

INTRODUCCION

Durante los últimos años la sociedad mexicana tuvo noticias de un fenómeno sin parangón en la historia política posrevolucionaria: la emergencia de una protesta proveniente del seno del Estado. La burocracia¹ dejó la oficina y acudió a la plaza pública a protestar contra las políticas modernizadoras de la administración federal. Con su acción, dejaba constancia de las profundas transformaciones que había sufrido la estructura social mexicana, pero también de los efectos contundentes de la crisis económica en el nivel de vida de los grupos medios.

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

1 En este trabajo utilizo indistintamente los términos burocracia, empleados públicos, trabajadores al servicio del Estado y servidores públicos.

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

Nuestra investigación se propone dar respuesta a la interrogante general ¿cuáles fueron las condiciones que hicieron posible la protesta burocrática en México? La pregunta nos ayuda a precisar los límites del estudio. Se trata de una interrogación formulada atendiendo al sentido teórico-metodológico desarrollado por la sociología histórica y política.⁵ Desde esta perspectiva se privilegia el estudio de las condiciones de posibilidad de la movilización activa, antes que la

-
- 2 Al respecto Bertha Lerner nos dice: "En todo Estado moderno se reproduce un cuerpo de empleados, una baja burocracia, una alta burocracia que es sinónimo de grupo gobernante y un cuerpo de empleados medios. La burocracia es una categoría heterogénea, pues se compone de todos estos segmentos", Bertha Lerner de Sheinbaum, "Los trabajadores públicos: el misterio y la eficiencia de las políticas estatales", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, año XLVI, núm. 2, abril-junio de 1984, pág. 31.
 - 3 Durante muchos años privó el punto de vista instrumental de la teoría sociológica marxista, que concebía a la burocracia como un cuerpo técnico al servicio de la clase dominante, es decir, se le negaba cualquier posibilidad de identidad autónoma. Posteriormente se han desarrollado estudios, que al profundizar en el análisis del Estado, proponen el reconocimiento de la burocracia como fuerza social con intereses y valores propios. Véase al respecto, Enrique Gil Calvo, "El autómata emancipado", en *Claves de Razón Práctica*, Madrid, núm. 3, junio de 1990, en especial pág. 51 y Juana Valenti y Lilia Pérez Franco, "Ciencia y racionalidad (notas de investigación)", en *Revista A*, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, vol. II, núm. 3, mayo-agosto de 1981, en especial pág. 194. Desde el campo neomarxista también han surgido propuestas encaminadas a superar la visión unívoca de los intereses burocráticos; un ejemplo destacado lo proporciona el trabajo de Erik Olin Wright, *Clase, crisis y Estado*, trad. Alberto Jiménez, Madrid, Ed. Siglo XXI, 1983. Puede consultarse en particular el capítulo: "Burocracia y Estado".
 - 4 Puede consultarse al respecto, C. Wright Mills, *White Collar. Las clases medias en Norteamérica*, trad. José Bugeda Sanchiz, Madrid, 3a. ed., Ed. Aguilar, 1973.
 - 5 Véase, Ludolfo Paramio, "Defensa e ilustración de la sociología histórica", en *Zona Abierta*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, núm. 38, enero-marzo de 1986, págs. 17-18 y Santos Juliá, *Historia social/sociología histórica*, Madrid, Ed. Siglo XXI, 1989, págs. 67-77.

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

La investigación abarca el periodo 1982-1992. Son los años que marcan el inicio de una nueva época en la historia política mexicana, signada por los apremios de la crisis económica y el impulso de una estrategia alternativa de modernización desde el Estado. La autorreformá gubernamental que guía nuestra modernización política, pretende reorientar las relaciones tradicionales entre la sociedad y el Estado. El impacto social de la crisis económica y el programa de reforma estatal, son los factores que condicionan la revuelta de la burocracia federal.

En Baja California, la movilización corporativa de la burocracia encuentra su explicación en factores de naturaleza política. Los resultados electorales del 2 de julio de 1989, que se distinguen por el triunfo del candidato del PAN a la gubernatura, Ernesto Ruffo Appel,⁶ impulsan a la dirigencia sindical —priista— a enfrentar a la novel administración mediante la movilización activa de sus agremiados. El nuevo gobernador llevará a cabo un programa de redimensionamiento o reforma de los aparatos administrativos tendiente al mayor control del gasto público. Así, la reforma del Estado en Baja California dará

6 En las elecciones del verano de 1989, Ernesto Ruffo Appel, candidato a la gubernatura del estado por el Partido Acción Nacional, obtuvo el 52.6% de los votos, convirtiéndose así en el primer gobernador de oposición en la historia política mexicana. Además de la gubernatura, el PAN obtuvo dos de las cuatro alcaldías en disputa —Tijuana y Ensenada— y nueve de las quince diputaciones de mayoría.

inicio siete años después que a nivel federal impulsada por el gobierno panista, atendiendo no sólo al proyecto personal y partidario del ejecutivo, sino como resultado de las presiones sindicales traducidas en conquistas económicas y en merma de la hacienda pública.

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

La estrategia de investigación incluye la aplicación de diferentes técnicas metodológicas. Siguiendo el orden de presentación del trabajo, podemos enumerar: a) Revisión bibliográfica y hemerográfica; b) Elaboración de un registro censal del empleo público federal y estatal. Ante la escasez y dispersión de la información, acudimos a las dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal en Baja California. Tuvimos acceso a la nómina de personal estatal —correspondiente al mes de julio de 1986— misma que fue procesada y de cuyos resultados se informa en el capítulo IV. Además, realizamos estimaciones sobre la evolución del empleo público por niveles gubernamentales con el fin de proporcionar el soporte cuantitativo a nuestra reflexión. Las fuentes secundarias revisadas incluyeron documentos, programas, leyes, reglamentos y estadísticas oficiales, así como reportes de investigación; c) La visita a las diferentes dependencias entre el verano de 1990 y la primavera de 1992, fue fundamental para percarnos de los procesos cotidianos de trabajo y de interacción formal e informal en el empleo público. Se realizaron entrevistas a líderes sindicales, trabajadores y funcionarios de los tres niveles; y d) Mediante una minuciosa revisión periodística del periodo 1982-1992, fue posible analizar los conflictos laborales y políticos. La revisión contempló un total de diez diarios y periódicos estatales y municipales (*ABC, Al Día, Baja California, Diario 29, El Heraldo de Baja California, El Mexicano, La Voz de la Frontera, Novedades de Baja California, Rumbo y Zeta*) y cinco nacionales (*El Financiero, El Nacional, Excélsior, La Jornada y UnomásUno*). Tam-

bien acudimos a los documentos básicos y de divulgación de las diferentes organizaciones sindicales —Estatutos, normas laborales y publicaciones periódicas—. Así, la información proveniente de fuentes primarias y secundarias nos dio la pauta para precisar las reflexiones de carácter teórico general. Independientemente de los cuadros y gráficas incluidos en el texto, hemos agregado, al final de cada capítulo, un apéndice con información que brinda soporte a nuestra investigación, y a la cual remitimos en los diferentes apartados.

La presentación de los resultados de investigación busca integrar los dos planos en que ésta discurre: el ámbito federal y el local. En cada uno de los capítulos se pretende ligar la reflexión teórica al análisis de la información, tratando de superar la presentación tradicional, en la que se desarrolla un marco teórico sin puntos de conexión con el resto de trabajo.⁷

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

Un segundo capítulo contiene el análisis de la evolución del empleo a nivel nacional y regional. La reforma del Estado ha puesto énfasis en la reducción de los aparatos gubernamentales, de ahí que

7 El objetivo estriba en resolver la constante disociación entre el análisis teórico y empírico en la investigación sobre el Estado y de la cual Anthony Ferner llama la atención: "Los estudios sobre el Estado no han sabido conciliar las inquietudes teóricas de altos vuelos con la observación empírica minuciosa. Por una parte, el reciente debate marxista sobre la naturaleza del Estado capitalista avanzado ha parecido en ocasiones muy alejado de las instituciones y acontecimientos observables del Estado real. Por otra, los estudios empíricos minuciosos tienden a ser terreno privado de académicos y responsables de la elaboración de políticas integrados en una tradición descriptiva, o más bien, prescriptiva de la 'administración pública'", Anthony Ferner, *El Estado y las relaciones laborales en la empresa pública. Un estudio comparado de Renfe y British Railways*, trad. CELER, Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Colec. Economía del Trabajo, 38), 1990, pág. 240)

el empleo público se convierta en útil indicador de las dimensiones estatales. Sin embargo, la dinámica evolutiva del personal en el sector público de Baja California muestra un claro desfase con respecto al curso seguido a nivel federal, demostrando que la autorreforma estatal no sigue un patrón homogéneo, al verse condicionada por los procesos políticos locales.

En el tercer capítulo se analiza la organización corporativa de la burocracia tratando de evaluar el impacto de la reestructuración estatal en el ámbito de las relaciones laborales y sindicales en el sector público. El estudio del corporativismo a nivel regional y nacional nos permite conocer la especificidad del fenómeno en el plano local. La transformación del corporativismo en Baja California ha estado en función de la transición política que vive la entidad a partir de 1989; así, el arribo al poder de un gobernador de oposición ha supuesto un cambio fundamental en las relaciones gobierno-sindicato.

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