

CAPITULO III

LA ORGANIZACION CORPORATIVA DE LA BUROCRACIA

El corporativismo regional	155
La FSTSE en Baja California	157
Las transformaciones del corporativismo en el sector público local	161
Trayecto sindical y cambio de gobierno	170
La representación de la burocracia. Continuidad y ruptura en la dinámica corporativa	174
El sindicato y la organización nacional del empleo público .	178
Corporativismo regional y reforma del Estado.	
Comentarios finales	184

EL CORPORATIVISMO REGIONAL

Como hemos visto en el capítulo II, en las entidades federativas la burocracia pública se integra por los trabajadores al servicio de la Federación, del estado y de los municipios. Tanto las formas de organización sindical como el establecimiento de las condiciones de trabajo, están sujetas a distintos tipos de normatividad. En el caso de los empleados federales, la Ley Reglamentaria del Artículo 123 Constitucional establece los lineamientos que regulan la organización laboral y las formas de agrupación sindical; sólo al Congreso de la Unión compete la facultad de modificar los contenidos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En el caso de las burocracias estatales y municipales, hasta 1982, con las reformas al artículo 115 constitucional promovidas por el presidente Miguel de la Madrid, carecían de marco legal alguno que normara las relaciones laborales. Sin embargo, aún cuando la fracción IX de dicho artículo establezca que las “relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere”,¹⁹¹ no se hace explícito cuál de los apartados del 123 (A o B) será el que rija dichas relaciones; por lo que en cada entidad, las legislaturas han “podido resolver, a su

191 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115, fracción IX, *op. cit.*, 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”, *op. cit.*, pág. 381.

conveniencia, si los mínimos legales que reconoce son los del Apartado A o los del Apartado B".¹⁹²

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. El hecho de que las negociaciones laborales se desarrollen en cada entidad y por cada sindicato, desarticula el potencial negociador de la FSTSGEM, restándole poder representativo y, por ende, político frente al Estado y sus agremiados.¹⁹³

192 *Ibidem*.

193 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;

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.

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.

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., SUTSPEMIDBC, 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".

Según la información proporcionada por la FSTSE¹⁹⁴ y complementada con los datos de nuestra investigación (capítulo II), para 1991, en Baja California existían 43 sindicatos adheridos a la Federación, con una membresía aproximada de 34,242 personas.¹⁹⁵ El sindicato con mayor número de afiliados es el SNTE, que con 24,261 trabajadores en sus secciones 2 y 37, concentra aproximadamente al 71% de los miembros de la FSTSE en la entidad.¹⁹⁶ Le siguen el Sindicato de los Servicios Coordinados de Salud (ex Secretaría de Salubridad y Asistencia), con aproximadamente 1,862 afiliados; el Sindicato del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con 1,562 miembros; el Sindicato de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con 1,123 afiliados y el Sindicato de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos con 976 miembros.¹⁹⁷ Estos cinco sindicatos concentran el 87% —29,784— 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

194 Profr. Luis Lozano (entrevista citada) y Comité Ejecutivo Municipal, FSTSE, Mexicali, B.C., octubre de 1991.

195 Para estimar el total de la membresía de los sindicatos pertenecientes a la FSTSE, tomamos los porcentajes de distribución por tipo de nombramiento del cuadro 2.8, y que en los 3 años considerados arrojan un promedio del 88% de empleados con plaza de base y por lo mismo sujetos a sindicalización. Dicho porcentaje representa a 24,397 personas del total del empleo federal en B.C. (cuadro 2.21a). A esta cifra agregamos el personal docente estatal (9,845) —cuadro 2.11— lo que nos arroja un total de 34,242 personas. Este dato coincide con la información proporcionada por la FSTSE a través del profr. Luis Lozano, quien estima que "la FSTSE en Baja California cuenta con 32,000 afiliados".

196 Para calcular el número de afiliados al SNTE, tomamos el promedio de trabajadores de base que laboraban en la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar durante los años seleccionados en el cuadro 2.8, estableciendo que el 95% de los 15,175 empleados de la dependencia en septiembre de 1990, eran sindicalizados federales. A la cifra resultante (14,416), agregamos los 9,845 miembros de la sección estatal —sección 37— (cuadro 2.9), resultando un total de 24,261 personas afiliadas al Sindicato de la Educación en Baja California.

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

deriva del hecho de que aproximadamente el 88% de los trabajadores federales ocupan una plaza de base (véase cuadro 2.8) y prácticamente resulta automática la incorporación de estos trabajadores a los sindicatos oficiales¹⁹⁸ y, por ende, a la FSTSE.¹⁹⁹

Como ya hemos visto, 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).²⁰⁰ Esta particularidad obedece al hecho de que en

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

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

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

Méjico la educación es impartida, tanto por la federación, como por los gobiernos estatales y, en ocasiones, por los municipales; lo que originó una doble relación laboral y sindical para el personal de la educación y que sin embargo ha quedado organizado en un sólo sindicato.²⁰¹

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 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.²⁰²

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.²⁰³

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".

201 Véase en especial los artículos 15 y 16 de los Estatutos del SNTE, en Estatutos, declaración de principios y reglamento general de asambleas, *op. cit.*, pág. 24.

202 Información proporcionada por el Profr. Luis Lozano (entrevista citada).

Las transformaciones del corporativismo en el sector público local

En el caso de los trabajadores al servicio de las entidades federativas y de los municipios, el control corporativo ha 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.²⁰⁴ No es el caso de Baja California, donde sólo ha existido un sindicato, al que se adhieren los trabajadores de base al servicio del gobierno del estado y de sus municipios.²⁰⁵

203 La opinión de dos trabajadores de una dependencia federal en Baja California (SPP), acerca de los mecanismos de designación en su sección sindical, corrobora nuestras afirmaciones: "Los procesos de elección sindical... son una utopía. En la mayoría de las ocasiones te dicen: 'tus dirigentes van a ser fulano y mengano'. Sin embargo, no puede negarse que existan líneas de elección reales en las cuales un candidato que la base propuso, salga electo. Pero en la mayoría de los casos no es así". "Por lo menos el sindicato de esta secretaría, es un sindicato que está fusionado con los directivos de la institución. O sea, que es exactamente el mismo caso que pasa por el partido en el gobierno y el Estado. En este caso el sindicato se fusiona automáticamente y no es más que un reflejo de la política vigente, dictada por la persona que detenta el poder. Si se da el caso de que el dirigente sindical no es directamente designado por el titular —de la dependencia—, la terna donde se elige a aquél, si es propuesta por la persona que encabeza determinada delegación federal". Entrevistas realizadas por el autor, Mexicali, B.C., 9 de octubre de 1990.

204 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.

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

El Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California (SUTSPEMIDBC) tiene su antecedente directo en el Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Gobierno del Territorio Norte de la Baja California, fundado el 22 de septiembre de 1937.²⁰⁶ El Sindicato original surgió bajo la influencia de la movilización obrera que durante el gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas se desarrolló en todo el país. Al igual que las primeras organizaciones nacionales de burócratas —como la FNTE—, tomó de la CTM su lema: “Por una sociedad sin clases”, lo que informaba de las primeras orientaciones de los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, que se identificaban con las reivindicaciones obreras y que encontraron en el gobierno cardenista el marco propicio para la organización gremial. Incluso durante la Primera Convención, el SUTSGTNBC, acordó informar al presidente del objeto y desarrollo de la misma, así como expresarle su agradecimiento por las acciones en beneficio de la “clase burócrata del país”.²⁰⁷ Evidentemente las organizaciones estatales de burócratas

206 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.

207 *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 intensifi-

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

En Baja California, la transformación política del Territorio Norte de la Baja California como nuevo estado de la Federación, en enero de 1952, permitió que el primer gobernador, Braulio Maldonado Sández, reglamentara las relaciones laborales entre el gobierno y sus trabajadores, a través de una Ley del Servicio Civil.²⁰⁸ 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.²⁰⁹

cación de la lucha de clases", en *Estatutos del SUTSPEMIDBC*, Tijuana, B.C., SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, 1989, pág. 2.

- 208 "Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California", *Periódico Oficial*, Mexicali, B.C., Gobierno del Estado de Baja California, núm. 75, diciembre 31 de 1955.
- 209 "En la Ley Federal del Trabajo de 1931, en su Artículo 20., 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 10. 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.

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.²¹⁰

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

En el artículo 32 de la Ley del 55, se previó la existencia de un solo sindicato —mayoritario—, al negarse expresamente el reconocimiento de los sindicatos minoritarios.²¹¹ Por un periodo de 7 años, el artículo 33 contempló una situación confusa con respecto a la pertenencia de los trabajadores al sindicato único; pues si por un lado se establecía que todos los trabajadores de base “deberán formar parte del sindicato”, el Apartado A del citado artículo, abría la posibilidad de dejar de pertenecer al mismo “por voluntad propia”.²¹² El “derecho”

210 “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 dio diez días más tarde.

211 Esta restricción, como vimos, proviene del Estatuto de 1938 y se ha conservado en la LFTSE en su artículo 68.

212 Ob) por expulsión, en este último caso “cesarán también en su empleo”, LSCTSPEyMBC (1955), *op. cit.*, págs. 9 y 10.

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.²¹³

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: la falta de pago de salarios por un mes de trabajo; el 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: las violaciones frecuentes a la ley, comprobadas ante el Tribunal; la negativa a comparecer ante dicho Tribunal o por desobediencia a las resoluciones del mismo. Pero además, quien calificaría los procedimientos y establecería la legali-

213 “Reformas al artículo 33 de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California”, *Periodico Oficial*, Mexicali, B.C., Gobierno del Estado de Baja California, núm. 299, marzo 10 de 1962.

dad o ilegalidad de los mismos, sería un órgano colegiado llamado Tribunal de Arbitraje. Este se componía por 5 miembros: un representante del estado, otro de los municipios, 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.²¹⁴

Una nueva Ley del Servicio Civil que abrogaba la normatividad de 1955 fue propuesta por el gobernador sustituto, Oscar Baylón Chacón, en octubre de 1989.²¹⁵ Se trataba de una reglamentación que introducía cambios en los mecanismos de regulación de las condiciones generales de trabajo. En el caso específico de los derechos de asociación y huelga de los trabajadores al servicio del Estado, se introdujeron cambios sustanciales tendientes a modificar los preceptos sobre los que descansa el control corporativo sobre la fuerza de trabajo. La forma en que se presenta dicha normatividad hace suponer que el objetivo implícito era fortalecer a la representación sindical frente al nuevo gobierno de filiación panista.²¹⁶

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

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

216 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 priista, respecto a las nuevas relaciones con el Ejecutivo y a la extracción política de los gobiernos en el futuro.

En los hechos, la nueva ley retomó gran parte de los contenidos de la normatividad anterior. Ahora, sin embargo, formalmente se contemplaba la libre sindicalización de los trabajadores de base (artículo 60), pero reconociendo a un sólo sindicato mayoritario, quien será el titular de la contratación colectiva (artículo 61). Así, aunque el artículo 63 establece los 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 ser expulsados “perderán por ese solo hecho, todas las prerrogativas que se establezcan en las condiciones generales de trabajo” (artículo 65), con ello aumentaba la probabilidad de que cesaran en su empleo. En estos dos últimos artículos se recogen las estipulaciones restrictivas tanto del artículo 33 de la Ley de 1955 y las reformas al mismo de 1962, referentes a la expulsión sindical y a la virtual baja del servicio por ese motivo.²¹⁷ 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.

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

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

En la Ley del Servicio Civil de 1989 se retomaban de la Ley anterior los tipos de huelga que podrían tener lugar en el sector público local: general o parcial. Pero ahora el artículo 86 contemplaba que la huelga podría ser declarada por la mayoría de los trabajadores de "las instituciones públicas o dependencias respectivas", contra las dos terceras partes que estipulaba la reglamentación anterior.²¹⁸ A las causas de huelga general previstas en el artículo 45 de la Ley de 1955 (falta de pago de salarios consecutivos por un mes y desconocimiento oficial del Tribunal de Arbitraje), se añadieron: el incumplimiento de las condiciones generales de trabajo; la obstaculización de las funciones del Tribunal por parte del Estado; la omisión de la revisión de las condiciones generales de trabajo y de los tabuladores de plazas y salarios; así como también el hecho de que el Estado llegue a hacer presión para frustrar una huelga parcial. Además, a la disposición anterior que establecía como causal de huelga general el que la política general del gobierno fuese contraria a los derechos fundamentales de los trabajadores, se anuló el requisito de comprobación ante el Tribunal de Arbitraje. De las causales de huelga parcial se conservó la "negativa sistemática del Estado a comparecer ante el Tribunal de

218 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.

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).²¹⁹

De nuevo el organismo calificador de los movimientos de huelga y de los conflictos que se susciten entre el Estado y los trabajadores o al interior del sindicato, es el Tribunal de Arbitraje. Conformado de manera colegiada, como en la ley anterior, ahora se amplía de cinco a siete miembros: un representante del estado, otro de los municipios, uno más de las instituciones descentralizadas y tres representantes del sindicato. El séptimo integrante será el presidente-árbitro, nombrado por mayoría o, en caso de desacuerdo, por el gobernador del estado, añadiéndose que éste último será nombrado por un periodo de seis años.²²⁰

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

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

220 Artículos 100 y 102 LSCTSPEMIDBC (1989), *op. cit.*, pág. 19.

Si bien con respecto a la configuración del Tribunal se conserva el derecho para que el gobernador designe a su presidente, garantizándose la parcialidad del organismo hacia la política general y sindical del ejecutivo; su ampliación abre la posibilidad también de que llegue a nombrarse a un árbitro acorde con los intereses del sindicato; es decir, que a los tres votos de éste se añada el voto del representante del municipio, obteniendo la mayoría requerida. El supuesto anterior lo baso en el hecho de que en la Ley no se establecen los mecanismos para el nombramiento de los representantes gubernamentales ya que en la actualidad —julio de 1992—, dos gobiernos municipales (Mexicali y Tecate) son de extracción priista, mientras que en Tijuana y Ensenada las autoridades proceden del PAN. No descartándose en el futuro una distribución del poder donde el gobernador pertenezca a un partido y tres o los cuatro municipios sean gobernados por otra organización política.

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.

Trayecto sindical y cambio de gobierno

La trayectoria del sindicato único de burócratas, desde su nacimiento en 1937 hasta finales de 1989, se sustentó en una estrecha política de intercambios con el ejecutivo en turno; es decir, en una dinámica que aquí he caracterizado como de corte corporativo. Como vimos, desde 1955 la normatividad de las relaciones labores en el sector público previó la consolidación de un sindicato único, que vio acrecentarse su poder en la medida que crecían la administración pública estatal y municipal. Podemos distinguir dos grandes etapas en el desarrollo del sindicato de burócratas de Baja California en función de la expansión de su membresía: la primera, comprendida entre septiembre de 1937 al año de 1978, cuando pasa de 105 miembros fundadores a 1,100 afiliados; y una segunda, que va de 1979 a 1991, cuando afirma contar con 12 mil trabajadores afiliados.²²¹ Los dos grandes períodos de crecimiento de la agrupación coinciden con las políticas de expansión del empleo en el sector público local. Durante los primeros 41 años de vida, la membresía sindical crece a un ritmo anual del 23.1%, que, como vimos en el capítulo II, guarda relación con la dinámica evolutiva del empleo público. Sin embargo, a partir de 1978 el crecimiento anual de la membresía sindical supera con creces el ritmo de crecimiento del empleo, pues este último tuvo una expansión anual de aproximadamente el 11.8% (véase cuadro 2.11), mientras que el sindicato lo hizo a una tasa del 76.2%.

221 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, págs. 3 y Entrevista a Fernando Cano Medina, Secretario del Interior del Comité Ejecutivo Nacional de la FSTSGEM, Tijuana, B.C., 12 de diciembre de 1991.

Los datos anteriores ilustran cómo durante los gobiernos de Roberto de la Madrid (1977-1983) y Xicoténcatl Leyva Mortera/Oscar Baylón Chacón (1983-1989), el sindicato único de burócratas creció y se consolidó como una poderosa organización corporativa, que ha cumplido cabalmente con sus funciones de control sobre el empleo público y de apoyo clientelar al gobierno. En los trece años previos al gobierno de Ernesto Ruffo Appel, el crecimiento del sindicato contó con la anuencia del ejecutivo. Durante este 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, Sr. Roberto de la Madrid Romandía”.²²² 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”.²²³

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

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

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

política gubernamental basada en el control del gasto público y en el redimensionamiento del aparato administrativo estatal. Política, que como vimos, es perfectamente acorde con el proyecto modernizador del presidente Carlos Salinas de Gortari. En términos de la dimensión del aparato gubernamental, la política racionalizadora de Ruffo Appel se ha traducido en el control y disminución del ritmo de crecimiento de la burocracia al servicio del gobierno del estado (véase cuadro 2.12). Además, todo indica que el proceso de adelgazamiento estatal se profundizará en el futuro inmediato.²²⁴ Evidentemente, la política de reducción de los aparatos y de personal gubernamental significa un cambio fundamental en el patrón de crecimiento de la membresía sindical y con él se establecen límites al incremento del poder del sindicato. En adelante, la presión de la dirigencia sindical para la negociación, tanto de la política de reestructuración estatal, como de las condiciones de trabajo, se hará en 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 priista,²²⁵ 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, en nombre del sindicato, un encendido discurso en el que hacia 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 rendiendo 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

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

225 "El SUTSPEMIDBC, reafirma su convicción priista por considerar este partido la mejor opción para el progreso. (...) Siendo nuestro sindicato uno de los principales pilares del P.R.I. Seguiremos firmes y leales a nuestros principios revolucionarios", "El SUTSPEMIDBC, reafirma su convicción priista", en *Imagen Sindical*, Tijuana, B.C., SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, época V, año 1, núm. 3, marzo de 1991.

ante su dirigencia que los servidores públicos sindicalizados, redoblaríamos 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*".²²⁶ Así, la dirigencia sindical dejaba en claro su militancia partidista y su posición frente al gobierno panista. En los dos primeros años de la nueva administración, las relaciones entre sindicato y gobierno han transitado por diversas etapas que van desde el resentimiento inicial —sin duda porque el sindicato consideró como una 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.²²⁷ 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.

226 "Presencia de nuestro Sindicato en el desfile del 1o. de mayo", en *Imagen Sindical*, Tijuana, B.C., SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, época V, año 1, núm. 1, junio de 1990, pág. 13.

227 El tema de la movilización activa de la burocracia lo desarollo en el siguiente capítulo.

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.²²⁸ Más allá de la descripción de los procedimientos selectivos, resulta interesante señalar algunas restricciones para la elección democrática de la dirigencia sindical. Estas limitaciones se presentan a la hora de nombrar a las máximas autoridades del sindicato: la Convención Estatal y el Comité Ejecutivo, pues si bien los procedimientos para la constitución de las Asambleas Seccionales y sus Comités, formalmente garantizan una efectiva representatividad a través de la participación de la totalidad de los trabajadores, quienes mediante el voto secreto eligen a sus representantes municipales; en el caso de los órganos de gobierno estatales, concretamente el artículo 13 de los Estatutos, no señala el procedimiento para la 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

228 Artículos 8-39 de los Estatutos del SUTSPEMIDBC, *op. cit.*, págs. 8-19.

representación mediante decisión unánime.²²⁹ Así, un grupo sumamente reducido de la burocracia,²³⁰ 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.²³¹

229 Este fue el caso del 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., SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, época V, año 1, núm. 1, junio de 1990, pág. 4.

230 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 SUTSPEMIDBC, *op.cit.*, pág. 10.

231 Una mínima revisión de la trayectoria de algunos de los dirigentes comprueba nuestra apreciación. Tomemos el caso de los miembros del grupo conocido como los "jinete", integrado por Fernando Cano Medina, Ernesto Riedel Betancourt, Manuel Trasviña 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 "jinete" por defender los "intereses patronales", véase, "Los burócratas deciden dejar la diputación por un mayor poder", *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 14 de diciembre de 1983, págs. 3 y 6A. 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 ISSSTECAI, respectivamente. Lo

La alternancia de los líderes en el sindicato y en los cargos políticos, ilustra claramente el doble juego de intercambios del sistema corporativo. Por un lado, como hemos analizado, la burocracia sindical es la instancia mediadora entre el poder ejecutivo y la base trabajadora. A través de los órganos de gobierno, la dirigencia lleva a cabo el control clientelar de la fuerza de trabajo, en una dinámica que transcurre al interior del aparato estatal. Por otra parte, la burocracia sindical establece los vínculos externos al aparato de gobierno entre el sindicato y el partido oficial, no sólo ocupando cargos dentro del mismo, sino de manera importante a través de la CNOP-UNE. En este último caso, los dirigentes formalizan la adhesión del sindicato a UNE,²³² y en razón de su membresía pueden ocupar puestos dentro

que evidencia que la querella 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. 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 ISSSTECAI, 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 SUTSPEMIDBC, *op. cit.*, diversos números de la revista *Imagen Sindical* y Horacio Rentería "Tomó protesta Castro Bojórquez a nuevos funcionarios priistas de Baja California", *Diario 29*, Tijuana, B.C., 19 de diciembre de 1991, pág. 4. Otro "jinete" es Daniel Figueroa Díaz, de quien Xicoténcatl Leyva Mortera, en ocasión de su nombramiento como Secretario General del SUTSPEMIDBC, 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 SUTSPEMBC, aspiración del alcalde de Tijuana", *op. cit.*, pág. 8. Finalmente cabe mencionar que el Secretario General del Sindicato Único, Enrique Escobedo Osuna, expresó su intención de "jugársela" como candidato a una diputación local por el Partido Revolucionario Institucional; véase, Araceli Herrera Cienfuegos, "Escobedo Osuna señaló públicamente que quiere la diputación por el PRI", *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 27 de noviembre de 1991, págs. 3 y 9A.

232 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 SUTSPEMIDBC como

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.²³³ Ejemplos del primer caso lo encontramos en el nombramiento de Ernesto Riedel Betancourt como Secretario General de la CNOP en Tijuana en 1979²³⁴ y del segundo, en la elección de Fernando Cano Medina como diputado al Congreso del Estado en 1971 y de Manuel Trasviña Pérez en 1986.

En las 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.²³⁵ Resulta importante destacar que la doble dinámica del funcionamiento corporativo —al interior del aparato estatal y en el frente político partidario— ha sido la norma durante más de cincuenta años. Con la llegada al poder de un partido de oposición en el invierno de 1989 se transforma el tipo de relación tradicional con el ejecutivo, pues ahora se instrumenta una política racionalizadora del gasto público, que restringe los bienes económicos provenientes del ejecutivo a la vez que se delimitan las filiaciones partidarias entre el gobierno y la burocracia sindical. Esta última

organización estatal se integra al Movimiento Nacional Sindical de Trabajadores de Gobierno y de las Instituciones Públicas (art. 13), UNE, Ciudadanos en Movimiento, *op. cit.*, págs. 16, 18-19.

233 Artículos 38-40, *Ibidem*, págs. 20-21.

234 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., SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, año II, núm. 16, junio de 1979, pág. 3 y Fernando Cano Medina (entrevista citada).

235 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., SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, año II, núm. 16, junio de 1979, pág. 3.

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.

El sindicato y la organización nacional del empleo público

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

En el caso del empleo federal, desde 1938 —con el Estatuto promulgado por Lázaro Cárdenas—, hasta el año de 1963, cuando

entra en vigor la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se estipulaba como obligación de los sindicatos la pertenencia a la FSTSE. En el artículo 78 de la nueva reglamentación, si bien se introdujo una ligera variación en la redacción, se obligaba a lo mismo, pues quedaba establecido que “los sindicatos podrán adherirse a la Federación”, pero a renglón seguido se decía, “única central reconocida por el Estado”. (Véase cuadro 3.4a).²³⁶ En Baja California, la legislación original del trabajo burocrático (1955), no contempló ninguna disposición que previera la adhesión del sindicato a alguna federación o confederación nacional. Ciento es que no había surgido todavía agrupación alguna, pero parece ser que tampoco el Estado mexicano había contemplado o propuesto su formación. No será sino hasta 44 años después, cuando la nueva Ley del Servicio Civil de 1989 estipule el derecho para formar y/o pertenecer a organizaciones nacionales y en concreto a la FSTSGEM. La legislación local es más flexible que la Ley Federal en relación con la existencia de federaciones de trabajadores estatales, pues se admite la coexistencia de federaciones alternativas. A diferencia de la normatividad para los trabajadores federales, no se establece que la FSTSGEM sea la única central reconocida por el Estado.²³⁷ Tampoco los Estatutos de ésta contemplan disposiciones explícitas que impidan a los sindicatos dejar de pertenecer —por voluntad de los agremiados o por expulsión— a dicha agrupación, como vimos sucede en el caso de la

236 Además, como ya hemos visto, los Estatutos de la FSTSE incluyeron la radical disposición de que “en ningún caso —los sindicatos— podrán ser expulsados”, ello para garantizar el control de las organizaciones, véase nota núm. 168.

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

FSTSE. La pertenencia a la FSTSGEM parece depender exclusivamente de la decisión de la dirigencia local.²³⁸

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

Desde su fundación en los años sesenta, el SUTSPEMIDBC ha participado activamente en la promoción y desarrollo de la FSTSGEM. Ello se ha traducido en una presencia constante dentro de su Comité Ejecutivo Nacional, llegando a ocupar la Secretaría General entre 1975 y 1978 y en la actualidad la Secretaría del Interior. El sindicato local jugó un papel central en la formación de la Federación, ya que junto con los dirigentes de los estados de México, Veracruz, Tlaxcala, Puebla, Guerrero y Michoacán, el 5 de mayo de 1963 en la ciudad de Tlaxcala, en ocasión de la fundación del Sindicato de la entidad, acordaron impulsar la formación de una Federación nacional de trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y municipios. La FSTSGEM se constituyó en el año de 1968,²³⁹ y tuvo un rápido crecimiento que la llevó a aglutinar para el año de 1979 a sindicatos de 25 entidades federativas.²⁴⁰ Sin embargo, la disputa en torno a la dirección de la Federación terminó en una importante escisión a

238 La única alusión acerca de la Federación en los estatutos del Sindicato Único de burócratas de Baja California se encuentra en su artículo 1o., donde se establece que el SUTSPEMIDBC es "miembro activo de la FSTSGEM", Estatutos del SUTSPEMIDBC, *op. cit.*, pág. 5.

239 La información sobre la constitución y desarrollo de la FSTSGEM fue proporcionada por Fernando Cano Medina —entrevista citada—.

240 "Síntesis del informe de actividades del Comité Ejecutivo Nacional de la FSTSGEM del 19 de agosto al 15 de febrero de 1979", en *Imagen Sindical*, Tijuana, B.C., SUTSPEMIDBC, Sección Tijuana, año 1, núm. 12, febrero de 1979, pág. 16.

mediados de este último año. En efecto, uno de los dirigentes fundadores de la FSTSGEM, Leonel Zarza Villegas, segundo Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional entre 1972 y 1975, decidió impulsar una nueva agrupación.²⁴¹ En la Ciudad de Valle de Bravo, en el Estado de México, representantes de los estados de Veracruz, Estado de México, Chihuahua y Querétaro acordaron el nacimiento de una federación, que desde entonces lleva el mismo nombre que su antecesora: FSTSGEM. Desde sus inicios la nueva agrupación se "definió como integrante activa del Congreso del Trabajo",²⁴² estableciendo una clara distancia con respecto a las prácticas clientelares de la antigua Federación. Sin embargo, dos sindicatos de los estados fundadores, Veracruz y Querétaro, decidieron reincorporarse a la FSTSGEM original, quedando la nueva Federación, ahora dirigida por Juana Consuelo Méndez, con una mínima representatividad, localizada en los estados de México y Chihuahua.

Meses antes de la división de la FSTSGEM, el 23 de enero de 1979, ésta obtuvo su registro como miembro activo del Congreso del Trabajo.²⁴³ Sin embargo, tal vez como producto de la activa presencia de la nueva Federación en aquél y a pesar de conservar su membresía, la FSTSGEM ha realizado su principal militancia política dentro de la CNOP-UNE.²⁴⁴ El hecho de que la Federación cuente con la

241 Al respecto Fernando Cano Medina —entrevista citada— sostiene que la razón principal que llevó a Leonel Zarza Villegas a promover la escisión fue la imposibilidad de volver a ocupar la Secretaría General.

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

242 Raúl Trejo Delarbre, *op. cit.*, pág. 380.

243 Véase "Síntesis del informe de actividades del Comité Ejecutivo Nacional de la FSTSGEM del 19 de agosto al 15 de febrero de 1979", *op. cit.*, pág. 19.

244 De nuevo Cano Medina explica las razones del distanciamiento que mantiene la FSTGEM con respecto al CT: "No nos gustaba actuar dentro del pacto del Congreso del Trabajo pues éste mediatisaba las negociaciones laborales al llevar a cabo una política de topes salariales. Si el Congreso aceptaba determinado porcentaje de aumento al

representación de los sindicatos de 29 entidades, que agrupan aproximadamente a más del 95% de los 500 mil trabajadores de base al servicio de los estados y municipios del país,²⁴⁵ le garantiza una presencia importante al interior del sector popular del PRI. Al igual que el SUTSPEMIDBC, la FSTSGEM, como Confederación Nacional, se integra a la CNOP-UNE a través del Movimiento Nacional Sindical de Trabajadores de Gobierno y de las Instituciones Públicas.²⁴⁶

En términos de su organización interna, la FSTSGEM sigue un patrón de representación que podríamos calificar como vertical, pues en el nombramiento de los dirigentes no interviene en modo alguno la base sindical. Esto se puede apreciar claramente tomando el ejemplo

salario, los gobernadores lo tomaban, haciendo prácticamente imposible variar la cantidad negociada".

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

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

246 El artículo 28, fracción I de los Estatutos de UNE define a las corporaciones y/o sindicatos nacionales como: "Aquellas que cuentan con un padrón no menor de 50,000 afiliados y tengan presencia activa en por lo menos 20 entidades federativas". Y en el artículo 14 se establece que el Movimiento Nacional Sindical de Trabajadores de Gobierno y de las Instituciones Públicas, "es la unidad política de los trabajadores priistas de los sindicatos de dependencias gubernamentales e instituciones públicas y privadas productores de bienes y prestadoras de servicios, cuyos trabajadores se identifiquen con la naturaleza de UNE, cuyo objetivo es la defensa de sus derechos, la gestión de sus intereses, el comportamiento solidario de la comunidad y la acción política partidaria", UNE, Ciudadanos en Movimiento, Estatutos *op. cit.*, págs. 17-18.

del sindicato local, que no prevé en sus estatutos los mecanismos para el nombramiento de delegados ante las diferentes instancias de gobierno de la Federación. La decisión para nombrar a los representantes queda al arbitrio de los Comités Ejecutivos locales, que por lo demás fungen como representantes estatales de la Federación.²⁴⁷ Así, los Comités Estatales nombran delegados, tanto a la máxima autoridad de la FSTSGEM, el Congreso Nacional, que deberá reunirse cada tres años y se integra por los secretarios del Comité Ejecutivo Nacional y un delegado por cada entidad federativa (artículo 14); y ante el Consejo Nacional, integrado por los secretarios del Comité Ejecutivo Nacional y por 3 delegados propietarios y tres suplentes por cada entidad (artículo 21), que deberá reunirse de manera ordinaria cada seis meses o extraordinaria cuando así lo estime conveniente el Comité Ejecutivo Nacional (artículo 20). Al Congreso Nacional compete, entre otras facultades, nombrar al Comité Ejecutivo Nacional y señalar la línea político-sindical de la Federación (artículo 18). Por lo anterior, un cuerpo reducido de 37 miembros (29 delegados y ocho secretarios del Comité anterior), tienen la facultad para nombrar, cada tres años, en representación de los aproximadamente 475,000 sindicalizados del país, al Comité Ejecutivo Nacional, compuesto por ocho secretarios y 30 subsecretarios (artículo 26).²⁴⁸

La FSTSGEM, bajo el lema de “Unidad Nacional: Triunfo de la Justicia Social” (artículo 3), ha cumplido con su objetivo político de “colaborar en la realización de los programas de los gobiernos estatales y municipales, dentro del marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su proyecto nacional” (artículo 5, fracción III), a través de una permanente militancia partidaria.²⁴⁹ Así, los tra-

247 FSTSGEM, *Estatutos*, México, Ed. FSTSGEM/CNOP/PRI, s/f, artículos 9o., fracción IV y 22, págs. 5 y 10.

248 Artículos 14, 18, 20, 21 y 26 *Ibidem*, págs. 6-10 y 13-14.

249 *Ibid*, págs. 1-2.

Al respecto resulta pertinente reproducir una de las tareas centrales que tiene a su cargo la Secretaría de Divulgación Ideológica y Política del Comité Ejecutivo Nacional: “II.— Auscultar y estudiar las diferentes corrientes de la opinión pública dentro del ámbito político, para que así debidamente orientada y con conocimiento de causa, previo

jadores al servicio de los estados y municipios son incorporados a la vida política a través de sus representantes y organizaciones. En nombre de aquéllos, los líderes locales llevan a cabo una doble participación dentro del sector popular del partido oficial: a nivel regional, a través de las instancias municipales de UNE; y a nivel nacional, como miembros de los órganos de gobierno de la FSTSGEM. En esta doble vinculación regional y nacional que establecen los líderes con el partido, la base sindical ha sido un sujeto pasivo. El grueso de la burocracia se entera de su filiación partidaria en los tiempos electorales. En esto reside sin duda la clave del éxito del sistema corporativo mexicano.

Corporativismo regional y reforma del Estado. Comentarios finales

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

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

acuerdo del Congreso o Consejo Nacional o Comité Ejecutivo Nacional de la Federación, puedan tomarse decisiones y hacer labor de proselitismo en favor de nuestro partido y de los candidatos que garanticen la marcha progresiva del Estado mexicano y de sus entidades federativas, el respeto de los derechos humanos y ciudadanos y el pleno disfrute de las libertades que consagra la constitución general de la República", *Ibidem*, pág. 29.

Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto.²⁵⁰ La modernización del sector central de la administración pública traducida en: reducción de los aparatos administrativos, introducción de nuevos métodos de organización del trabajo, recortes substanciales de personal y racionalización de los recursos destinados al control del empleo, significa la erosión de las bases en las que ha descansado el sistema corporativo. La reforma del Estado en el sector central resulta incompatible con el viejo sistema clientelar y paternalista, característico del sindicalismo en el sector público. De ahí que la modernización de este sector exija una profunda transformación del corporativismo estatal.

Sin embargo, el tránsito modernizador de la administración pública enfrenta graves obstáculos: en el sector central se concentra el 77% del empleo público, del cual aproximadamente el 80%, es personal de base y por lo tanto perteneciente a los sindicatos integrados a la FSTSE.²⁵¹ 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.²⁵² La FSTSE ha probado ser una pieza

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

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

252 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

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, transcendiendo 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 solo dos vertientes— erosionarían las bases en que se sustenta el poder de la FSTSE. Esa será la prueba de fuego para la burocracia sindical: acatar las disposiciones de la reforma y con ello aceptar su virtual desaparición o dar una respuesta apelando a la movilización de sus agremiados. En ello reside el dilema a que se enfrentará la dirigencia en el mediano plazo.

A nivel regional, las reformas constitucionales de 1982 confinaron la negociación laboral al espacio local. Ello permitió la consolidación de la representación sindical en las entidades. Así, a diferencia de lo que sucede en el plano nacional, los sindicatos locales y no la FSTSGEM, son los verdaderos depositarios del poder. El impacto regional de la reforma del Estado deber ser analizado atendiendo a las particularidades políticas de las entidades, pues si bien hay un

empleo público. En aquéllas si bien la CTM y la CNC son las cabezas del sector, encontramos diversas agrupaciones de obreros y campesinos.

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,²⁵³ 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. A partir de 1989, 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. Si a nivel nacional el adelgazamiento del Estado se inicia en 1982, en Baja California la política contraccionista es puesta en marcha hasta 1989 con la llegada del PAN al poder. Precisamente entre 1977 y 1989, durante los gobiernos de Roberto de la Madrid (1977-1983) y Xicoténcatl Leyva Mortera/Oscar Baylón Chacón (1983-1989), son los años cuando el empleo público en la entidad observa el mayor crecimiento (10% de crecimiento anual, aproximadamente) y por ende cuando el SUTSPEMIDBC expande de manera extraordinaria su membresía y se consolida el poder de la representación sindical.

A partir de 1989 la política económica del ejecutivo se traduce en la estabilización y decrecimiento del personal al servicio del gobierno del Estado. A la par, el mayor control del gasto público restringe los bienes económicos de que disponía la dirigencia sindical para llevar a cabo con eficacia el control paternalista y clientelar de la fuerza de trabajo.²⁵⁴ 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.

253 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 a nivel federal.

254 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", SUTSPEMIDBC, Estatutos, *op. cit.*, pág. 33.

La nueva Ley del Servicio Civil aprobada en octubre de 1989 por el gobierno saliente, tuvo como finalidad consolidar el poder sindical, a la vez que garantizaba el derecho de huelga en el sector público. Así, la burocracia sindical aseguraba los mecanismos legales para la negociación laboral frente al ejecutivo, a la vez que reafirmaba su militancia en el seno del sector popular del PRI a través de la CNOP-UNE.

Ante el redimensionamiento de la administración pública estatal a que se ha comprometido el gobierno de Ruffo Appel,²⁵⁵ acorde con la política federal de la reforma del Estado, podemos prever una mayor aspereza en la relación entre Estado y sindicato. Este último podrá apelar a la movilización activa de la base sindical, apoyándose en el sindicalismo priista 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.

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