En el plano local, la relación funcionarios-población resulta comparativamente menor que en el ámbito nacional. Si en 1989, en México había 55 burócratas por cada mil habitantes, en Baja California la cifra se reduce a sólo 7.2 (cuadros 2.2 y 2.13). Las diferencias se comprueban también en relación a la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada, pues si a nivel nacional el empleo público representaba el 21.5% de la PEA, a nivel local sólo alcanza un 9.1 %. Parece evidente que nuestra histórica centralización política encuentra en los datos anteriores una clara demostración.

La evolución del empleo público observa ritmos diferentes según se le analice a nivel nacional o en el ámbito de las entidades federativas. La reestructuración del Estado iniciada a partir de 1982 se tradujo en una importante disminución en los ritmos de crecimiento del personal gubernamental. A nivel nacional, el año de inflexión se sitúa en 1984; a partir de esa fecha, el empleo público en su conjunto estabiliza su crecimiento al ritmo de aumento poblacional (2.2 %). La dieta estatal rendía frutos y se despedía una época caracterizada por la absorción gubernamental del desempleo y el estímulo a la demanda social. Por sectores, la reforma del Estado privilegió la reducción de la administración pública paraestatal. En ésta descansará de manera fundamental la contracción gubernamental. Así, el sector central continuará concentrando al 77% del personal y absorbiendo a la nueva fuerza de trabajo que se incorpora al sector público.

A nivel local, el redimensionamiento de los aparatos administrativos y de su personal inicia cinco años después que en el ámbito nacional. 1989 será el año cuando se observe una caída en los ritmos de crecimiento de la burocracia. Ante el peso relativo del sector paraestatal en las entidades federativas, la disminución recaerá pre-

ferentemente en el sector central, donde se concentra el 78% del personal. La reforma del Estado en Baja California ha estado en función de la coyuntura política. Con el arribo al poder del primer gobernador de oposición en la historia política mexicana, la reestructuración estatal recibe su primer impulso. Reforma que ha seguido un trayecto singular donde se conjugan el proyecto de adelgazamiento gubernamental del propio gobernador, Ernesto Ruffo Appel, y de su partido —PAN—, con la movilización permanente del opositor sindicato único de burócratas —de extracción priista—, traducida en fuertes recortes al gasto público. Los logros económicos y políticos de la dirección sindical se convierten en un decidido impulso al programa de redimensionamiento gubernamental.

**

Durante el gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas (1934-1940) se crearon las instituciones fundamentales del sistema político mexicano. La integración vertical de los diferentes sectores de la población al Partido de la Revolución Mexicana, garantizó el control de las organizaciones gremiales. A través de ellas se canalizaba la actividad política. La pertenencia a las organizaciones oficiales fue la única posibilidad para hacer política en México. Así, la participación en la vida política nacional se circunscribió a las minorías organizadas.

Hacia finales de los años treinta, con la fundación de la Federación de Sindicatos de Trajadores al Servicio del Estado (FSTSE), los empleados del sector público eran integrados al pacto corporativo. En febrero de 1943 se creaba la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), que sería la cabeza del sector popular del Partido Revolucionario Institucional a partir de 1946. La FSTSE se convertiría en la principal organización de la CNOP y por ende del sector popular del partido oficial.

Durante más de cuarenta años la subordinación de la FSTSE a la política gubernamental estuvo basada en una dinámica de intercambios. La FSTSE brindaba apoyo clientelar al régimen y mantenía una relación patrimonial con sus agremiados. A su vez, el Estado ofrecía

distintos bienes —económicos, políticos y legislativos— que eran utilizados para garantizar el encuadramiento de la burocracia federal en las instituciones gubernamentales y, sobre todo, en el PRI. La crisis de los años ochenta y el programa de ajustes instrumentado por el gobierno mexicano a partir de 1982, erosionaron el pacto corporativo. La dirigencia sindical sin contar con los cuantiosos recursos de antaño se mostró incapaz para llevar a cabo con eficacia el control sobre el empleo público federal. La movilización burocrática de la última década incluyó entre sus demandas inmediatistas la democratización de los espacios sindicales. La reforma del Estado ha restringido los recursos asignados al funcionamiento del pacto corporativo, pero al concentrar su política de adelgazamiento en el sector paraestatal, ha evitado el enfrentamiento con la poderosa FSTSE. El poder de la Federación indudablemente se localiza en el sector central de la administración pública. Si el 77% de la fuerza de trabajo se concentra en el poder ejecutivo central y el 85% de la misma posee plaza de base, podemos darnos idea del poder acumulado por la organización a través de su membresía. La verdadera modernización del Estado deberá incluir la reestructuración de la administración pública central; de realizarse, el Estado se verá obligado a revisar y readecuar el viejo sistema de dominación corporativo y con ello, a modernizar los sectores del partido oficial. La reestructuración de las relaciones Estado-FSTSE aparece como medida inaplazable para dar paso a una verdadera modernización estatal. El viejo esquema corporativo se ha convertido en su traba principal. De nuevo, como históricamente ha sucedido en México, el poder ejecutivo tiene la palabra

A nivel regional, el funcionamiento del esquema corporativo ha descansado en sus dos actores principales: el poder ejecutivo local y las representaciones sindicales. La ausencia de normatividad en las relaciones de trabajo durante décadas y las modificaciones al artículo 115 constitucional de 1982, confinaron la negociación laboral al ámbito local. Por años la concesión de las condiciones de trabajo estuvo sujeta a los dictados del ejecutivo en turno; posteriormente se previó la reglamentación del trabajo en el sector público de las entidades federativas a través de la expedición de normas particulares. En Baja California, la existencia de un solo sindicato, que aglutina

tanto a los trabajadores estatales como a los municipales, confirió un vasto poder a la burocracia sindical. A través de una Ley del Servicio Civil expedida por el Congreso local en 1955, la representación única quedó garantizada. Los derechos de libre asociación y de huelga fueron relegados y la negociación de las relaciones laborales confinada a una dinámica cupular gobierno-dirigencia. Como sucede a nivel nacional, la filiación partidaria de la organización garantizaba los acuerdos verticales y sancionaba cualquier intento disidente. Así, la paz del sector público local descansaba en las fraternales relaciones gobierno-sindicato.

Los resultados electorales del 2 de julio de 1989 cimbraron las estructuras políticas en la entidad. El triunfo del candidato del PAN a la gubernatura, Ernesto Ruffo Appel, habría de arrastrar cambios sustanciales en el esquema tradicional de concertación en el sector público. Como medida para fortalecer al sindicato y garantizar una instancia de control al interior del aparato gubernamental, el gobierno priísta saliente promulgó una nueva Ley del Servicio Civil dos días antes de la toma de posesión del ejecutivo panista. La nueva normatividad que sancionaba las relaciones laborales en la administración pública fortalecía el poder de la representación sindical, al tiempo que ampliaba los derechos de los trabajadores. En este renglón destacaban las garantías al derecho de huelga. Al ampliarse las causales de huelga se hacía factible, por primera vez, la paralización legal del sector público. Arma que sería utilizada por la dirigencia para enfrentar el proyecto de reforma estatal del nuevo gobernante. Con el cambio de gobierno, las armoniosas relaciones entre la administración y el sindicato, habrían de transformarse. El enfrentamiento entre las dos instancias ha sido la tónica durante la primera mitad del periodo gubernamental de Ruffo Appel. La transformación de las relaciones corporativas no sólo se explica a partir de las diferencias partidarias; en ello ha influido de manera fundamental el proyecto de reestructuración estatal impulsado por la nueva administración. En efecto, la racionalización del gasto público incluye la cancelación de los recursos destinados al intercambio con la dirigencia sindical. Así, una de las vertientes principales para la reproducción del esquema corporativo ha sido suprimida: la canalización de recursos para el control de

empleo público a través de la representación sindical. A cambio ésta ha retirado el apoyo clientelar al régimen. No sólo en el sector público el gobierno panista ha relegado la negociación corporativa, tanto en el sector obrero como en el popular, existen evidencias de un nuevo trato del poder ejecutivo con la sociedad. Una relación de negociación directa con los actores sociales, sin la mediación de la dirigencia tradicional.

**

La dieta estatal impulsada por el ejecutivo federal durante los años ochenta se materializó en el redimensionamiento de los aparatos gubernamentales y en un decidido programa de ajustes en el gasto público. La crisis económica y la política de contención salarial sacaron a la burocracia de sus oficinas. Entre 1982 y 1988 los burócratas utilizaron la arena pública para dirimir sus diferencias; fue un fenómeno del que la sociedad mexicana no tenía noticias. La burocracia en la calle evidenció que el deterioro en sus condiciones de vida y la inseguridad laboral derivada de la política contraccionista del gobierno federal, habían erosionado las bases de control tradicional sobre el empleo público. Las relaciones corporativas fueron cuestionadas y se inició un proceso de impugnación de los espacios de representación sindical. El nuevo gobierno de Carlos Salinas de Gortari habría de reorientar y profundizar el programa de reforma estatal. En adelante el sector paraestatal soportaría el peso del recorte de personal, así como un fuerte proceso de desincorporación y reestructuración industrial. Con ello la burocracia del sector central y la dirigencia oficial tomarían un respiro. A la par se iniciaría la recuperación moderada del salario real y sobre todo, mejorarían las prestaciones sociales. Ello, aunado a las limitaciones propias de una movilización espontánea e inmediatista, condicionaría la desactivación de los movimientos de impugnación al interior del aparato gubernamental.

En Baja California, los conflictos registrados en el sector público durante los últimos diez años, no sólo difieren de las formas asumidas

por la conflictividad federal, sino que expresan una naturaleza distinta. La movilización de la burocracia estatal y municipal en la entidad estuvo condicionada básicamente por los procesos políticos que culminaron en las elecciones de 1989. Los registros del conflicto y la movilización de los empleados del sector público inician justamente con el cambio de gobierno. Es por ello que caracterizo a la movilización burocrática local como una protesta política, inducida por la dirección sindical frente al gobierno de extracción panista.

En efecto, mientras que a nivel nacional la protesta pública de la burocracia se expresa con particular intensidad durante el sexenio de la crisis (1982-1988), en Baja California reina la armonía en las relaciones ejecutivo-sindicato. Varios factores hacen posible la paz burocrática: la identificación partidaria plena que garantiza el pacto de apoyo mutuo; la moderada caída salarial de los trabajadores públicos paliada con incrementos en las prestaciones; la ausencia de un programa de ajustes en la administración pública que pusiera en peligro la membresía sindical, por el contrario la burocracia continúa con altos ritmos de crecimiento (8.1% anual); y el doble control ejercido sobre el empleo público a través del tipo de relación laboral (base/confianza) y por medio de la representación sindical única.

Hacia finales de 1989, el nuevo gobierno se propondría iniciar un proceso de reestructuración administrativa. Será la administración panista quien inicie la reforma del Estado en Baja California. Esa es la paradoja profunda de la transición política local: seis años después de la puesta en marcha del programa de reforma del Estado a nivel federal, el partido de oposición tradicional, ahora en el gobierno, impulsará en el ámbito regional el proyecto de modernización política encabezado por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Una vez conocidos los resultados electorales, el sindicato de burócratas (SUTSPEMIDBC) se prepara para enfrentar a las nuevas autoridades, difundiendo su compromiso partidista. Inmediatamente después de la toma de protesta del gobernador, la dirigencia sindical, apoyándose en la nueva Ley del Servicio Civil, convocará a sus agremiados a la movilización permanente. Una nueva paradoja aflora

en el ámbito local: la protesta pública que lleva a cabo la representación sindical se endereza contra las actitudes pro-empresariales del gobernador panista, que a decir del sindicato, representan un claro retroceso en las conquistas de los trabajadores, pero nunca en contra de la reforma del Estado, que a nivel nacional impulsa el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Las conquistas salariales fruto de la movilización política de la burocracia se conjugan con el proyecto del gobernador panista, resultando en nuevas acciones tendientes a profundizar el control del gasto público. Así, la reforma del Estado en Baja California ha recibido un doble impulso a partir de 1989. Desde arriba, el gobernador la ha convertido en el centro de su estrategia de modernización; desde abajo, la permanente movilización convocada por la dirigencia sindical ha cosechado conquistas económicas que obligan a nuevos recortes ante el déficit presupuestal. Ambas presiones son de naturaleza política.

Ese círculo vicioso ha sido trasladado al ámbito municipal. El ayuntamiento de Mexicali se ha visto obligado a llevar a cabo una restructuración de sus aparatos administrativos y a la reducción de personal. Los limitados recursos destinados por la administración estatal, aunado a las nuevas prestaciones negociadas entre la dirigencia sindical y el ejecutivo, que obligan a las autoridades municipales a su aplicación automática, no dejan otra salida que instrumentar medidas para eficientar los magros ingresos. La ausencia de enfrentamientos entre municipio y sindicato sólo se explica por el acuerdo partidario subyacente a la relación. Será en el ayuntamiento panista de Tijuana donde se focalice la presión sindical, aun en ausencia de un programa de contracción gubernamental.

La reforma del Estado en Baja California instrumentada a partir de 1989, se ha dirigido hacia la reducción del gasto público, a través de una estrategia jerarquizada de acciones: a) disminución de los ritmos de crecimiento del personal en base a la restricción en el número de trabajadores contratados y al recorte del empleo; b) reordenamiento y municipalización de oficinas públicas y c) moderni-

zación —marginal— de los procesos de trabajo⁴⁷⁰. Las limitaciones obvias del programa pueden justificarse, considerando el periodo transcurrido desde la toma de posesión del gobernador. Parece prematuro evaluar los saldos de una administración panista a la mitad del camino. Aquí sólo he perfilado algunos de sus rasgos; sin duda, la oposición sindical, aunado al rumbo que siga la relación con el ejecutivo federal, condicionarán en el futuro mediato los derroteros de la política gubernamental y con ella, de la reforma del Estado en la entidad. La evaluación de los saldos sexenales obliga a un nuevo esfuerzo de investigación.

470 En efecto, la modernización de los procesos laborales a través de la introducción de nuevas formas de organización del trabajo o de la automatización del servicio público, no ha sido privilegiada. Salvo en las dependencias que atienden directamente a los usuarios —servicios de ventanilla—, en la administración pública local —y nacional— continúa vigente el proceso de trabajo tradicional. Hacia finales de 1991 y principios de 1992 inició la automatización de los servicios en el Registro Civil del ayuntamiento de Mexicali y en el Registro Público de la Propiedad estatal. Sólo dos tímidos esfuerzos en pro de la utilización de nuevas tecnologías en el sector público de Baja California. Puede verse: Alejandro Becerra Quiroz, "Modernizan servicio del Registro Civil", *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 19 de noviembre de 1991, pág. 2A y Jaime Esquer Domínguez, "Introducen sistema de computadoras al Registro Público de la Propiedad", *Diario 29*, Tijuana, B.C., 23 de marzo de 1992, pág. 6.