

CAPITULO IV

RELACIONES LABORALES Y CONFLICTOS EN EL SECTOR PUBLICO DE BAJA CALIFORNIA

Crisis económica, relaciones laborales y reforma del Estado.	
Los condicionantes de la movilización política	288
El sexenio 1983-1989	288
En el gobierno de Ruffo Appel, 1989-1992	301
Comentarios finales	311

Crisis econ3mica, relaciones laborales y reforma del Estado. Los condicionantes de la movilizaci3n pol3tica

Una vez presentados los contenidos de la movilizaci3n y conflictos de la burocracia en Baja California, interesa analizar de manera sistemática los factores subyacentes a tal conflictividad. La naturaleza de los factores condicionantes de la movilizaci3n burocrática puede agruparse a partir de tres tipos de variables: econ3micas, laborales y pol3ticas. Presentaremos la informaci3n a partir de los dos gobiernos comprendidos en nuestra investigaci3n. Por un lado, el sexenio 1983-1989, gobernado por Xicoténcatl Leyva Mortera/Oscar Bayl3n Chac3n y, por el otro, los tres primeros ańos (1989-1992) del gobierno de Ernesto Ruffo Appel. En este segundo periodo ser3 la dimensi3n pol3tica la que determine de manera fundamental el tipo de protesta registrado.

El sexenio 1983-1989

A nivel econ3mico, entre 1983 y 1989, la ca3da salarial de la burocracia local fue paliada mediante una pol3tica de aumentos relativos a las prestaciones sociales. Los datos del cuadro 4.7 nos indican que en t3rminos generales durante el periodo, la crisis econ3mica tuvo efectos negativos sobre el salario de los trabajadores al servicio del Estado. Esto significa que la paz burocrática puede explicarse m3s en raz3n de factores de tipo pol3tico, que estrictamente econ3micos, es decir, la tranquilidad reinante en el sector p3blico se sustent3 en gran medida en los acuerdos corporativos entre gobierno y sindicato. Las relaciones amistosas entre dirigencia sindical y gobierno del estado evitaron que se expresara cualquier indicio de inconformidad o disidencia fuera de los canales tradicionales. No se registra conflicto alguno entre el sindicato y el poder ejecutivo estatal durante el periodo. Ello, insisto, a pesar de existir evidencias del deterioro en las condiciones de vida de los trabajadores. Sin embargo, es conveniente

ponderar los efectos de la contracción salarial, sobre todo, en relación con la situación del empleo federal.

CUADRO 4.7
BAJA CALIFORNIA. EVOLUCION DE LOS SALARIOS MINIMOS
BUROCRATICOS GENERALES RESPECTO AL CRECIMIENTO
DE LA INFLACION ESTATAL Y NACIONAL, 1982-1991

Año	Salario Mínimo Burocrático *	%	Salario Mínimo General **	%	Tasa de inflación Baja Calif.	Tasa de inflación Nacional
1982	10 700	26.6	11 065.60	73.3	147.3	98.87
1983	18 520	73.0	15 899.20	43.6	78.9	80.77
1984	24 910	34.5	24 806.40	56.0	56.6	59.17
1985	42 910	72.2	38 000.00	53.1	67.0	63.74
1986	147 292	243.2	75 392.00	98.4	107.58	105.75
1987	334 257	126.9	196 650.00	160.8	165.50	159.20
1988	412 141	23.5	243 200.00	23.6	49.32	51.70
1989	684 540	65.6	278 464.00	14.5	17.25	19.7
1990	936 451	36.8	306 432.00	10.0	29.2	29.9
1991	1 258 590	34.3	361 760.00	18.0	15.1	18.8

FUENTE: Elaborado por el autor, con base en los datos proporcionados por la Oficialía Mayor de Gobierno; Oficialía Mayor del XIII Ayuntamiento de Mexicali, B.C., COPLADE; Ley de Egresos del Estado de Baja California 1981-1987; Comisión Regional de los Salarios Mínimos, Banco de México y Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno de Baja California.

Los cuadros 4.3 y 4.7 nos muestran que en términos absolutos el salario nominal de los empleados federales del nivel 1 (SMB) fue mayor durante los tres primeros años (1983-1985). A partir de 1986 será mayor el salario de la burocracia estatal. En términos porcentuales, con excepción del año de 1984, los incrementos al salario nominal fueron mayores para los trabajadores estatales, no sólo en 1983, sino de manera fundamental, entre 1985 y 1986, cuando se alcanzan aumentos del 72% y 243%, respectivamente. Sin embargo, con los acuerdos signados entre el gobernador y el sindicato en mayo de

1986⁴³⁵ se estableció la nivelación salarial de la burocracia local con la federal y con ello en 1987 y 1988 los ingresos se incrementaron de manera análoga, en 126.9% y 23.5%. El mayor incremento porcentual al salario de la burocracia local se relativiza cuando lo comparamos con el comportamiento de la inflación, pues sólo en 1985 y 1986, los aumentos salariales superaron al incremento de la inflación en la entidad y aún más, el promedio de la inflación durante 1983 y 1988 fue mayor en Baja California (87.4%) que a nivel nacional (86.7%). Sin embargo, para los empleados federales el incremento porcentual en los salarios nominales siempre fue menor que el crecimiento de la inflación. Si en promedio ésta se incrementó en 86.7%, los salarios sólo lo hicieron en un 59.08%, mientras que los burócratas estatales vieron incrementarse sus percepciones en un 95.5% durante el periodo, porcentaje ligeramente superior a la inflación estatal registrada (87.4%). Los datos de 1986 serán los que determinen el promedio positivo de los salarios burocráticos. Con todo, me parece que no puede ignorarse la repercusión negativa de la crisis económica sobre el salario y las condiciones de vida de los empleados estatales entre 1983 y 1988.⁴³⁶

Como paliativo al deterioro salarial, el gobierno del estado llevó a cabo una política de incrementos a las prestaciones sociales de la

435 Véase, "La burocracia reconoce todo apoyo dado por el gobernador", *Baja California*, Tijuana, B.C., 20 de mayo de 1986, págs. 1 y 7A.

436 La depreciación del salario obligó a numerosos burócratas a solicitar licencias y/o renunciar para emigrar hacia Estados Unidos. Ello se vio favorecido por la entrada en vigor de la Ley de inmigración IRCA (Immigration Reform Control Act) conocida como Ley Simpson-Rodino, el 5 de mayo de 1986, en la que se contemplaba la concesión de permisos temporales de trabajo. Los que se fueron bajo esta modalidad fueron conocidos como los "rodinos". Puede consultarse, "Retornan frustrados 'rodinos'", *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 10 de agosto de 1988, pág. 11A y nota 102 del presente capítulo. Otra evidencia del deterioro salarial la encontramos en las siguientes declaraciones de una trabajadora de la Secretaría de Desarrollo Económico del gobierno estatal: "Yo veo que aquí en la oficina los compañeros tienen problemas económicos y que muchos de ellos tienen que trabajar de noche en una maquiladora, porque los sueldos no alcanzan. Para empezar, porque algunos están pagando su casa de interés social o su esposa no trabaja y pues ya no alcanza como antes. Aquí todo mundo vende algo, a mi esposo lo convencí para que hiciéramos un pedido de chamarras. Yo las vendo y un dinerito extra no nos cae mal". Entrevista realizada por el autor, Mexicali, B.C., 7 de octubre de 1987.

burocracia. Por ejemplo, en octubre de 1985 el ejecutivo anunciaba la construcción de un conjunto de viviendas para sus trabajadores a través del Instituto Estatal de la Vivienda y el ISSSTECALI. Meses después —junio de 1986— se anunciaba que en agosto serían entregadas las primeras 20 casas construidas en Tijuana.⁴³⁷ En agosto de 1986 el ISSSTECALI inauguraba nuevas farmacias y comunicaba que pese a la recesión económica la institución garantizaba el servicio médico a su personal. Además, en julio del siguiente año anunciaba el otorgamiento de 186 nuevos créditos hipotecarios y 8 mil 816 préstamos a corto plazo —en efectivo— concedidos durante el año de 1987.⁴³⁸ En septiembre de 1987 se anunciaban aumentos en “el pago de quinquenios, prima vacacional, canasta básica y en el seguro de vida”, además de una pronta “asignación de 150 viviendas de interés social a través del Instituto de Vivienda del Estado y 400 lotes del Programa de Fraccionamientos Populares”, donde llevarían a cabo un proyecto de auto-construcción de casas-habitación.⁴³⁹ Finalmente, el ISSSTECALI manifestaba su satisfacción por la puesta en marcha del Programa de Jubilaciones que había beneficiado a un total de 645 trabajadores, por lo que dicha institución “continuaba a la vanguardia en materia de prestaciones sociales en todo el país”.⁴⁴⁰

Por “mantener a los servidores públicos en un plano decoroso en cuanto a salarios” y por su preocupación constante para elevar el renglón de prestaciones, la dirigencia sindical brindaba en 1986 y

437 “El Estado habilitará de viviendas a burócratas”, *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 25 de octubre de 1985, págs. 1 y 6A y “¡Al fin!... los burócratas tendrán casas”, *Al Día*, Tijuana, B.C., 17 de junio de 1986, págs. 1 y 5.

438 “El ISSSTECALI garantiza servicio a burócratas”, *El Heraldillo de Baja California*, Tijuana, B.C., 13 de agosto de 1986, pág. 8A e “ISSSTECALI otorgará créditos hipotecarios por \$185 millones”, *El Mexicano*, Tijuana, B.C., 19 de julio de 1987, págs. 1 y 4A.

439 “Otorgó el gobierno del estado aumentos en las prestaciones de los burócratas, aparte del incremento salarial del 22.5%”, *El Mexicano*, Tijuana, B.C., 2 de septiembre de 1987, pág. 1.

440 “Más prestaciones a burócratas”, *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 16 de octubre de 1987, pág. 3A e “ISSSTECALI ha jubilado a 645 personas con salarios iguales a sus trabajadores”, *Novedades de Baja California*, Mexicali, B.C., 18 de octubre de 1987, págs. 1 y 11.

1988, sendos reconocimientos ṕblicos al gobernador. En septiembre de 1986, en ocasi3n del 49 aniversario del SUTSPEMIDBC, el ḿximo dirigente estatal de la burocracia, Gildardo L3pez L3pez, reafirmaba "el compromiso establecido para trabajar en forma solidaria con los gobernantes en la entidad". A su vez, el oficial mayor del gobierno del estado, Jos3 Luis Noriega Balcárcel, en nombre del gobernador Xicot3ncatl Leyva Mortera, ponderaba las buenas relaciones entre las dos instancias como el factor que permitía la concesión de recursos para la burocracia: "La relaci3n gobierno-sindicato de bur3cratas es armoniosa, prueba de ello es que prestaciones sociales y mejores condiciones de vida para los trabajadores, se lograron gracias al buen entendimiento".⁴⁴¹

El segundo nivel de condicionamiento de la movilizaci3n poĺtica de la burocracia durante el sexenio 1983 y 1989, se localiza en el ámbito de las relaciones laborales. Con amplitud nos hemos referido al vasto control ejercido sobre el empleo ṕblico a trav3s de las relaciones de tipo corporativo entabladas entre gobierno y sindicato. Relaciones sancionadas y refrendadas por la Ley del Servicio Civil desde los ańos cincuenta. Por ello, interesa detenernos en el análisis de las formas de control que lleva a cabo el aparato estatal a trav3s de su poĺtica de contrataci3n de personal. Es indiscutible que a pesar de que la instancia sindical garantiza el control clientelar y patrimonial de la fuerza de trabajo, el gobierno asegura la dominaci3n de su personal al margen de las relaciones corporativas. Aś, sobre el empleo ṕblico local se ejerce un control dual que limita sus posibilidades de movilizaci3n aut3noma.

El análisis que presento a continuaci3n se basa en la informaci3n contenida en las nóminas de personal gubernamental de julio de 1986.⁴⁴² Se trata de un corte analítico que dadas las variables inclui-

441 Véase, "La burocracia reconoce todo apoyo dado por el gobernador", *op. cit.*, ; "Reconocimiento a empleados municipales con 25 y 30 ańos de servicio a la comunidad", *Tabloide*, Tijuana, B.C., semana del 26 de septiembre al 2 de octubre de 1986, pág. 19 y "Reconocimiento de bur3cratas al gobernador XLM", *El Mexicano*, Tijuana, B.C., 7 de febrero de 1988, págs. 1 y 4.

442 Por fortuna tuve acceso a dicha informaci3n, que incluye diferentes variables (categoría,

das, permite ponderar la distribución por sexo y tipo de relación laboral en el poder ejecutivo estatal.⁴⁴³

El cuadro 4.8 nos indica que del total de 4211 personas que laboraban en el poder ejecutivo estatal, el 65.7% (2768) eran empleados de confianza, mientras que sólo el 34.2% (1443) correspondía a personal de base. Distribución que, como vimos, contrasta con la situación que guarda el empleo federal, donde el 85.2% es personal de base y sólo el 14.8% está clasificado como de confianza.⁴⁴⁴

salarios, sexo, adscripción, tipo de nombramiento). Los datos que presento se refieren sólo al poder ejecutivo estatal y al personal de los municipios. Esta última información fue recabada en la Oficialía Mayor de los cuatro ayuntamientos. El procesamiento y presentación de resultados corren de mi parte.

443 La Ley del Servicio Civil de 1989 establece en su artículo 4 las dos categorías en que se dividen los trabajadores al servicio del Estado en Baja California: base y confianza. Y precisa las diferencias: "(art. 6) La categoría de los trabajadores de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se de al puesto. Son funciones de confianza: las de dirección, decisión, administración, inspección, vigilancia y fiscalización cuando tengan el carácter general y las que se relacionen con trabajos personales de los titulares de las instituciones públicas"; "(art. 8) Son trabajadores de base los no incluidos (en la relación anterior), siendo por ello inamovibles, adquiriendo el derecho a la estabilidad no solamente dentro de las autoridades públicas sino en el puesto específico para el que fueron nombrados", art. 9, no incluido en la Ley del Servicio Civil anterior (1955). "Tratándose de empleados de confianza o de trabajadores incluidos en lista de raya que desempeñen funciones de trabajadores de base al prolongarse por más de seis meses sus actividades, deberá considerarse su plaza en el presupuesto de egresos correspondiente al siguiente ejercicio fiscal como trabajador de base debiendo ingresar en la plaza de la última categoría", "Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California", *op. cit.*, págs. 2 y 3.

444 Véase nota 251.

CUADRO 4.8
BAJA CALIFORNIA: TRABAJADORES AL SERVICIO DEL
PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO. NUMERO
DE TRABAJADORES POR SEXO Y TIPO DE NOMBRAMIENTO
SEGUN NIVEL DE EMPLEO
(SEGUNDO SEMESTRE 1986)

Nivel	Base			Confianza		
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
1	9	98	107	42	259	301
2	143	176	319	232	98	330
3	130	192	322	29	49	78
4	6	35	41	47	109	156
5	0	33	33	14	48	62
6	46	27	73	46	38	84
7	5	12	17	33	399	432
8	53	100	153	51	110	161
9	7	4	11	18	171	189
10	69	79	148	98	157	255
11	110	109	219	13	13	26
12	0	0	0	25	99	124
13	0	0	0	18	54	72
14	0	0	0	14	55	69
15	0	0	0	15	67	82
16	0	0	0	36	125	161
17	0	0	0	3	33	36
18	0	0	0	8	76	84
19	0	0	0	7	29	36
20	0	0	0	1	17	18
21	0	0	0	0	12	12
Total	578	865	1443	750	2018	2768

FUENTE: Elaborado por el autor, con base en los datos proporcionados por la Oficialía Mayor de Gobierno, Baja California.

Además, en Baja California localizamos empleo de confianza en todos los niveles del escalafón y no exclusivamente en los niveles más bajos, como normalmente sucede en el caso federal. Más aún, el 73.9% (2,048) del total del personal de confianza se encuentra confi-

nado en los primeros 10 niveles del escalafón. Esto significa que no se cumple con el artículo 6o. de la Ley del Servicio Civil, en virtud de que en la mayoría de los casos los trabajadores, independientemente de su nombramiento, ejecutan igual tipo de funciones. Se da el caso de que existan recepcionistas, auxiliares administrativos o peones tanto de base como de confianza. Resulta evidente que el ejecutivo se arroga la facultad de determinar el tipo de relación laboral, privilegiando el trabajo de confianza.

Interesante resulta introducir la variable sexo para profundizar en el análisis, mostrando la discriminación por género que tiene lugar en el sector público y que agrega nuevos elementos para comprender la vulnerabilidad del empleo público. Los datos sobre el empleo por sexo revelan que pese a que el sector público tradicionalmente ha sido receptor de fuerza de trabajo femenina, ésta no escapa a la lógica discriminatoria a que se ha visto sometida en el mercado laboral mexicano, pues no sólo numéricamente es minoritaria con respecto al trabajo masculino, sino que ha sido relegada a los niveles más bajos de la estructura ocupacional, incluso en aquellas dependencias donde se observan proporciones semejantes de trabajadores.

Del total de 10,406 burócratas del sector central de Baja California, sólo el 22% —2,294— son mujeres, contrastando con el 77.95% de hombres (cuadro 4.9). Pero las diferencias se acentúan analizando las esferas de gobierno. A nivel municipal solamente encontramos 966 mujeres entre un total de 6195 empleados (cuadro 4.10). Se trata de una relación desproporcionada de un 15.5%, en comparación con el 84.4% de hombres. Las cifras se elevan relativamente en la esfera estatal, pues las 1,328 mujeres representan el 31.5% del total de 4,211 burócratas. En suma, en Baja California los hombres burócratas del sector central representan un 55.9% más que las mujeres.

CUADRO 4.9
BAJA CALIFORNIA: NUMERO DE BUROCRATAS POR SEXO
SEGUN TIPO DE EMPLEADO
 (Segundo Semestre 1986)

	MUJERES	%	HOMBRES	%	TOTAL
EMPLEADOS ESTATALES	1 328	31.53	2 883	68.46	4 211
EMPLEADOS MUNICIPALES	966	15.59	5 229	84.40	6 195
TOTAL	2 294	22.04	8 112	77.95	10 406

FUENTE: Elaborado por el autor, con base en los datos proporcionados por la Oficialía Mayor de Gobierno y la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno de Baja California.

CUADRO 4.10
BAJA CALIFORNIA: NUMERO DE BUROCRATAS ESTATALES
Y MUNICIPALES POR SEXO SEGUN MUNICIPIO
DE ADSCRIPCION
 (Segundo Semestre 1986)

Municipio	EMPLEADOS ESTATALES			EMPLEADOS MUNICIPALES			TOTAL
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	
Ensenada	128	315	443	134	900	1 034	1 477
Mexicali	925	1 712	2 637	279	1 847	2 126	4 763
Tecate	29	86	115	34	198	232	347
Tijuana	246	770	1 016	519	2 284	2 803	3 819
TOTAL	1 328	2 883	4 211	966	5 229	6 195	1 040

FUENTE: Elaborado por el autor, con base en los datos proporcionados por la Oficialía Mayor de Gobierno y la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno de Baja California.

Como analizaré enseguida, el trabajo femenino se localiza básicamente en las categorías más bajas de la pirámide laboral. De las 1328 que laboran en el gobierno del Estado, 1078, es decir, el 81.1% de ellas, se concentran en los primeros 10 niveles del escalafón; en la misma situación los hombres contabilizan 2204, lo que en términos relativos arroja un total de 76.4%. Conforme se avanza en el escalafón la desigualdad se acentúa. Así, entre los niveles 11 y 21 —considerados como los más importantes en razón de preparación profesional requerida, por los montos salariales percibidos, por el tipo de trabajo que en ellos se desarrolla, así como por la toma de decisiones que comportan—, sólo encontramos a 250 mujeres, que representan el 18.8% del total y a 689 hombres que significan el 23.8% (cuadro 4.11). El análisis sobre concentración por niveles resulta sumamente ilustrativo de lo dicho anteriormente. Por ejemplo, la concentración de mujeres en el nivel 2 —que incluye a las categorías de mecanógrafa, recepcionista y auxiliar administrativo, entre otras— es de 375, lo que representa, en términos relativos, la mayor concentración para un nivel, con un 28.2%.

En el otro extremo del escalafón encontramos que conforme se avanza en los niveles desciende la población femenina en términos absolutos y relativos. Si en el nivel 16 —jefes de departamento— hay 36 mujeres, el personal masculino suma 125, lo que expresado en términos porcentuales equivale a un 2.7% y 4.3% del total por sexo, respectivamente.

En el nivel 18 —subdirectores— se encuentran 8 mujeres y 76 hombres, que en relación con el total para el nivel arroja un porcentaje del orden del 9.5% de mujeres y 90.4% de hombres. Las relaciones se repiten hasta llegar al nivel superior, secretarios del ramo, a donde ya no llega la representación femenina.

CUADRO 4.11
BAJA CALIFORNIA: TRABAJADORES AL SERVICIO
DEL PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO.
NUMERO DE TRABAJADORES POR SEXO SEGUN NIVEL
DE EMPLEO
 (Segundo Semestre 1986)

NIVEL	MUJERES	HOMBRES	TOTAL
1	51	357	408
2	375	274	649
3	159	241	400
4	53	144	197
5	14	81	95
6	92	65	157
7	38	411	449
8	104	210	314
9	25	185	210
10	167	236	403
11	123	122	245
12	25	99	124
13	18	54	72
14	14	55	69
15	15	67	82
16	36	125	161
17	3	33	36
18	8	76	84
19	7	29	36
20	1	17	18
21	0	12	12
TOTAL	1 328	2 883	4 211

FUENTE: Elaborado por el autor, con base en los datos proporcionados por la Oficialía Mayor de Gobierno, Baja California.

En términos de la inestabilidad en el empleo que supone el elevado número de plazas de confianza contabilizadas en el gobierno estatal (65.7%), no parece incidir de manera pronunciada la diferencia por sexo. En términos absolutos y relativos prácticamente la inestabilidad laboral se reparte por igual; en ese sentido, la discriminación es pareja y hasta en algunos casos se inclina ligeramente hacia el lado de los hombres, pues el 69.9% de ellos (2018) son empleados de confianza, en comparación con el 56.4% (750) que les corresponde a las mujeres. Sin embargo, la precariedad en el empleo femenino vuelve a hacerse notar cuando observamos los cinco niveles más bajos del escalafón pues ahí se concentran el 49% de las mujeres en comparación con el 38% de hombres (cuadro 4.11). De esos porcentajes, el empleo de confianza femenino representa el 27.4% y el de base el 21.6%. En el caso de los hombres el porcentaje se divide en 19.5% de empleo de confianza y 18.5% de base. Aún más, los cuadros 4.8 y 4.11 muestran que en los primeros —cinco— niveles, de las 652 mujeres ahí localizadas, el 49.8% ocupa una plaza de base y el 48.5% de confianza; lo que contrasta con la situación del empleo masculino, pues de los 1097 hombres concentrados, el 61.7% son de base y sólo el 27.8% ocupan un cargo de confianza.

En suma, resulta evidente que a través del tipo de relación laboral, el poder ejecutivo ha ejercido un mayor control sobre el empleo público, donde las diferencias por género adicionan vulnerabilidad y por ende mayores márgenes de control sobre el empleo de las mujeres burócratas.

Por último, me detengo brevemente en el tercer nivel de condicionamiento de la protesta burocrática durante el sexenio 1983-1989, materializado en las políticas de reforma estatal. Las acciones encaminadas a redimensionar la administración pública fueron mínimas y circunscritas a cierta reorganización de las dependencias del poder ejecutivo y a medidas encaminadas a reorientar el gasto público,⁴⁴⁵

445 En diciembre de 1985 el gobernador enviaba al Congreso local una iniciativa de ley tendiente a suplir la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, vigente desde el 31 de diciembre de 1977, por la nueva Ley Orgánica de la Administración

mismas que no se tradujeron en una reducción del personal gubernamental. Así, la reforma del Estado, como redimensionamiento de los aparatos de gobierno, estuvo ausente durante la administración de Xicoténcatl Leyva Mortera/Oscar Baylón Chacón.

Los esfuerzos más importantes en materia de modernización del servicio público se dieron a través del proyecto de creación de la Carrera Burocrática Profesional, elaborado por la Oficialía Mayor.⁴⁴⁶ Se trataba de homogeneizar y distribuir de manera equilibrada los niveles y categorías del escalafón y de instrumentar programas de capacitación y educación del personal, con el fin de mejorar la prestación de los servicios. Un primer paso fue la creación del Departamento de Capacitación dependiente de la Oficialía Mayor. En esa misma dirección se logró la homologación salarial entre el empleo estatal y el federal.

En el ámbito del redimensionamiento estatal, el gobierno del estado se abstuvo de instrumentar acciones tendientes a reducir su plantilla de personal. Incluso en julio de 1985 el oficial mayor, Milton Castellanos Gout, declaraba que: "Es totalmente incorrecta la apreciación que se hace cuando se asegura que existe un gigantismo burocrático desproporcionado".⁴⁴⁷ A su vez, la dirigencia sindical afirmaba que "ningún trabajador burócrata del gobierno estatal será despedido ni lesionado en sus derechos y sí en cambio, se observan

Pública. Los efectos del cambio de denominación fueron mínimos e incluso algunas dependencias que pasaron de Secretarías a Direcciones (como las de Planeación y Presupuesto y Educación y Bienestar Social) posteriormente regresaron a su situación anterior, es decir, conservaron el rango de Secretarías. Véase, Arturo Galván Álvarez, "Aprueban cambios dentro de la Administración Pública Estatal", *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 24 de diciembre de 1985, págs. 3 y 10A.

Con respecto al gasto público, en febrero de 1985 el gobernador declaraba que se suprimirían las obras de "relumbrón carentes de significación social", "Suprime el gobierno estatal todo tipo de obras sin sentido social", *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 7 de febrero de 1985, pág. 3A.

446 Véase, "El gobierno estatal creará la Carrera Burocrática Profesional", *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 8 de enero de 1985, págs. 3 y 11A.

447 "Aclaran que en el Estado no hay gigantismo burocrático", *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 21 de julio de 1985, pág. 3A.

beneficios a corto y mediano plazo, como la nivelación salarial con los empleados federales".⁴⁴⁸ Tres meses después de estas declaraciones, el gobierno del estado llevaría a cabo la única acción tendiente a adelgazar el aparato administrativo paraestatal. Se trató de una reducción de aproximadamente 64 personas que laboraban en el Instituto Estatal de la Vivienda de Baja California. La reducción se hizo por etapas entre 1985 y 1986.⁴⁴⁹ Aun así, esta medida más bien fue una excepción que confirmó la regla. La reforma del Estado habría de arribar a Baja California hacia finales de 1989, con el nuevo gobierno encabezado por Ernesto Ruffo Appel.

En el gobierno de Ruffo Appel, 1989-1992

La elección de Ruffo Appel puso en estado de alerta a las organizaciones políticas de filiación priísta. Las promesas de campaña dirigidas a lograr un cambio en el funcionamiento de la administración pública se tradujeron en el impulso al programa de reforma estatal, sobre todo en el renglón del adelgazamiento del aparato gubernamental. A partir del 1 de noviembre de 1989, el ejecutivo instrumentaría acciones tendientes a aminorar el ritmo de crecimiento del personal burocrático. Lógicamente dichas medidas fueron rechazadas por el SUTSPE-MIDBC, iniciándose una nueva fase en las, hasta ese momento, cordiales relaciones entre gobierno y sindicato. La respuesta sindical consistió en el llamado constante a la movilización de sus agremiados, amparada en la nueva Ley del Servicio Civil. A través de una protesta permanente el sindicato conseguiría neutralizar la rescisión laboral de los empleados de base y, sobre todo, arrancar aumentos al salario y a las prestaciones entre 1989 y 1992.

Durante la primera mitad del sexenio, la burocracia ha sido el sector de los trabajadores que con mayor vigor ha enfrentado la

448 "Ningún burócrata del estado será despedido", *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 2 de agosto de 1985, págs. 3 y 10A.

449 "Continúa la reducción del número de empleados estatales", *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 19 de noviembre de 1985, págs. 3 y 11A.

política económica de Ruffo Appel. La dirigencia sindical ha cumplido cabalmente con sus principios partidistas al abanderar la oposición al gobierno panista. La movilización a que convocó la dirigencia sindical a sus agremiados, a pesar de presentar de manera formal argumentos económicos, tuvo una naturaleza política. Esto queda en evidencia cuando analizamos los casos de los ayuntamientos de Tijuana y Mexicali, pues en este último se inició un fuerte programa de reestructuración administrativa y de reducción de personal, al que no se opuso el sindicato, y sí en cambio tuvo fuertes enfrentamientos con las autoridades panistas de Tijuana. Durante el sexenio anterior, los aumentos salariales fueron fruto de la “buena disposición” del gobernador Xicoténcatl Leyva, quien fijaba los porcentajes de incremento, no el resultado de demandas sindicales. Con Ruffo sucede lo contrario, fueron arrancados mediante fuerte presión y movilizaciones. Así, el condicionamiento principal de la movilización corporativa de la burocracia durante 1989-1992 fue de naturaleza política, antes que económica o laboral.

Un mes después de la toma de posesión de Ruffo Appel, el 31 de noviembre de 1989, el Congreso del Estado⁴⁵⁰ derogaba el decreto núm. 172, que apenas el 11 de agosto de ese mismo año había sido expedido, y en virtud del cual aumentaban en un 15% (del 20 al 35%) las participaciones financieras que el gobierno del estado otorgaba a los municipios.⁴⁵¹ Lo paradójico del caso es que la propuesta de

450 A raíz de las elecciones del 2 de julio de 1989, el Congreso del Estado quedó integrado por 9 diputados del Partido Acción Nacional, 1 del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, 1 del Partido Popular Socialista, 1 del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, 1 del Partido de la Revolución Democrática y 6 del Partido Revolucionario Institucional.

A inicios del mes de noviembre de 1989, una de las herencias de Baylón Chacón a Ruffo Appel fue superada por éste al renunciar en masa los magistrados del poder judicial del estado; con ello Ruffo renovaría al Tribunal Superior de Justicia. Los tres poderes —ejecutivo, legislativo y judicial— pasaban a ser controlados —con mayoría— por el Partido Acción Nacional. Véase, “Renuncian en masa los Magistrados del Poder Judicial en el estado”, *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 3 de noviembre de 1989, págs. 1 y 10A.

451 Juan Gregorio Avilés, “Derogaron panistas el aumento a municipios”, *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 1 de diciembre de 1989, pág. 3A.

aumento a las participaciones había sido presentada por los dos diputados panistas de la legislatura anterior, respondiendo a la solicitud que el 23 de diciembre de 1988 hiciera el entonces alcalde ensenadense Ernesto Ruffo Appel. Tan sólo habían transcurrido tres meses desde su publicación en el Periódico Oficial —20 de agosto— y la medida era echada abajo por la fracción panista —mayoritaria— a petición del nuevo gobernante.⁴⁵² Ruffo Appel justificaba su decisión en los siguientes términos: “En caso de que se incrementaran las participaciones a los municipios, el gobierno estatal no podría conceder aumentos salariales a maestros y burócratas”.⁴⁵³ Lo cierto es que independientemente de las filiaciones partidistas, la petición de Ruffo de aumentar los ingresos municipales siendo alcalde y luego su decisión de derogar la iniciativa como gobernador, evidencia las penurias presupuestales a que se ven sometidos los ayuntamientos para cumplir con la prestación del servicio público y cubrir las nóminas de su personal. En este último caso, todas las prestaciones e incrementos salariales que el sindicato conviene con el poder ejecutivo tienen que ser aplicados de forma automática por las autoridades municipales. El sindicato negocia con el gobernador y los presidentes locales acatan las decisiones. Así, Ruffo Appel como alcalde de Ensenada sufrió esa situación y solicitó aumentos presupuestales, que ahora como gobernador negaba. Tal vez Ruffo hubiera sostenido su decisión de aumentar las participaciones municipales de no tener que enfrentar el acoso constante del sindicato de burócratas, traducido en peticiones de incremento salarial. Para un gobernador priísta era más factible introducir tales modificaciones; no fue el caso. Sin embargo, esto último es una simple conjetura. La realidad fue que el PAN había pasado de la oposición al gobierno. Cierta también que la

452 Azucena Valderrábano deja entrever que la aprobación del aumento a las participaciones fue otra herencia que el gobernador saliente Oscar Baylón Chacón dejaba a Ruffo, y que se otorgó después de las elecciones. Se trataba de infligirle un “autogo!” al gobernador panista; dice la autora: “Baylón dejó también aprobada una iniciativa de ley para incrementar de 20 a 35 por ciento las participaciones municipales; resultó muy generoso, justo al final de su mandato”, Azucena Valderrábano, *op. cit.*, pág. 187.

453 *Ibidem*, pág. 194.

medida a pesar de ser aprobada en agosto, no hab́a entrado en vigor, ya que se aplicarí a al ejercicio de 1990.

La oposici3n ḿs fuerte a la iniciativa panista de reducir las participaciones provino del alcalde mexicalense Milton Castellanos, quien consideraba que de no aplicarse un aumento del 15% "se verían afectados sustancialmente los programas ya elaborados por mi administraci3n". Para el alcalde la decisi3n de Ruffo Appel era una "agresi3n directa a los mexicalenses". Por tal motivo el 22 de diciembre de 1989 iniciaba una batalla legal contra la administraci3n estatal y se amparaba contra la medida, que representaba "un daño patrimonial de ḿs de 25 mil millones de pesos tan s3lo durante 1990". Un mes despu3s la Suprema Corte de Justicia de la Naci3n fallaba en favor de Ruffo Appel. Ante la falta de recursos que habŕa de padecer durante su mandato, el ayuntamiento mexicalense inici3 un programa de "reestructuraci3n de la administraci3n p3blica que crea, elimina y fusiona diversas dependencias, cuyo objetivo es reducir la complejidad del aparato burocrático".⁴⁵⁴ Ante la carencia presupuestal que habŕa de caracterizar a su administraci3n, el alcalde Milton Castellanos, como antes Ruffo Appel, se veía forzado a adelgazar sus aparatos administrativos. Los aumentos salariales conseguidos por el sindicato se habŕan de traducir en el adelgazamiento de la n3mina del personal al servicio del ayuntamiento. Aś, durante el gobierno de Ruffo Appel, el municipio que ḿs a fondo ha llevado a cabo el control de su gasto y el redimensionamiento del aparato gubernamental, ha sido el de Mexicali. Como le sucedió a Ruffo en Ensenada, la querrela gobierno del estado-ayuntamiento condicion3 el monto de los recursos con que contaba 3ste para la prestaci3n del servicio p3blico. Ello oblig3 a instrumentar un programa de adelgazamiento de la administraci3n y de recortes de personal. Ahora el municipio que concentraba la oposici3n al gobernador no era el encabezado por un alcalde panista, al PRI le correspondía el papel de la minoría, con una diferencia sustantiva: contaba con el apoyo del sindicato de bur3cratas.

454 "Aprob3 el cabildo de Mexicali el programa de reestructuraci3n administrativa", *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 7 de diciembre de 1989, págs. 3 y 10A.

Durante su primer año, Ruffo Appel, antes que provocar mayor reacción del SUTSPEDIDBC a través de la rescisión laboral, adelgazó la nómina de personal echando mano del programa de “retiro voluntario”. Mediante estas acciones se calcula que en 1990 “dejaron de laborar cerca de 900 empleados” en la administración estatal.⁴⁵⁵ Las movilizaciones de burócratas durante 1990 neutralizaron las posibles medidas de redimensionamiento estatal —materializadas en recortes de personal— y lograron arrancar un provechoso aumento del 34% al salario base e incrementos a las prestaciones (cuadro 4.12).

Como resultado del movimiento de mayo de 1991, tanto el gobierno estatal como los ayuntamientos, resolvieron paliar el decremento en sus finanzas con ajustes a las nóminas de personal y con acciones de reestructuración administrativa. Como señalábamos, fue en el ayuntamiento de Mexicali donde las conquistas sindicales se tradujeron en acciones de reforma del aparato gubernamental. Durante el conflicto, el oficial mayor del ayuntamiento, Manuel Gutiérrez Vidal, precisaba los efectos de una posible alza salarial: “Recortes de personal de confianza, eliminación de algunos programas y la posible fusión de algunas áreas o dependencias, podría provocar en el municipio el aumento que el gobierno del estado otorgue a la burocracia(...) De otorgarse el aumento del 20% a la burocracia estatal y por ende a la municipal, se ocasionará un gasto adicional de 6 mil millones de pesos”.⁴⁵⁶

455 Araceli Herrera Cienfuegos, “Las plazas de burócratas no están sujetas a negociación”, *op. cit.*

456 Horacio Martínez Baez, “El aumento a los burócratas provocará recortes de personal”, *Diario 29*, Tijuana, B.C., 2 de junio de 1991, págs. 1 y 4.

CUADRO 4.12
BAJA CALIFORNIA: SALARIOS Y PRESTACIONES DE LA
BUROCRACIA (PERSONAL SINDICALIZADO) DURANTE LA
ADMINISTRACION DE ERNESTO RUFFO APPEL, 1989-1991

Fecha	Nivel	Sueldo Base	4% Bono	Canasta B́sica	Previsi3n Social	Total	Incremento al Sueldo Base
1/12/89	1	684 540		55 000	33 300	772 840	10%
	8	760 806		70 000	33 300	864 106	
	16	1 110 072		95 000	33 300	1 238 372	
1/05/90	1	821 448	32 858	100 000	33 300	978 606	20%
	8	912 967	36 519	100 000	33 300	1 022 786	
	16	1 332 086	53 283	100 000	33 300	1 618 669	
1/12/90	1	936 451	37 258	100 000	50 000	1 118 709	14%
	8	1 040 782	41 631	140 000	50 000	1 272 413	
	16	1 518 578	60 743	200 000	50 000	1 829 321	
1/05/91	1	1 123 741	44 950	135 000	50 000	1 353 691	20%
	8	1 248 938	49 958	189 000	50 000	1 537 896	
	16	1 822 298	72 892	260 000	50 000	2 205 186	
1/12/91	1	1 258 590	50 344	135 000	50 000	1 493 934	12%
	8	1 398 811	55 952	189 000	50 000	1 693 763	
	16	2 040 969	81 639	260 000	50 000	2 432 600	

FUENTE: Elaborado por el autor, con base en los datos proporcionados por la Oficialía Mayor del XIII Ayuntamiento de Mexicali, Baja California.

La decisi3n de rescindir al personal de confianza evit3 que las buenas relaciones con el sindicato se deterioraran.⁴⁵⁷ La medida consisti3 en que los trabajadores de confianza fueran suplidos por el personal de base.⁴⁵⁸

457 Sin embargo, contrasta la buena disposici3n del sindicato al aceptar el recorte de personal de confianza, con su actitud durante el conflicto de 1987 en el ayuntamiento de Ensenada. En aquella ocasi3n, el sindicato exigi3 al Tribunal de Arbitraje la reinstalaci3n de los trabajadores de confianza, despedidos por el alcalde Ernesto Ruffo Appel.

458 Teodoro Gonźlez Luna, "Podría haber ajustes de personal en el Ayuntamiento de Mexicali". *Diario 29*, Tijuana, B.C., 20 de junio de 1991, pág. 6 y Hortencia Mart́nez Baez, "Decidirá el Cabildo el númer de empleados que serán cesados", *Diario 29*, Tijuana, B.C., 24 de junio de 1991, pág. 5.

El gobierno del estado estimaba que los aumentos a la burocracia le generarían un déficit de 70 mil millones de pesos para el ejercicio fiscal de 1991, por lo que se veía en la necesidad de "recurrir a la reducción de personal y a desaparecer algunas direcciones", además de profundizar en el proceso de municipalización de ciertas dependencias.⁴⁵⁹ Ante el posible recorte de la nómina estatal, el sindicato le solicitaba a Ruffo Appel que el personal despedido fuera de confianza, pues eran éstos los que a través de altos salarios desequilibraban las finanzas; asimismo le sugerían siguiera el ejemplo del ayuntamiento de Mexicali de suplir a los empleados de confianza —despedidos— con trabajadores de base.⁴⁶⁰ También el sindicato aceptaba, en principio, un aumento del 2% —pasando del 8 al 10%— a las aportaciones que sus agremiados realizaban al ISSSTECALI, para poder cubrir los pagos para los jubilados; pero como contraparte el Estado debería incrementar sus aportes a la institución pasando del 12.75% al 15.75%, como medida para apoyar "las mermadas finanzas del organismo".⁴⁶¹

El alto número de jubilados durante los dos primeros años de la administración panista llevaba al ISSSTECALI a declararse en incapacidad para seguir absorbiendo trabajadores retirados.⁴⁶² Por ello, el

459 Argelia Lu, "Proyecta el gobierno estatal reducir personal y desaparecer dependencias", *Diario 29*, Tijuana, B.C., 21 de junio de 1991, pág. 3.

La descentralización de las dependencias estatales significa el traslado e integración de las mismas a las administraciones municipales.

460 Odilón García, "Burócratas sindicalizados pueden sustituir a personal de confianza", *Diario 29*, Tijuana, B.C., 27 de agosto de 1991, pág. 8.

461 "Con tal de que se acaben los pretextos para no cumplirle a los jubilados, los trabajadores burócratas aceptamos un aumento en nuestras cotizaciones al ISSSTECALI", declaraba Enrique Escobedo Osuna, máximo dirigente sindical; "Aceptan los burócratas aumento de cuotas", *El Mexicano*, Tijuana, B.C., 23 de agosto de 1991, pág. 1D.

En marzo de 1992 todavía no se llegaba a un acuerdo entre los trabajadores y el Estado, para determinar el monto de los aumentos en las aportaciones entregadas al ISSSTECALI; véase, Jesús Manzo, "No hay dinero para jubilar a unos 800 burócratas estatales", *Zeta*, Tijuana, B.C., semana del 6 al 12 de marzo de 1992, págs. 58 y 59A.

462 En marzo de 1992 el Instituto declaraba que no contaba con los recursos necesarios para jubilar a 800 trabajadores que cumplían con el tiempo laboral para ser jubilados, y aparte tener que brindar el servicio a sus 82 mil derechohabientes en la entidad. Las autoridades de la institución agregaban que sus magros recursos eran producto del

gobierno estatal precisaba que en adelante la única salida sería la liquidación. Sobre todo tomando en consideración que los recursos provenientes de la Federación —a través del Convenio Unico de Coordinación Fiscal— serían de nuevo limitados durante 1992. A finales de 1991, Ruffo les solicitaba a los titulares de las dependencias entregar las listas de los trabajadores “pŕximos a liquidar”. El gobernador estimaba que aproximadamente 850 trabajadores deberían ser despedidos durante el siguiente año.⁴⁶³

Para 1992 el gobierno del estado contaba ya con la lista del personal que debería ser liquidado, la cual ascendía a un total de 500 empleados. Ante las presiones del sindicato, el ejecutivo aceptaba que sólo fueran dados de baja trabajadores de confianza, quienes serían suplidos por personal de base mediante su reubicación.⁴⁶⁴ En el caso de los ayuntamientos, el nuevo año iniciaba con manifestaciones de descontento por parte de las autoridades municipales de Mexicali, quienes pedían un trato justo en la autorización de su presupuesto anual de operaciones, igual al recibido por los ayuntamientos panistas de Tijuana y Ensenada. El presupuesto original presentado por el ayuntamiento mexicalense era de 164 mil millones, pero sólo le fueron autorizados por el Congreso del Estado 132 mil millones. Así, para abatir el déficit de 32 mil millones, tendrían que cancelar programas —como los de parques y jardines— y la adquisición de maquinaria y equipo requerido; los funcionarios de primer nivel tendrían que devolver sus vehículos, los cuales se habilitarían como patrullas; se sus-

déficit heredado de “administraciones prístas” y los adeudos pendientes de los ayuntamientos y del mismo gobierno del estado; véase Jesús Manzo, *Ibidem*.

463 El oficial mayor del ayuntamiento de Tijuana, Alejandro Sánchez Portillo, explicaba así los “motivos de la autoridad” para llevar a cabo el recorte de personal: “Porque la tecnología ha desplazado a trabajadores manuales; no se tienen los suficientes recursos y sobre todo, ‘hay muchos viejos’”, Arturo Alvarez García, “Porque la tecnología desplaza a trabajadores, prepara el gobierno estatal un despido masivo”, *Diario 29*, Tijuana, B.C., 27 de noviembre de 1991, pág. 5 y Horacio Rentería “Buscará el gobierno estatal un nuevo sistema de relación fiscal con la SHCP”, *Diario 29*, Tijuana, B.C., 31 de julio de 1991, págs. 1 y 5.

464 Alberto Sarmiento, “Reducirán personal de confianza”, *El Mexicano*, Tijuana, B.C., 6 de marzo de 1992, págs. 1 y 2.

pendía el pago de teléfonos celulares; se cancelaban los apoyos a organismos deportivos y culturales; se reducía en 5 mil millones de pesos la aportación del ayuntamiento en el costo de la energía eléctrica para el alumbrado público; y sobre todo, se planteaba reducir —de nuevo— la plantilla de personal. Un total de 200 empleados de confianza deberían ser despedidos durante el primer trimestre de 1992.⁴⁶⁵ A mediados de febrero las autoridades municipales se veían obligadas a tomar nuevas medidas para tratar de eficientar su presupuesto, por tal motivo, disponían la cancelación de compensaciones y pago de horas extras al personal sindicalizado.⁴⁶⁶

De manera reiterada las autoridades municipales denunciaban la asignación presupuestal con criterios políticos; lo que se traducía en mayores penurias para el ayuntamiento de Mexicali, mientras que los de Tijuana y Ensenada gozaban de mejores percepciones y se les permitían los malos manejos, sobre todo en el caso de Tijuana. Por ejemplo, si en Mexicali el 83% de su gasto se dedicaba a obras y servicios, en Tijuana el 68% estaba destinado al pago de las nóminas de personal. Además, el hecho de que “en los dos últimos años los trabajadores hayan recibido aumentos salariales equivalentes al doble de lo que ganaban en 1989” ha obligado al ayuntamiento a reducir al máximo sus programas de trabajo.⁴⁶⁷ En suma, en el caso de Mexicali,

465 Teodoro González Luna, “Debe despedir a 200 empleados de confianza el Ayuntamiento de Mexicali”, *Diario 29*, Tijuana, B.C., 27 de enero de 1992, pág. 2; Aarón Santiago, “Drástica reducción al presupuesto municipal”, *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 29 de enero de 1992, pág. 3A y “Liquidación de burócratas en Mexicali”, *El Mexicano*, Tijuana, B.C., 2 de febrero de 1992, pág. 2A. En el ayuntamiento de Mexicali se dio el curioso caso de funcionarios, que una vez despedidos por falta de recursos, decidieron seguir laborando de manera gratuita. El oficial mayor del gobierno del estado daría su opinión no exenta de ironía: “El que quiera trabajar gratis, es bienvenido en el gobierno estatal”, *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 6 de febrero de 1992, págs. 2 y 10A.

466 Aarón Santiago, “Medidas más drásticas en el Ayuntamiento”, *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 20 de febrero de 1992, págs. 2 y 12 A. Como paliativo la administración municipal llevaba a cabo, un mes después, 90 recategorizaciones y 75 nuevas bases a sus trabajadores; con tales medidas durante los dos primeros años del XIII ayuntamiento se habían otorgado 355 bases y 840 recategorizaciones”, Jaime Esquer Domínguez, “Entregó Milton Castellanos bases y recategorizaciones a burócratas”, *Diario 29*, Tijuana, B.C., 23 de marzo de 1992, pág.9.

467 *Ibidem*; Odilón García, “Dos terceras partes de los recursos del XIII Ayuntamiento los

el redimensionamiento de la administraci3n p3blica municipal fue medida obligada dada la estrechez presupuestal a que se vio sometida por el gobierno panista.

Durante el primer cuatrimestre de 1992 el gobierno estatal hac'a nuevas propuestas encaminadas a profundizar el proceso de redimensionamiento de la administraci3n p3blica estatal. En primer lugar, propon'a la integraci3n, como Direcci3n, de la Secretar'a de la Contralor'a General en la de Planeaci3n y Presupuesto, ya que 3sta "no requiere el rango de Secretar'a". En segundo lugar, la descentralizaci3n de tres organismos paraestatales: Inmobiliaria del Estado, Promotora Estatal para el Desarrollo de las Comunidades Rurales y Populares y las Comisiones Estatales de Servicios P3blicos, mismas que se integraran a las administraciones municipales. Por 3ltimo, a trav3s del Dr. Pedro Gabriel Chong King, director del ISSSTECALI, se hizo p3blica la intenci3n de privatizar los servicios que presta el Instituto, lo que permitir'a atender a un p3blico m3s amplio y obtener recursos para atender las apremiantes necesidades de la instituci3n.⁴⁶⁸

El itinerario del programa de redimensionamiento de la administraci3n p3blica estatal estar3 condicionado de manera fundamental por la actitud que asuma el sindicato de bur3cratas. Hasta 1992, el SUTSPeMIDBC logr3 neutralizar el despido de sus agremiados, imponi3ndose a los deseos del gobernador. La querrela gobierno-sindicato tomar3 nuevos cauces en la recta final de la administraci3n panista. Esas son historias que est3n por escribirse.

absorbe la n3mina", *Diario 29*, Tijuana, B.C., 13 de marzo de 1992, p3g. 7 y Jorge Garc'a Monta'no, "El licenciado Ruffo y Mexicali", *Diario 29*, Tijuana, B.C., 25 de marzo de 1992, p3gs. 1 y 30.

468 Noem' Arce Guill3n, "Contralor'a deja de ser Secretar'a y pasa a SPP", *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 11 de marzo de 1992, p3gs. 3 y 7A y "La privatizaci3n del ISSSTECALI en estudio. Las necesidades rebasan la capacidad: Chong King", *El Mexicano*, Tijuana, B.C., 14 de marzo de 1992, p3g. 1D.

Comentarios finales

En los últimos diez años la sociedad mexicana atestiguó la emergencia, desarrollo y culminación de una importante movilización de los trabajadores al servicio del Estado. Reaccionado al deterioro de sus condiciones de vida y frente al programa de ajustes adoptado por el gobierno nacional a partir de 1982, la burocracia en la calle probó que el pacto corporativo tradicional se mostraba incapaz para garantizar el control sobre el empleo público al ver restringidos los recursos económicos.

La crisis económica y el programa de modernización del Estado sacaron a la burocracia de sus oficinas. Por primera vez a los burócratas se les vio en la plaza pública demandando al gobierno por romper las bases en las que descansaba su tranquilidad: merma en los recursos canalizados a través de las dirigencias sindicales y amenaza a las fuentes de empleo. Su falta de experiencia, la limitación de las demandas y la ausencia de apoyo por parte de las organizaciones sindicales oficiales, marcaron el derrotero de la movilización. Al final no lograron trascender el cerco de la reestructuración estatal. En el sexenio de la crisis (1983-1988) se vivió el ascenso y culminación de la protesta burocrática. El declive se inició en 1989, con el nuevo gobierno encabezado por Carlos Salinas de Gortari. Una vez superadas las urgencias de las crisis, el ejecutivo canalizaría mayores recursos hacia el gasto social y elevaría las percepciones de sus trabajadores. La reforma del Estado, como redimensionamiento de la administración pública, en adelante daría prioridad al adelgazamiento de su sector paraestatal. Con ello se sofocaba la protesta de la burocracia central y la representación sindical tomaba un respiro.

La burocracia federal asentada en la provincia también supo de la movilización. En el caso de Baja California, la disidencia no sólo expresó los móviles nacionales, también planteó demandas derivadas de la problemática particular. Así, a lo largo de la geografía nacional, la protesta burocrática evidenciaba el cambio profundo que la crisis y