

## MODERNIZACIÓN GUBERNAMENTAL Y CONFLICTO LABORAL EN EL SECTOR PÚBLICO DE BAJA CALIFORNIA<sup>1</sup>

*Víctor Alejandro Espinoza Valle*

El año 1989 se ha convertido en la referencia obligada para analizar el proceso de cambio en el terreno social, económico y político en Baja California. Es el año de la ruptura en el esquema de concertación política tradicional. Significa el fin de una época en las relaciones entre gobierno y organizaciones sociales y el inicio de otra. Las transformaciones en el esquema corporativo son las más visibles en el proceso de cambio político que vive la entidad. Si en el país la reestructuración económica ha guiado el proyecto de modernización gubernamental, en Baja California —desde 1989— la reforma del Estado parece conducir el proceso modernizador.

Sin embargo, desde la perspectiva local, los cambios no han sido traumáticos. La dinámica del proceso parece señalar transformaciones apenas perceptibles, que pudieran dar un cierto aire de continuidad. Los cambios han sido mayores si nos situamos en la perspectiva nacional. El solo hecho de reconocer el triunfo de un candidato de oposición a la gubernatura del estado en las elecciones del 2 de julio de 1989 permite ubicar la trascendencia del vuelco político vivido en la entidad en los últimos años.

En este trabajo presento una reflexión sucinta acerca del proceso de reestructuración estatal iniciado por el gobierno de Ruffo Appel y su relación con el conflicto laboral en el sector

<sup>1</sup> Agradezco el apoyo, en la revisión hemerográfica, de Ofelia Silvia Nieto Méndez.

público de Baja California. Parto de la idea de que la clave para comprender la naturaleza del conflicto laboral debe buscarse en el cambio de gobierno de 1989.

### 1. MODERNIZACIÓN ESTATAL Y CONFLICTO LABORAL

El programa de reforma estatal impulsado por el Ejecutivo federal durante los años ochenta se materializó en el redimensionamiento de los aparatos gubernamentales y en un decidido programa de ajustes en el gasto público. La crisis económica y la política de contención salarial sacaron a los servidores públicos de sus oficinas. Entre 1982 y 1988 los burócratas utilizaron la arena pública para dirimir sus diferencias; fue un fenómeno del que la sociedad mexicana no tenía noticia. La burocracia en la calle evidenció que el deterioro de sus condiciones de vida y la inseguridad laboral derivada de la política contraccionista del gobierno federal habían erosionado las bases del control tradicional sobre el empleo público. Las relaciones corporativas fueron cuestionadas y se inició un proceso de impugnación de los espacios de representación sindical.

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari habría de reorientar y profundizar el programa de la reforma del Estado. En adelante, el sector paraestatal soportaría el peso del recorte de personal, así como un fuerte proceso de desincorporación y reestructuración industrial. Con ello, la burocracia del sector central y la dirigencia oficial tomarían un respiro. A la par, iniciaría la recuperación moderada del salario real y, sobre todo, mejorarían las prestaciones sociales. Ello, aunado a las limitaciones propias de una movilización espontánea e inmediatista, condicionaría la desactivación de los movimientos de impugnación al interior del aparato gubernamental.

En Baja California, los conflictos registrados en el sector público durante los últimos diez años, no sólo difieren de las formas asumidas por la conflictividad federal, sino que expresan una naturaleza distinta. La movilización de la burocracia estatal y municipal en la entidad estuvo condicionada básicamente por los procesos políticos que culminaron en las elecciones del 2 de julio de 1989, con la victoria de Ernesto Ruffo Appel como candidato del Partido Acción

Nacional a la gubernatura.<sup>2</sup> Los registros del conflicto y la movilización de los empleados del sector público inician justamente con el cambio de gobierno. Es por ello que caracterizo a la movilización burocrática local como una protesta política, inducida por la dirección sindical para hacer frente al gobierno de extracción panista.

En efecto, mientras que en el resto del país la protesta pública de la burocracia se expresó con particular intensidad durante el sexenio de la crisis (1982-1988), en Baja California reinó la armonía en las relaciones Ejecutivo-Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California (SUTSPEMIDBC). Varios factores hicieron posible la paz burocrática: la identificación partidaria plena que garantizó el pacto de apoyo mutuo; la moderada caída salarial que sufrieron los trabajadores públicos, paliada con incrementos en las prestaciones; la ausencia de un programa de ajustes en la administración pública que pusiera en peligro la membresía sindical (por el contrario, la burocracia continuó con altos ritmos de crecimiento: 8.1% anual), y el doble control ejercido sobre el empleo público: a través del tipo de relación laboral (base/confianza) —sobre todo en el gobierno del estado— y por medio de la representación sindical única.

Hacia finales de 1989, el gobierno encabezado por Ernesto Ruffo Appel se propuso iniciar un proceso de reestructuración administrativa; con ello, la administración panista inició la reforma del Estado en Baja California. Ésa es la paradoja profunda del cambio político local: seis años después de la puesta en marcha del programa de reforma del Estado a nivel federal, el partido de oposición tradicional, ahora en el

<sup>2</sup> El 2 de julio de 1989, el entonces presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, ganaba el reconocimiento internacional al respetar la decisión mayoritaria de la ciudadanía bajacaliforniana en las elecciones para renovar la gubernatura, presidencias municipales y el Congreso local. Así, Ernesto Ruffo Appel se convertía en el primer gobernador de oposición en la historia política mexicana. Además de la gubernatura, el PAN obtuvo las alcaldías de Tijuana y Ensenada y nueve de los 15 distritos electorales en disputa, lo que le garantizaba la mayoría formal de diputados dentro del Congreso estatal. Éste quedó integrado por nueve diputados del PAN, seis del PRI y cuatro de representación proporcional (PRD, PARM, PPS y PFCRN). Sin embargo, dada la identificación política de los tres últimos partidos con el PRI, se subraya la suerte de empate entre las dos principales organizaciones dentro del Poder Legislativo.

gobierno, impulsó en el ámbito regional el proyecto de modernización política encabezado por el gobierno de Salinas de Gortari.

Una vez conocidos los resultados electorales de julio de 1989, el sindicato de burócratas (SUTSPEMIDBC) se preparó para enfrentar a las nuevas autoridades. Inmediatamente después de la toma de protesta del gobernador, la dirigencia sindical, apoyándose en una nueva Ley del Servicio Civil,<sup>3</sup> convocó a sus agremiados a la movilización permanente. Una nueva paradoja afloró en el ámbito local: la protesta pública que lleva a cabo la representación sindical se enderezó contra las actitudes pro empresariales del gobernador panista, que, a decir del sindicato, significaron un claro retroceso en las conquistas de los trabajadores, pero nunca en contra de la reforma del Estado, que a nivel nacional impulsó el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

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

Ese círculo vicioso fue trasladado al ámbito municipal. Por ejemplo, el ayuntamiento de Mexicali se vio obligado a llevar a cabo una reestructuración de sus aparatos administrativos y a la reducción de personal. Los limitados recursos recibidos de la administración estatal, aunados a las prestaciones negociadas entre la dirigencia sindical y el Ejecutivo, que obligaron a las autoridades municipales

<sup>3</sup> Esta ley es el instrumento que regula las relaciones laborales en el sector público de Baja California. Dos días antes de la toma de posesión del nuevo gobernador entró en vigor la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California (*Periódico Oficial*, Gobierno del Estado de Baja California, Mexicali, B. C., tomo xcvi, núm. 29, 20 de octubre de 1989). Cabe aclarar que sólo de manera formal a esta edición del *Periódico Oficial* le fue asignada la fecha del 20 de octubre, pues la publicación se realizó diez días más tarde.

a su aplicación automática, no dejaron otra salida que instrumentar medidas para hacer rendir los magros ingresos. La ausencia de enfrentamientos entre municipio y sindicato sólo se explica por el acuerdo partidario subyacente en la relación. Fue en el ayuntamiento panista de Tijuana donde se concentró la presión sindical, aun en ausencia de un programa de contracción gubernamental.

La reforma del Estado en Baja California, instrumentada a partir de 1989, se orientó a la reducción del gasto público a través de una estrategia jerarquizada de acciones: a) disminución de los ritmos de crecimiento de personal basada en la restricción en el número de trabajadores contratados y en el recorte del empleo; b) reordenamiento y municipalización de oficinas públicas,<sup>4</sup> y c) modernización —marginal— de los procesos de trabajo.

Evidentemente, la contracción gubernamental por la vía de la reducción de personal fue la vertiente más conflictiva del programa de restructuración de Ruffo Appel. A diferencia de lo que sucedió a nivel nacional a partir de 1982, cuando se privilegió el adelgazamiento del sector paraestatal de la administración pública —que concentra aproximadamente el 23 por ciento del personal al servicio del Estado, en contraste con el 77 por ciento del sector central—, en Baja California la reducción de personal se llevó a cabo en el sector central. El sector paraestatal en el estado se orientó de manera prioritaria hacia la prestación de servicios públicos y a la promoción del desarrollo, antes que hacia actividades productivas, como sucedió en el resto del país. En el sector central de la administración pública de Baja California se concentró el 78.6 por ciento del total de los 22 696 empleados públicos, correspondiéndole al paraestatal el 21.4 por ciento (6 158 empleados) restante.

<sup>4</sup> Un buen ejemplo del proceso de municipalización de dependencias y entidades estatales lo proporciona el acuerdo signado por el gobernador el 6 de abril de 1993, por el cual pasaron a los municipios, entre otros, Tránsito y Transportes del Estado, DIF estatal, Instituto de la Juventud y el Deporte, Casa de la Cultura y Servicios Especiales. Hay que decir que los tres municipios gobernados por el PAN (Tecate, Tijuana y Ensenada) aprobaron las medidas, no así el de Mexicali, donde el alcalde priísta, Francisco Pérez Tejada, rechazó al principio la propuesta del gobierno estatal "por representar una carga económica para el XIV Ayuntamiento". Véase "Se fortalecerán los municipios con la descentralización: ERA", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 7 de abril de 1993, p. 3, y Arturo Álvarez y Teodoro González, "Hoy, la transferencia de servicios a los municipios", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 6 de abril de 1993, p. 3.

Habría que señalar que las cifras del sector central incluyen al personal docente estatal (9 845 trabajadores), por lo que en sentido estricto la burocracia central —estatal y municipal— estuvo integrada por 12 851 empleados.<sup>5</sup> A esa cifra se agregaron 6 158 personas del sector paraestatal, lo que arroja un total de 19 009 burócratas estatales y municipales. Según los datos del SUTSPEMIDBC, el número de trabajadores sindicalizados ascendió a 12 000; es decir, el 63 por ciento de la plantilla del personal al servicio de los gobiernos estatal y municipal tenía plaza de base y el 37 por ciento restante —7 009— eran empleados de confianza.<sup>6</sup>

En los primeros tres años del gobierno de Ernesto Ruffo Appel (1989-1992) el programa de reducción de personal afectó básicamente a trabajadores de confianza —a pesar de que en reiteradas ocasiones se propuso adelgazar la nómina de base—, mediante la jubilación, el retiro voluntario, la reubicación o la supresión de plazas. Sin duda, la movilización permanente convocada por la dirigencia sindical obligó al gobierno de Ruffo a focalizar su atención en el trabajo de confianza. Sin embargo, 1993 comenzó con la decisión gubernamental de adelgazar los aparatos de gobierno con el despido de personal, tanto de confianza como de base, bajo el argumento de que era la vía para sanear las finanzas públicas.

## 2. EL SINDICATO ÚNICO

Fundado el 22 de septiembre de 1937, el SUTSPEMIDBC ha contado desde 1955, cuando se promulgó la primera Ley del Servicio Civil,

<sup>5</sup> Los datos provienen del artículo del autor "Las transformaciones del corporativismo regional. Relaciones Estado-sindicato en el sector público de Baja California" (*Frontera Norte*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B. C., vol. 4, núm. 8, julio-diciembre de 1992, p. 87). Hay que señalar que los empleados de educación pública representan el 44 por ciento del empleo público en Baja California, pues a los 9 845 maestros estatales se suman 15 175 federales, con un total de 25 020 de 56 578 trabajadores al servicio del Estado.

<sup>6</sup> Es interesante señalar que a nivel federal el sector central concentra el 77 por ciento del empleo público, del cual, según las estimaciones del Instituto Nacional de Administración Pública, el 85.2 por ciento es personal de base o sindicalizado. Véase José Merino Mañón (coord.), *Tamaño y composición de la administración pública mexicana*, SCGF/INAP, México, 1988, p. 35.

con la representación única de los trabajadores de base al servicio de los gobiernos estatal y municipal. El poder sindical surgió de las garantías que le otorga dicha legislación local. A diferencia de lo que sucede en la federación, donde el poder de negociación de las condiciones de trabajo reside en la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), en Baja California la negociación laboral corresponde de manera exclusiva al sindicato.

Las relaciones entre la dirigencia sindical y el gobierno y entre aquélla y los agremiados siguen una típica dinámica de corte corporativo: relación clientelar con el Estado y patrimonial con la base sindical. Por ello, el trato entre el gobierno local y la dirigencia sindical era —en extremo— cordial. Con el triunfo de Ruffo Appel da inicio una nueva fase en las relaciones entre sindicato y gobierno signada por el enfrentamiento permanente.

Durante los últimos 25 años, la renovación de los dirigentes sindicales ha sido mínima. El grupo conocido como los *jinetes del apocalipsis*<sup>7</sup> ha logrado mantenerse en el poder, ocupando, además, distintos cargos dentro de la administración pública. El 25 de marzo de 1993, Rubén Arceo Urzúa “resultó electo por unanimidad” como secretario general del Comité Directivo Estatal. Arceo Urzúa ocupaba la secretaría general de la sección Tijuana, misma para la que fue electo Manuel Trasviña Pérez para el periodo 1993-1996,<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Grupo formado por Daniel Figueroa Díaz, Ernesto Riedel Betancourt, Fernando Cano Medina y Manuel Trasviña Pérez. Pueden verse al respecto “Las transformaciones del corporativismo regional...”, *op. cit.*, en especial las pp. 105-109, y Jesús Mauricio Manzo, “Líderes burócratas manejan millones sin que nadie los vigile”, en *Zeta*, Tijuana, B. C., semana del 26 de marzo al 1 de abril de 1993, pp. 46 y 48A.

<sup>8</sup> “En el marco de la 57 convención estatal del SUTSPEDIMBC, los 28 delegados acordaron formar una planilla única y, de esta forma, Arceo Urzúa fue ungido ayer nuevo líder estatal de la burocracia”. El resto de las carteras del Comité Directivo fueron: “Carlos Arellano Cruz, Trabajo y Conflictos; Víctor Amaya Márquez, Organización; Enrique Escobedo Osuna —secretario general saliente y ahora regidor en el ayuntamiento de Mexicali, VAEV— Actas y Acuerdos; Jesús Pineda Báez, Previsión Social; Antonio de Sucre, Prensa y Propaganda, y Miguel Ramos Cabanillas, Fomento a la Vivienda. Como representantes ante el Tribunal de Arbitraje fueron designados Pablo Ramos Miramontes, J. Rosario Félix Gastélum y José Calleros Domínguez” (Teodoro González Luna, “Rubén Arceo, nuevo líder de los burócratas”, en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 26 de marzo de 1993, p. 4, y Argelia Lu, “Asumió Manuel Trasviña Pérez liderato de los empleados públicos en Tijuana”, en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 26 de febrero de 1993, p. 4).

quien a su vez ocupaba la Secretaría de Trabajo y Conflictos del Comité Directivo Estatal. Así sean de baja intensidad y, sobre todo, desapercibidos para el grueso de la prensa, hay algunos grupos que han disputado el poder a los *jinetes*. Por ejemplo, en 1983, en la sección de Mexicali, Enrique Escobedo Osuna, entonces secretario general del Comité Municipal, acusaba al grupo de los *jinetes* por representar “intereses patronales”. El Comité Estatal, encabezado por Víctor Amaya Márquez, desconoció al líder de Mexicali.

A principios de 1993, durante el proceso de renovación del Comité Municipal de Tijuana, Juan Padilla Cortés denunciaba las trabas puestas por el líder Rubén Arceo, quien se negaba a registrar a Magenta, la planilla opositora encabezada por aquél. Dicha planilla buscaba competir con la Verde, que postulaba a Manuel Trasviña Pérez y en la que se reconocían nombres de miembros del Comité saliente, como Walther Riedel y Fernando Bejarano.<sup>9</sup>

En suma, en el sector público encontramos una cultura sindical tradicional, puesta en vilo en 1989 con la elección de Ruffo Appel. Lo que cambió en el modelo corporativo fue la relación entre la dirigencia y el Ejecutivo. Hacia abajo, los procesos de representatividad sindical y la política patrimonial no se transformaron, pero se interrumpió el intercambio de bienes económicos y políticos entre el gobierno y los dirigentes. Ello explica la radicalización del discurso y el llamado permanente de los líderes sindicales a enfrentar la política económica del gobierno.

<sup>9</sup> Declaraba Juan Padilla Cortés: “Hay conciencia de que la participación de una planilla opositora trata de cuando menos dar una alternativa a los trabajadores para que rompan el hegemonismo, y liberen el sentido de su voto, y retomen su derecho de ser ellos los que decidan, al margen de decisiones cupulares. En los últimos años se ha dado un movimiento sindical que busca el cambio de actitudes hacia un sindicalismo moderno, que se olvide de los aspectos de carácter político y atienda más las cuestiones propias de la defensa de los derechos de los trabajadores, con base en lo que establecen las leyes en la materia, y eso es lo que tratamos de lograr” (véase Rubén Padilla, “Se lanzan contra los ‘jinetes’ en la burocracia”, en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B. C., 25 de enero de 1993, p. 13A, y Santiago Flores, “Se fractura la cúpula de la burocracia en esta frontera”, en *El Sol de Tijuana*, Tijuana, B. C., 26 de enero de 1993). El 4 de febrero se realizaron las elecciones, resultando electo como secretario general de la Sección Tijuana del sindicato Manuel Trasviña P., con 1 815 votos; Juan Padilla C. obtuvo 1 145 sufragios (véase “Trasviña Pérez, nuevo líder sindical burócrata”, en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 5 de febrero de 1993, p. 8A).

El discurso obrerista se apoderó del sindicato para enfrentar la política empresarial de Ruffo. Obviamente, los trabajadores públicos apoyaron a sus dirigentes con la esperanza de lograr mejoras económicas y, sobre todo, por el temor de perder las fuentes de trabajo. Es interesante observar la doble dinámica de legitimidad de los dirigentes tradicionales. Con los gobiernos priístas había plena identificación y disposición de bienes económicos para realizar con eficacia el control sobre la fuerza de trabajo. Con el gobierno panista hubo enfrentamiento y llamado a las bases para llevar a cabo movilizaciones permanentes encaminadas a obtener mejoras económicas y a frenar la política de contracción gubernamental de Ruffo Appel.

### 3. EL CONFLICTO LABORAL DURANTE 1993

El 2 de agosto de 1992 tuvieron lugar los comicios para renovar los ayuntamientos y el Congreso local. Pese al aumento de votos logrado por el PRI, tres municipios (Tijuana, Ensenada y Tecate) quedaron en poder del PAN, así como ocho de las 15 diputaciones de mayoría en disputa.<sup>10</sup> Al PRI correspondió —de nuevo— la capital del estado —Mexicali— y siete diputaciones. Ahora, se decía, los diputados del PRD tendrían los votos de calidad para dirimir los conflictos entre los dos partidos mayoritarios.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> El Congreso Estatal quedaría integrado por ocho diputados del PAN, siete del PRI y cuatro —de representación proporcional— correspondieron al PRD.

<sup>11</sup> Las elecciones fueron impugnadas por el PRI, acusando al gobierno del estado de permitir el fraude electoral. Por ello, el proceso de calificación de los comicios se llevó a cabo en medio de continuas movilizaciones de protesta. Además, la presión aumentó cuando el magisterio se movilizó para oponerse a la propuesta de Ruffo acerca de la descentralización educativa, contenida en el proyecto de adición a la Ley del Servicio Civil. El 4 de octubre las protestas convocadas por las secciones 2 y 37 del SNTE dieron frutos: el gobernador aceptaba aplazar su propuesta. A las movilizaciones se sumaron, entre otras organizaciones corporativas, el SUTSPEMIDBC. Véase Laura Tejeda, "Marcha atrás de Ruffo en su iniciativa contra el magisterio: Esther Gordillo", en *El Financiero*, México, D. F., 6 de octubre de 1992, p. 47; Odilón García Díaz, "Se unirá la burocracia a paros magisteriales, advierte Arceo", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 1 de octubre de 1992, p. 9, y Salvador Reyes Becerra, "Burocratas se unen a la lucha magisterial", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 1 de octubre de 1992, p. 1D.

Tratando de sensibilizar a la ciudadanía acerca de su propuesta para abatir el déficit en las finanzas públicas, Ernesto Ruffo anunció a principios de octubre de 1992 "que durante 1993 se verá obligado a hacer severos recortes de personal (de confianza y sindicalizado), para poder enfrentar el déficit acumulado, que es de 250 mil millones de pesos, pues se pretende equilibrar el pasivo que se viene arrastrando". Se trataba, advertía, "del recorte más severo que se daría en la presente administración estatal".<sup>12</sup> Obviamente, el sindicato reaccionó ante esta medida por considerarla unilateral y arbitraria.<sup>13</sup> Ante la magnitud del conflicto que se avecinaba, el Congreso local decidió la formación de una comisión conciliadora integrada por tres diputados (PRI, PAN y PRD), quienes se encargarían de mediar entre gobierno del estado y sindicato.<sup>14</sup>

La propuesta de reducción de Ruffo fue diseñada para ser puesta en operación a través del Presupuesto de Egresos de la Administración Pública Estatal para el ejercicio 1993. La reducción de plazas se dejaba a la responsabilidad de la Cámara de Diputados, donde, aparentemente, los votos decisivos serían los del PRD. Esto último no fue así. El Presupuesto de Egresos fue aprobado el 2 de enero en medio de una fuerte división de la bancada priísta. Dos de

<sup>12</sup> "Se pretende ahorrar cien mil millones de pesos y adelantó que la economía estatal se ajustará a la política del gobierno federal de no incrementar la tasa impositiva" (Horacio Rentería, "Anunció Ruffo obligado recorte de personal para 1993", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 12 de octubre de 1992). El gobierno del estado recibió muestras de apoyo del sector empresarial para su política de adelgazamiento: "El sector empresarial de Mexicali apoya las acciones de recorte de personal que lleva a cabo el gobierno del estado para aliviar su gasto financiero, y está en desacuerdo con la postura tomada por la dirigencia sindical de la burocracia. Tras aseverar lo anterior, el presidente del Consejo Directivo del Centro Empresarial de Mexicali (CEM), ingeniero Delfín Ruibal Zaragoza, manifestó que el sector empresarial no está capacitado para absorber a los burócratas que recortó la administración estatal" (véase Alma Rosa Burciaga Salazar, "El CEM a favor del Gobierno del Estado", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B. C., 20 de febrero de 1993, pp. 3 y 9A, y Carla Arvizu y Hortensia Martínez, "IP descalifica paros de empleados", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 20 de febrero de 1993, p. 5).

<sup>13</sup> "Burocratas desafían al gobierno estatal", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 14 de noviembre de 1992, p. 10A.

<sup>14</sup> Los diputados fueron Leobardo Roa Helmecke, Carlos Flores Reyes y Rodolfo Armenta Scott, respectivamente. Véase Francisco Lizárraga, "Firme propósito gubernamental para la reestructuración de 728 plazas", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 23 de diciembre de 1992, p. 3.

sus siete diputados votaron a favor de la propuesta de Ruffo, sumándose a los ocho votos del PAN. En total se dieron diez votos a favor, ocho en contra (cuatro del PRI y cuatro del PRD) y una abstención (también del PRI). El resultado de las votaciones en el Congreso habla de una evidente crisis al interior del PRI estatal.<sup>15</sup>

El gobierno de Ruffo proponía la reducción de personal, apelando al programa de reforma del Estado iniciado por el Ejecutivo federal en 1982:

Las medidas para reducir el número de trabajadores se iniciaron desde el gobierno del presidente Miguel de la Madrid y son una de las prioridades de la actual Administración Federal. Asimismo, diversos estados de la República iniciaron el adelgazamiento de su burocracia ante el problema de decidir entre invertir fuertes cantidades en el pago de sueldos, o en obras y servicios públicos que la comunidad necesita.

El total de plazas sindicalizadas o de base que se habrían de eliminar en 1993 ascendía a 728. Se trataba de 362 que quedaron pendientes en 1992 y 366 aprobadas en diciembre de 1992. Las 362 plazas quedaron pendientes de reducir durante 1992 cuando en diciembre de 1991 se aprobó la disminución de 558 plazas de base, pero sólo se eliminaron 196; en cambio, las 256 plazas de confianza programadas fueron suprimidas en su totalidad. Para 1992 todo esto arrojó un total efectivo de reducciones de 452 plazas. En suma, Ruffo se proponía reducir entre 1992 y 1993 un total de 1 180 plazas de la administración estatal: 924 de base y 256 de confianza; una proporción —desproporcionada— de 78.3 por ciento y 21.7 por ciento, respectivamente. Los criterios para disminuir el número de

<sup>15</sup> La petición de sanciones no se hizo esperar, e incluía la expulsión del tricolor y condena para los diputados de la CNC, Rodolfo Fierro Márquez y Luis Mercado Solís, que hicieron bloque con el PAN. Véase Ismael Dávila, "Con el apoyo de Fierro, Mercado y Vizcarra, Ruffo Appel lo consiguió", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 3 de enero de 1993, pp. 1 y 4A; "PRI condena acciones contra los burócratas", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 5 de enero de 1993, p. 1D; Edmundo Bustos, "Solidaridad priísta con los burócratas", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B. C., 5 de enero de 1993, pp. 3 y 7A; Rodolfo Armenta Scott, "Burócratas: ¿despidos justificados?", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 19 de febrero de 1993, pp. 1 y 2, y Bernardo Peñuelas Alarid, "No se justifica el despido de burócratas sindicalizados, dice Rodolfo Armenta Scott", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 23 de febrero de 1993, pp. 1 y 2A.

trabajadores sindicalizados eran: "a) reubicar a trabajadores en puestos operativos de personal de confianza, b) jubilaciones, c) retiro voluntario y d) reubicación en organismos descentralizados".<sup>16</sup>

De llevarse a cabo la dieta estatal, la membresía del sindicato se reduciría en casi un diez por ciento. Por ello, la dirigencia convocó a una intensa movilización antigubernamental, que tuvo lugar durante el primer semestre del año. Paros, mítines y grandes manifestaciones fueron convocados por la burocracia en los cuatro municipios. Se estima que el 15 de febrero asistieron más de cuatro mil trabajadores a la movilización que tuvo lugar en la ciudad de Mexicali.<sup>17</sup> Ocho días después, el 23 de febrero, se realizaron marchas en todo el estado.<sup>18</sup> Sin duda, la mayor concentración —cinco mil personas, según la prensa— ocurrió el 13 de marzo, y a ella acudieron las organizaciones integrantes del Congreso del Trabajo.<sup>19</sup> Durante el mes de abril los burócratas continuaron con paros de labores y plantearon la posibilidad de estallar una huelga.<sup>20</sup> Sin embargo, el 20 de abril el sindicato decidió concentrar su lucha en la petición de un 20 por ciento de aumento salarial, en espera de la resolución del recurso de amparo promovido por la organización ante los tribunales federales en contra del Congreso del Estado, "por haber autorizado, en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, el

<sup>16</sup> Esto ha sido tomado y calculado de la información oficial publicada, en desplegados, en los principales diarios regionales. Véase, por ejemplo, *Zeta*, Tijuana, B. C., semana del 5 al 11 de febrero de 1993, pp. 24 y 25B.

<sup>17</sup> Véase Teodoro González Luna, "Protestaron empleados públicos contra los despidos", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 16 de febrero de 1993, p. 3.

<sup>18</sup> Teodoro González Luna, "Listo el emplazamiento a huelga", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 24 de febrero de 1993, pp. 1 y 3, y Aurelio Garibay, "Paro general de burócratas en BC ante el despido de 400 sindicados", en *La Jornada*, México, D. F., 24 de febrero de 1993, p. 13.

<sup>19</sup> Véase Hortensia Martínez Báez, "Anuncian burócratas próximo emplazamiento a huelga", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 14 de marzo de 1993, pp. 1 y 5; Jesús Jiménez Vega y Guadalupe Esparza, "Apoya el sector obrero la lucha de burócratas", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B. C., 14 de marzo de 1993, pp. 3 y 7A, y Jesús Jiménez Vega, "Acuerda el CT apoyar la lucha de los burócratas", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B. C., 3 de marzo de 1993, pp. 3 y 6A.

<sup>20</sup> Una medida de presión nada desdeñable, y sobre todo factible, a partir de la entrada en vigor de la Ley del Servicio Civil promulgada en octubre de 1989 por el gobernador Óscar Baylón Chacón, en la cual se relajaron las causales de huelga. Se trata de una excepción dentro de la legislación mexicana del trabajo burocrático.

despido de trabajadores de base".<sup>21</sup> Lo que siguió fue una áspera negociación, salpicada de descalificaciones entre las partes. Por fin, el 15 de julio se anunciaba que se había llegado a un acuerdo respecto a la negociación salarial, pero que distaba mucho de cumplir la petición sindical de origen: nueve por ciento en aumento directo al tabulador y siete por ciento en prestaciones, retroactivos al primero de mayo.<sup>22</sup> Aparentemente, el conflicto se había resuelto.

La tensa calma en las relaciones entre el gobierno del estado y el sindicato de empleados públicos se rompió de nuevo el 5 de octubre, cuando fueron despedidos 69 trabajadores de base de la paraestatal Inmobiliaria del Estado. En respuesta, el sindicato volvió a convocar a movilizaciones de protesta. La más estridente fue la que se realizó de manera simultánea en los cuatro municipios el 28 de octubre, y a la que se sumaron diversos grupos y organizaciones, como CTM, CROC, CROM, burócratas federales, magisterio, ferrocarrileros, trabajadores del Infonavit y del Seguro Social, Liga Agraria Estatal, PPS, entre otros. Durante la marcha en Mexicali, capital del estado, se quemaron figuras que representaban al gobernador, al secretario de Finanzas y al oficial mayor, entre otros, así como banderas del PAN y ataúdes que simbolizaban el *cambio*.<sup>23</sup> En adelante se entablarían nuevas negociaciones en demanda de la reinstalación de los trabajadores cesados. Dichas negociaciones se llevarían a cabo en medio de un ambiente tenso.

<sup>21</sup> Ismael Dávila, "Suspenden los paros de burócratas", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 21 de abril de 1993, pp. 1 y 2A. Otro cambio importante en la Ley del Servicio Civil de 1989 fue el referido a la periodicidad de la revisión de las condiciones de trabajo. Anteriormente se establecía que se fijarían al iniciar cada periodo de gobierno. En la nueva ley quedó garantizada la revisión anual. Esto se tradujo en un renovado poder de negociación del sindicato; así, la dirigencia sindical apela a la reivindicación salarial como medio de presión al gobierno estatal. No fue la excepción la petición del 20 por ciento de aumento en abril de 1993.

<sup>22</sup> Jesús Jiménez Vega, "Arreglo entre gobierno y sindicato de burocratas", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B. C., 17 de julio de 1993, pp. 3 y 9A, y Teodoro González Luna, "Pactaron aumento salarial de 9% para burócratas, retroactivo al 1 de mayo", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 23 de julio de 1993, p. 3.

<sup>23</sup> Francisco Lizárraga, "Marcha mitin de empleados públicos en Mexicali contra recortes de personal", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 29 de octubre de 1993, p. 5, y "El COR respalda a la burocracia", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 30 de octubre de 1993, p. 7A.

El año de 1993 concluiría con declaraciones de las autoridades encabezadas por el gobernador acerca de que en 1994 no habría más ceses, "a menos de que surjan imprevistos".<sup>24</sup> El saldo del conflicto se resume en las cifras siguientes: 712 *plazas recortadas*, de las cuales 243 correspondieron a personal de base o sindicalizado y 469 a trabajadores de confianza; 47 trabajadores fueron reinstalados y 33 permanecían "en pie de lucha" al finalizar el año. Rigoberto Balcázar, secretario general de la sección Mexicali del sindicato, sintetizaba así lo que a su juicio fue uno de los logros más importantes de la organización sindical durante el año que concluía: "Los intentos gubernamentales por debilitar a la organización sindical se revirtieron y, lejos de conseguir su objetivo, con esa actitud se fortaleció como nunca el Sindicato de Burócratas".<sup>25</sup>

El conflicto laboral en el sector público de Baja California empezó en 1989. El cambio de partido en el gobierno y la estrategia de reestructuración gubernamental iniciada por Ruffo Appel activaron la movilización burocrática. A diferencia de lo que ha sucedido a nivel federal, donde las dirigencias sindicales corporativas se han disciplinado a la política de la FSTSE en apoyo a la reforma del Estado, en Baja California la dirección del sindicato abandera la movilización contra la política de reestructuración gubernamental. En el resto del país la burocracia disidente no cuenta con el apoyo del sindicalismo oficial; en cambio, en Baja California diversas organizaciones, entre las que destaca el Congreso del Trabajo, se suman a las reivindicaciones burocráticas. Los trabajadores al servicio del Estado han abanderado el movimiento de impugnación hacia la administración panista. En los últimos tres años el sector público de Baja California se ha convertido en la principal arena de confrontación de los dos partidos mayoritarios.

<sup>24</sup> Horacio Rentería, "No más ceses de burócratas en 1994 a menos que haya imprevistos: ERA", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 28 de noviembre de 1993, p. 3.

<sup>25</sup> Horacio Rentería, "Persiste la posibilidad de reajuste de burócratas en BC: Gil Samaniego", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 29 de noviembre de 1993, p. 8, y Teodoro González Luna, "Pese a todo fue un buen año: burócratas", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B. C., primero de enero de 1994, pp. 3 y 6A.

## REFERENCIAS

Álvarez, Arturo y Teodoro González, "Se fortalecerán los municipios con la descentralización: ERA", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 7 de abril de 1993, p. 3.

———, "Hoy, la transferencia de servicios a los municipios", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 6 de abril de 1993, p. 3.

Armenta Scott, Rodolfo, "Burócratas: ¿despidos justificados?", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 19 de febrero de 1993, pp. 1 y 2.

Ávila, Ismael, "Suspenden los paros de burócratas", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 21 de abril de 1993, pp. 1 y 2A.

"Burócratas desafían al gobierno estatal", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 14 de noviembre de 1992, p. 10A.

Bustos, Edmundo, "Solidaridad priísta con los burócratas", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B. C., 5 de enero de 1993, pp. 3 y 7A.

Dávila, Ismael, "Con el apoyo de Fierro, Mercado y Vizcarra, Ruffo Appel lo consiguió", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 3 de enero de 1993, pp. 1 y 4A.

———, "PRI condena acciones contra los burócratas", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 5 de enero de 1993, p. 1D.

"El COR respalda a la burocracia", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 30 de octubre de 1993, p. 7A.

Espinoza Valle, Víctor Alejandro, "Las transformaciones del corporativismo regional. Relaciones Estado-sindicato en el sector público de Baja California", en *Frontera Norte*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, vol. 4, núm. 8, julio-diciembre de 1992, pp. 79-110.

Flores, Santiago, "Se fractura la cúpula de la burocracia en esta frontera", en *El Sol de Tijuana*, Tijuana, B. C., 26 de enero de 1993.

García Díaz, Odilón, "Se unirá la burocracia a paros magisteriales, advierte Arceo", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., primero de octubre de 1992, p. 9.

Garibay, Aurelio, "Paro general de burócratas en BC ante el despido de 400 sindicatos", en *La Jornada*, México, D. F., 24 de febrero de 1993, p. 13.

González Luna, Teodoro, "Protestaron empleados públicos contra los despidos", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 16 de febrero de 1993, p. 3.

———, "Listo el emplazamiento a huelga", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 24 de febrero de 1993, pp. 1 y 3;

———, "Pese a todo fue un buen año: burócratas", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B. C., 1 de enero de 1994, pp. 3 y 6A.

———, "Pactaron aumento salarial de 9% para burócratas, retroactivo al 1 de mayo", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 23 de julio de 1993, p. 3.

———, "Rubén Arceo, nuevo líder de los burócratas", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 26 de marzo de 1993, p. 4.

Jiménez Vega, Jesús y Guadalupe Esparza, "Apoya el sector obrero la lucha de burócratas", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B. C., 14 de marzo de 1993, pp. 3.

———, "Acuerda el CT apoyar la lucha de los burócratas", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B. C., 3 de marzo de 1993, pp. 3 y 6A.

———, "Arreglo entre gobierno y sindicato de burocratas", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B. C., 17 de julio de 1993, pp. 3 y 9A.

Lizárraga, Francisco, "Firme propósito gubernamental para la reestructuración de 728 plazas", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 23 de diciembre de 1992, p. 3.

———, "Marcha mitin de empleados públicos en Mexicali contra recortes de personal", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 29 de octubre de 1993, p. 5.

Lu, Argelia, "Asumió Manuel Trasviña Pérez liderato de los empleados públicos en Tijuana", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 26 de febrero de 1993, p. 4.

Manzo, Jesús Mauricio, "Líderes burócratas manejan millones sin que nadie los vigile", en *Zeta*, Tijuana, B. C., semana del 26 de marzo al 1 de abril de 1993, pp. 46 y 48A.

Martínez Báez, Hortensia, "Anuncian burócratas próximo emplazamiento a huelga", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 14 de marzo de 1993, pp. 1 y 5.

Merino Mañón, José (coord.), *Tamaño y composición de la administración pública mexicana*, SCGF/INAP, México, 1988.

Padilla, Rubén, "Se lanzan contra los 'jinetes' en la burocracia", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B. C., 25 de enero de 1993, p. 13A.

Peñuelas Alarid, Bernardo, "No se justifica el despido de burócratas sindicalizados, dice Rodolfo Armenta Scott", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 23 de febrero de 1993, pp. 1 y 2A.

*Periódico Oficial*, Gobierno del Estado de Baja California, Mexicali, B. C., tomo XCVI, núm. 29, 20 de octubre de 1989.

Rentería, Horacio, "No más ceses de burócratas en 1994 a menos que haya imprevistos: ERA", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 28 de noviembre de 1993, p. 3.

———, "Persiste la posibilidad de reajuste de burócratas en BC: Gil Samaniego", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 29 de noviembre de 1993, p. 8.

———, "Anunció Ruffo sobre obligado recorte de personal para 1993", en *Diario 29*, Tijuana, B. C., 12 de octubre de 1992.

Reyes Becerra, Salvador, "Burócratas se unen a la lucha magisterial", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., primero de octubre de 1992, p. 1D.

Tejeda, Laura, "Marcha atrás de Ruffo [a] su iniciativa contra el magisterio: Esther Gordillo", en *El Financiero*, México, D. F., 6 de octubre de 1992, p. 47.

"Trasviña Pérez, nuevo líder sindical burócrata", en *El Mexicano*, Tijuana, B. C., 5 de febrero de 1993, p. 8A. *Zeta*, Tijuana, B. C., semana del 5 al 11 de febrero de 1993, pp. 24 y 25B.

## EL MOVIMIENTO DE CHOFERES LIBRES ¿NUEVO SINDICALISMO REGIONAL?

*Tania Hernández Vicencio*

Tradicionalmente, las organizaciones de transportistas nacen corporativizadas; por un lado, se afilian a centrales obreras que pertenecen al partido oficial y que mantienen una estrecha relación con el gobierno en turno y, por otro, en su seno también existe una estructura vertical de funcionamiento, caracterizada por las relaciones de dominio-subordinación establecidas entre el líder y la base.

En este trabajo se hace una reflexión acerca del funcionamiento del único gremio independiente dentro del servicio del transporte público en Tijuana: el Movimiento de Taxistas y Choferes Libres de Baja California (ML). Este gremio, en su mayoría, lo integran ex trabajadores de alguna central obrera, y en su origen está una idea rectora: la autonomía sindical, entendida como la posibilidad de decidir sobre la vida interna, manteniendo la independencia de las centrales obreras y de los partidos políticos.

Diversos analistas han estudiado los problemas que enfrentan las grandes centrales obreras de México ante la readecuación de su relación con el Estado y ante la inoperancia de sus prácticas sindicales. En tales organizaciones existe internamente una estructura vertical que limita la participación de la base y restringe su potencial de lucha. Por otra parte, es manifiesta la intolerancia de las organizaciones oficiales hacia los grupos disidentes, que únicamente tras enfrentarse a sus dirigencias logran convertirse en nuevos movimientos sindicales.