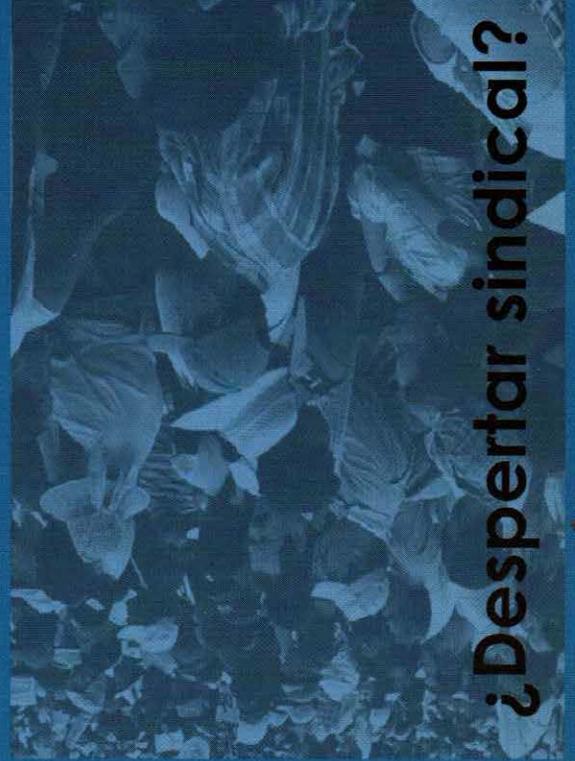


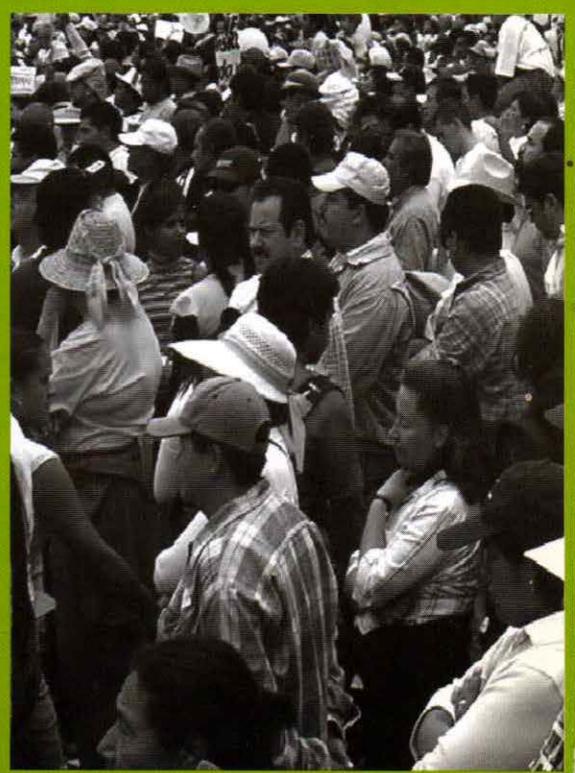
EL 128 Cotidiano

Revista de la realidad mexicana actual

¿Despertar sindical?



¿Despertar sindical?



ISSN 0186-1840
noviembre-diciembre, 2004
año 20, \$35.00

UNIVERSIDAD
AUTONOMA
METROPOLITANA
Casa abierta al tiempo  Azcapotzalco

P resentación

La violencia y sus delirios

La imposibilidad de lectura que acarrea el fenómeno violento es un tema central para la inteligibilidad del mundo que nos tocó vivir.

Eventos como los actos terroristas del 11 de septiembre del 2001 en Nueva York, la infame guerra desatada por los EU contra Irak, los estallidos de trenes en Madrid 2004, los últimos acontecimientos en Rusia, hacen una lista dolorosa —e interminable— de recordar en cuanto al sentido delirante que las espirales de la violencia pueden llegar a desatar. En los registros microsociales, la amenaza creciente a la integridad corporal de los ciudadanos es un aspecto sobresaliente de las sociedades modernas que provoca verdaderos esquemas de persecución y de angustia ante el inminente terror de los hechos que en los últimos años han conmovido a poblaciones enteras.

Finalmente, la escritura de esta temática tan convulsiva y compleja nos lleva a hacer un recorrido por la institución de encierro: la cárcel. La violencia de la reclusión y la impunidad que acarrea a los cuerpos prisioneros de interpretaciones legales y de celdas infames. Aquí nos detenemos con esta colección de secuencias de despojo, victimización, propagación del miedo e incertidumbre, con el propósito de crear un acto de lucidez que no nos deje volver cotidiana la violencia, como algo natural a lo que tenemos que acostumbrarnos ¿Por qué? Por lo que decía el viejo filósofo Edgar Morin:

“Porque es éticamente inaceptable”.

Raúl R. Villamil U.
Coordinador del número

Hablar hoy sobre la respuesta organizada del trabajador asalariado en México, exige ubicarla en un tiempo social alterado, contradictorio, y, principalmente, riesgoso. Un tiempo ambiguo, ambivalente, híbrido, donde lo viejo persiste y lo nuevo manifiesta un enorme desconcierto para imponerse. Un tiempo donde el trabajador, en contra de lo que supondría el viejo Karl Marx, no actúa como el sujeto histórico de la transformación revolucionaria de la sociedad. Por el contrario, es el periodo donde sufre su más cara derrota, para terminar jugando un papel subalterno en los acontecimientos que, desde 1982, convulsionan al país. Hablar entonces de movimiento obrero hoy, significa discurrir sobre un tiempo concluido que todavía se resiste a expirar. Cualquier tipo de análisis sobre los trabajadores en México debe tomar en cuenta este hecho, en consecuencia, nuestra intención en este número de la revista El Cotidiano parte de esta consideración.

El juicio no es ligero, mucho se ha escrito al respecto. Vale mencionar al menos en esta presentación, algunos datos estadísticos que sirvan para reflexionar al respecto. Por ejemplo, resulta interesante advertir como entre 1982 y 2003 los emplazamientos a huelga disminuyeron en más del 300 por ciento; resulta obvio, esta expresión ritual de la lucha obrera oficializada perdió su fuerza y, sobre todo, su significación. Conclusión: Los emplazamientos a huelga, expresión litúrgica de la lucha obrera oficializada, pierden peso y sentido.

En cuanto a las huelgas, la situación se presentó mucho más dramática, en el periodo

antes citado disminuyeron 1534%: de 675 en 1982, a 44 en 2003. Visto por sexenio y por promedio anual, los datos son contundentes: En el sexenio de Miguel de la Madrid estallaron 236 huelgas, en el de Carlos Salinas disminuyó el número a 138, durante el gobierno de Ernesto Zedillo el descenso fue dramático, 46, y durante los tres primeros años del llamado gobierno del cambio, esta tradicional forma de respuesta obrera sólo alcanzó a 41 eventos. Esto es, en 21 años de experimento neoliberal, sólo el 0.5 por ciento de los emplazamientos a huelga se convirtió en huelga estallada. Otra conclusión obvia: la huelga, tradicional instrumento de la lucha obrera, perdió también, y con mucha mayor profundidad, peso y significado. Es más, desde mediados de los años 80, esta particular forma de respuesta del trabajo contra el capital, se volvió contra el primero.

Vale hacer un poco de historia estadística para advertir la magnitud de la derrota obrera a lo largo de este periodo:

Periodo	Promedio Anual de Huelgas Estalladas	=	
1940-1946	354	=	100
1958-1964	516	=	+45
1970-1976	408	=	+15
1976-1982	703	=	+98
1982-1988	236	=	-34
1988-1994	138	=	-39
1994-2000	46	=	-87
2000-2003	41	=	-87

Resultado:

1. Desmantelamiento de las conquistas obreras alcanzadas desde 1934.
2. Debilitamiento de la huelga como instrumento de lucha obrera.
3. En los hechos, el fin del marco jurídico protector creado por la Revolución Mexicana.
4. Impulso, todavía no normado jurídicamente, a la flexibilización de las relaciones laborales.
5. Cambios cualitativos en las formas de organización y de lucha del movimiento obrero
 - Del modelo sindical corporativo estatal, al sindicalismo de oportunidad
 - Del sindicalismo independiente nacionalista, al sindicalismo concertador
 - Del sindicalismo independiente autonomista, a la concertación obligada.

Es dentro de este entorno donde vuelve a manifestarse, en 1984, el descontento obrero. ¿Con que alcances? ¿Con nuevos significados? De esto trataremos en el presente número, aunque, como consecuencia de los caprichos de nuestro supuesto tiempo de transición, lo que aquí se diga tendrá, como siempre, un carácter provisional.

Luis H. Méndez B.

Sindicalismo, núcleos de agregación obrera y coporativismo en México: inercias, cambios y reacomodos

José Othón Quiroz trejo*

A partir de 1997 se abre un periodo de reacomodo de las principales agrupaciones sindicales del país. Las acciones ofensivas y defensivas de algunas agrupaciones como la Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios (FESEBS) y el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME); los movimientos pragmáticos del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); las declaraciones y acuerdos de los dirigentes de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y el Congreso del Trabajo (CT) con los nuevos gobernantes, así como el silencio de los sindicatos blancos del Grupo Monterrey, van conformando un panorama sindical reflejo de nuevas alianzas, de la presencia de núcleos de agregación que establecen diversos esquemas de relaciones obrero-patronales y asumen diferentes expresiones del corporativismo. Los núcleos de agregación se convierten en frentes y éstos, en algunos casos, amagan con transformarse en partidos; mientras tanto, el corporativismo tradicional, lejos de derrumbarse, adquiere nuevas configuraciones.

El sindicalismo como una totalidad vive tensiones internas y una profunda desintegración estructural, pero a pesar de las diferencias entre sus partes, los movimientos de unos afectan a otros, incluso el silencio o la acción colaboracionista cotidiana de sindicatos pasivos, obliga a otros sectores a pugnar por cambios que transforman esas realidades al margen de la legalidad, donde prevalece la autoridad del dirigente sindical impuesto, al lado del comando empresarial

racional, autoritario o paternalista. En este sentido hay que señalar que la existencia de variables estructurales como el tipo de patrón y el origen -público o privado- de la inversión, determinan, en alguna medida, la existencia y la acción de los agrupamientos sindicales y el carácter de su relación con el Estado. La figura sindical preponderante continúa siendo el sindicato nacional de industria o de servicios, herencia de un desarrollo económico con profunda presencia estatal. El sindicato de empresa jugó un papel importante en los años del apogeo de la insurgencia sindical, pero la reestructuración económica, la reconversión industrial, la reubicación

y descentralización de la industria, la larga crisis y la consecuente amenaza del desempleo y la privatización de importantes empresas paraestatales lo desarticulaban. Los sindicatos nacionales de industria y servicios han encabezado los polos más importantes de aglutinación obrera de los últimos años: el del CT-CTM, donde los sindicatos nacionales y la CTM juegan un papel central; la UNT, en cuya construcción convergen el Sindicato de telefonistas de la República Mexicana (STRM) y otros sindicatos nacionales agrupados en torno a la FESEBS, lo mismo podemos decir del SME que sin ser un sindicato nacional, su tradición experiencia y forma de organización

* Profesor-Investigador, Departamento de Sociología, UAM-Azcapotzalco.

lo llevan a funcionar como si lo fuera.

El tipo de capital invertido determina en gran medida el estilo patronal, el tipo de relación laboral e incluso de relaciones industriales, estos factores le imprimen ciertos rasgos característicos a las formas de acción extra fabril. En ese sentido, por un lado, tenemos a las organizaciones sindicales cuyos trabajadores laboran en empresas con inversión pública nacional y tienen al Estado como patrón; por el otro, a las organizaciones de empresas con inversión y patrones privados nacionales y multinacionales. Ahora bien, dentro de las primeras hay una notable diferencia entre el corporativismo tradicional y acomodaticio de la CTM-CT y el corporativismo en proceso de recomposición del sindicalismo crítico, con sus dos vertientes: el de la UNT —donde jugó un papel importante el sindicato de TELMEX empresa otrora pública, cuya privatización quedó en manos de Carlos Slim, quien retomó el nacionalismo desde la perspectiva de un empresario privado, posición que lo diferencia de los empresarios del norte—, y el del SME, cuyo apoyo a la industria eléctrica pública implica la defensa de la fuente de trabajo y, en consecuencia, de su estabilidad laboral y sus conquistas contractuales. Por el contrario, el desapego hacia el nacionalismo y la participación del Estado en la economía por parte del corporativismo tradicional, otrora estatista y nacionalista, tiene algo que ver con el hecho de que uno de sus pilares, la CTM, tiene como patrones a empresarios privados nacionales y multinacionales. Lo que hoy está en disputa no es sólo la interlocución con el Estado —autónoma o heterónoma, según el núcleo— sino la expresión y el ejercicio de la hegemonía en la sociedad, a través de proyectos productivos donde los sindicatos quieren jugar un papel activo; en este sentido, parecería que los empresarios también se enfrentan entre sí, tratando que los estilos de mando y relación con los trabajadores, el Estado y la sociedad de unos, predominen sobre los de otros. Se están conformando dos grandes polos de atracción empresarial que se disputan la hegemonía para encabezar el patrón de acumulación de una nación sin rumbo, por un lado, el sector de empresarios del centro-norte, encabezados por el Grupo Monterrey y, por el otro, los empresarios del centro-sur encabezados por el Grupo de Carlos Slim, ambos sectores utilizan un corporativismo productivo donde la hegemonía nace de la producción y su eficiencia. Todo esto sin menoscabar la importancia de la acción política extra fabril que acompaña al ejercicio de la hegemonía productiva. Este trabajo recorre apretadamente siete años de esa acción y sus correspondientes formas de organización sindical tratando de dar cuenta de sus cambios,

mostrar una radiografía del momento y hacer una lectura de las tendencias del futuro mediato.

Los sindicatos, los frentes, las confederaciones y las centrales entre 1997 y 1998

Con la constitución de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) en noviembre de 1997, se abrió un periodo de reacomodo en el sindicalismo nacional. El CT y la CTM, los más importantes baluartes del sindicalismo corporativo tradicional, criticaron desde un principio la separación de la FESEBS del bloque CTM-CT, con la que se inició el proceso que culminó con la integración del Foro: “El sindicalismo ante la nación” y posteriormente la Asamblea Nacional de Trabajadores (ANT), antecedentes inmediatos de la UNT. La efímera Coordinadora Intersindical Primero de Mayo (CISPM), colocada a en el extremo izquierdo de los grandes núcleos de agregación obrera de la época, se mantuvo escéptica ante el potencial de cambio de la UNT, algunos sectores que ahí confluían, como el Frente Auténtico del Trabajo (FAT) y el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM), durante un tiempo mantuvieron su presencia en ambas organizaciones. En el lapso que duró el tránsito del Foro a la constitución de la ANT, tres importantes organizaciones se salieron del proceso de construcción de la nueva central sindical: el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), la Confederación Obrera Revolucionaria (COR) y el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME). De ahí surgieron dos polos de atracción obrera, el encabezado por Elba Esther Gordillo quien, consciente de la necesidad de renovar el discurso y la acción del sindicalismo corporativo tradicional, buscaba remozarlo y ponerlo al día. Con la autoridad que le otorgaba el apoyo del gigantesco SNTE, publicitaba los esbozos de su proyecto neocorporativo. Con el tiempo, los objetivos políticos reales de la dirigente han ido aclarándose. Su reticencia a unificar fuerzas con otras organizaciones, en un principio y entre otras cosas, pudo deberse a que la dirigente seguía confiando en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y en el núcleo CT.CTM, no deseaba abandonar las filas de ninguna de las dos organizaciones, prefería seguir navegando con su discurso formal de reformadora e incrementar su poder dentro del PRI.

El otro polo que se escindió, lo encabezaba el SME, un sindicato donde se mezclan la tradición de lucha, el pragmatismo y la capacidad de convocatoria de una organización con más de ochenta años de antigüedad y experiencia

sindicales. En las últimas décadas esta organización ha reaccionado ante las amenazas que han puesto en peligro su contrato colectivo. Su situación dentro de un sector estratégico para la economía nacional, estructuralmente le dan una gran capacidad de contratación. Además de esa fuerza, ha mostrado una singular habilidad y rapidez para reaccionar mediante movilizaciones y la organización de frentes que agrupan a sindicatos afines y otros sectores sociales, haciendo de sus causas una cuestión de interés nacional. Forma frentes, sale a la calle, hace trabajo de cabildeo con otros sindicatos, miembros del gobierno, legisladores, senadores y dirigentes de partidos y, en cuanto consigue frenar las amenazas que ponen en peligro su fuente de trabajo, vuelve a la calma y los frentes organizados no avanzan más allá del cumplimiento de sus propias reivindicaciones gremiales. Logrados sus objetivos, las intenciones de democratizar al sindicalismo y romper con el monopolio de las centrales y confederaciones corporativas que animan a los sindicatos que apoyan sus movilizaciones, se postergan. Sin embargo, hoy la posibilidad de la privatización del sector eléctrico sigue en pie y eso le ha dado mayor permanencia a sus movilizaciones, alianzas y al propio frente que lo apoya.

Durante las últimas tres décadas, la búsqueda de un bloque o núcleo de agregación con cierto grado de permanencia, que logre debilitar el sindicalismo corporativo tradicional o convertirse en una central, federación o confederación alternativas, ha sido una constante. Desde el surgimiento de la insurgencia sindical encabezada por la tendencia democrática (TD) del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana hasta la constitución de la UNT, se han formado diferentes núcleos de agregación¹, cuya efímera existencia no llegó a culminar en la consolidación de una central con claras intenciones renovadoras. Al calor de las movilizaciones de los electricistas de la TD surgió el Frente Nacional de Acción Popular, después vinieron el Frente Nacional de Defensa del Salario Contra la Austeridad y la Carestía, luego el Pacto de Acción y Unidad de Solidaridad Sindical², la Mesa de concertación y

¹ Un núcleo de agregación es la agrupación de varios sindicatos que, generalmente, es encabezada por un sindicato o corriente sindical que asume la vanguardia de dicho proceso de organización y movilización; al crecer puede incorporar a otros sectores sociales y convertirse en un frente, su fin último es convertirse en una nueva central, federación, confederación o partidos políticos como el caso del Partido del trabajo en Brasil.

² Véase Luis Méndez y José Othón Quiroz, "Nacionalismo revolucionario y clase obrera: de la Tendencia Democrática al Frente Sindical Unitario" en *El Cotidiano*, No 41, mayo-junio, 1991, pp. 29-31 y 40-48.

el Frente Sindical Unitario. Esos fueron los antecedentes de la UNT. A finales del siglo XX, el espectro sindical nacional incluía, además de la joven organización a la CISPM, al SME, al SNTE, al sindicalismo corporativo tradicional de la CTM-CT, al sindicalismo corporativo empresarial encabezado por la Federación Nacional de Sindicatos Independientes y al sindicalismo de protección³.

Sindicatos, confederaciones y núcleos de agregación entre 1999 y 2003

Antes de analizar este período, hagamos un recuento de las agrupaciones sindicales de la época y de ciertos rasgos que las definían. Comenzando con el Congreso del trabajo, tal como establece Armando Rendón⁴, la democracia en esa organización era y sigue siendo poco menos que imposible. La mayoría de sus dirigentes, a pesar de la sangría y el llamado de atención que debió haber representado la salida de varios de los sindicatos que después formaron parte de la UNT, mantenían sus posturas corporativas. Continuaban defendiendo la afiliación colectiva al PRI, se negaban a aceptar la posibilidad de elecciones de dirigentes a través del voto universal, directo y secreto, y rechazaban la libertad de filiación sindical. La CTM, la confederación más importante dentro del CT, a pesar de que modernizaba sus estructuras a través de la transformación y ampliación de sus liderazgos, como bien apunta Carlos García⁵, no deja de ser el prototipo del sindicalismo de oportunidad⁶ que comparte, con ciertas diferencias de matiz, el pragmatismo institucional⁷ de la CROM y de otras centrales como la CROC.

En el caso de la Confederación Obrera Revolucionaria (COR) ha tenido algunos chispazos de confrontación y crítica al corporativismo tradicional. Los conflictos en la Ford de Cuautitlán y en la Cervecería Modelo la llevaron a formar el

³ Véase María Xelhuantzi López, *La democracia pendiente. La libertad de asociación sindical y los contratos de protección en México*, México, STRM, 2000.

⁴ Véase el artículo de Armando Rendón, "Los reformismos en el Congreso del Trabajo", en *Confederaciones y sindicatos en México*, en prensa.

⁵ Véase el artículo de Carlos García, "La Confederación de Trabajadores de México ¿...Soberanía sindical?", en *Ibidem*.

⁶ Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari el corporativismo tradicional continuó su política pragmática y acomodaticia, "un comportamiento de 'oportunidad' o 'adecuación' " al proyecto de modernización impulsado por el gobierno salinista, donde la CTM servía "oportunamente" al Estado mexicano en momentos de transición, Ver, Luis Méndez y José Othón Quiroz Trejo, "El proyecto cetemista y la modernidad laboral" en *El Cotidiano*, No 56, julio de 1993, p. 17.

⁷ Véase el artículo de Gabriel Pérez P., "La Confederación Regional Obrero Mexicana. El pragmatismo institucional" en *Confederaciones y*

Frente de defensa de las libertades y los derechos sindicales en 1990, que posteriormente dio origen al Frente Sindical Unitario. La aceleración que le imprimió a su época más combativa, dejó una estela inercial que la llevó a formar parte de los tres sindicatos convocantes del Foro, “El sindicalismo frente a la crisis y ante la nación”, en 1995, junto con el SME y el SNTE. Sin embargo, a finales de la década de los noventa, la COR se vería debilitada por la pérdida de membresía y de capacidad de interlocución con el gobierno. Observando la actuación de esta confederación, es interesante comprobar que, desarticuladas las organizaciones que nacieron al calor de la oleada de luchas de trabajadores industriales por la independencia y la democracia sindicales, los intentos por darle continuidad a esas demandas comenzaron a darse dentro del propio sindicalismo corporativo tradicional. Del sindicalismo industrial independiente de los años setenta sólo quedaron algunos sindicatos con poca membresía pertenecientes al Frente Auténtico del Trabajo⁸ y la Unidad Obrera Independiente.

Mientras eso sucedía en las organizaciones compuestas por trabajadores industriales, entre los trabajadores del sector terciario se mantenía cierta efervescencia. La FESEBS, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (cnTE)⁹, el STUNAM, el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS), el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana e incluso, al final del sexenio, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), nos muestran que, desde hace varios años, después de haber sido desarticulados los obreros industriales, los trabajadores de servicios se han vuelto políticamente más activos.

Los paros, plantones y marchas realizadas por los comités de 20 sindicatos de la FSTSE en varios lugares de la República y en diferentes Secretarías de Estado¹⁰, al final del período presidencial de Ernesto Zedillo, en busca del pago de un bono sexenal no reglamentado, serían los antecedentes de la reacción futura de algunos sindicatos corporativos ante gobiernos encabezados por partidos diferentes al PRI.

sindicato en México...

⁸ Sobre la capacidad de supervivencia y renovación de las formas de organización del FAT. Véase Emiliano Robles, Luis Ángel Gómez, Jorge Robles y Dale Hathaway, “El Frente Auténtico del Trabajo” en, *Ibidem*.

⁹ Corriente sindical contrapuesta a los liderazgos encabezados por Elba Esther Gordillo dentro del SNTE, cuya acción se opone a los lineamientos de un sindicato caracterizado por la antidemocracia dentro de su vida interna. Véase Yuri Jiménez Najera, “El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y sus encrucijadas” en *Ibidem*.

¹⁰ Véase Janette Góngora Soberanes y Ricardo García, “La FSTSE” en

En suma, los años de 1997 y 1998 mostraron la presencia activa y pasiva de varios sindicatos, centrales, confederaciones y núcleos de agregación sindical, que agrupaban a gran parte de los trabajadores sindicalizados del país. Dentro de las vertientes que confrontaban al núcleo CTM-CT se distinguían cuatro organizaciones: la UNT, la CISP, la CNTE y el SME, algunas de ellas, en los años siguientes, sufrirían transformaciones otras, como la CISP, desaparecerían.

Durante este período, dividido por la caída del PRI en las elecciones presidenciales del año 2000, han acontecido muchos cambios en el mundo del sindicalismo, aunque tal vez no con la intensidad deseada como para poner en jaque al sindicalismo corporativo tradicional. La alternancia en el poder no implicó la caída del régimen corporativo cuyos principales puntales continúan siendo los sindicatos, confederaciones y centrales afiliadas al PRI, los cuales todavía representan una parte importante de su voto duro¹¹. En estos años el sindicalismo del núcleo CTM-CT se adecuó al nuevo gobierno con el pragmatismo institucional que siguen sus dirigentes, cuyas acciones se acomodan a las circunstancias políticas en turno, manejando un doble discurso o un discurso que no se corresponde con la acción. Por un lado, los burócratas sindicales se relacionan utilitariamente con el gobierno del PAN y, por el otro, el dirigente Leonardo Rodríguez Alcaine, Secretario general de la CTM, al iniciar el año 2003, amenazaba con una huelga general de no haber aumentos salariales substanciosos para sus agremiados. La misma vieja práctica corporativa y demagógica de “espantar con el petate del muerto”, el discurso que no se llevaría a la práctica, el indescifrable doble mensaje; casi simultáneamente, le decía a su partido que si no les aumentaban la cuota de puestos de elección para dirigentes sindicales, su central podría salirse del PRI¹². Los líderes del sindicalismo corporativo tradicional cabildeaban, hacían acuerdos entre cúpulas, se movían en diferentes frentes para mantener sus prebendas políticas, en un país donde había cambiando el partido en el gobierno pero se mantenían las prácticas de un sindicalismo conservador, acomodaticio y profundamente antidemocrático.

Ante ese panorama la UNT, frente a los problemas laborales contemporáneos, se presenta como una central

Ibidem.

¹¹ En un ambiente de exagerado optimismo la posición más cauta y realista es la de Graciela Bensusán, que plantea que la sola democratización del régimen no redundará en el derrumbe del corporativismo sindical. Véase Graciela Bensusán, “Los sindicatos mexicanos y la reforma institucional: oportunidades para el cambio de naturaleza de la globalización” en *El Cotidiano*, No. 94, marzo-abril, 1999, p. 59.

relativamente más consecuente dentro de las opciones que pretenden reformar al sindicalismo y su relación con el Estado, los partidos y la sociedad. Mientras que la vertiente corporativa tradicional trata con diplomacia cetemista al gobierno, la UNT entra en franca confrontación con el Secretario del trabajo en las reuniones para discutir las modificaciones a la Ley federal del trabajo (LFT). Sin embargo, ante las posturas de viejo cuño leninista, la UNT que, a su manera y con sus propios ritmos, planteaban confrontaciones con el neoliberalismo gubernamental, era considerada reformista para la CISPM —que, como lo expresaba Sergio Sánchez, a partir de las categorizaciones excluyentes que forman parte de polaridades engañosas, se consideraba como el polo revolucionario dentro del sindicalismo—¹³, en pocos meses, esté núcleo de agregación entró en un franco proceso de desintegración. No se equivocaron los autores que desde 1998 veían el deterioro de esa organización atravesada por pugnas de grupúsculos de una izquierda sectaria¹⁴. En pocos años se convirtió en un espacio donde dejaron de asistir representantes sindicales, incrementándose la presencia de grupos políticos reducidos en ocasiones la representación personal. Sobre su trayectoria, las expectativas que levantó en el momento de su auge, las visiones escépticas sobre su desarrollo futuro y las críticas en el momento de su desmembramiento, hay muchos trabajos y diferentes ópticas¹⁵. Tal vez uno de los pocos vacíos en el análisis de la cíclica aparición, y rápido desmantelamiento, de este tipo de corrientes de izquierda dentro del sindicalismo, consiste en no abordar de frente la contradicción entre el imaginario y los discursos homogéneos y antidemocráticos de los grupos que los encabezan —generalmente partidos ortodoxos de corte leninista y estalinista—¹⁶, y los intentos de sus militantes de crear una corriente socialista dentro de un sindicalismo heterogéneo; además de la antinomia que

¹² <Jornada.unam.com>, 8 y 11 de enero del 2003.

¹³ Véase Sergio Sánchez, La coordinadora intersindical primero de mayo. “Disyuntivas de los socialistas en el movimiento obrero” en Confederaciones y centrales obreras...

¹⁴ Véase Marco Antonio Leyva y Javier Rodríguez L., “¿Fin del letargo sindical?” en El Cotidiano, No 87, enero-febrero, 1998, p. 71.

¹⁵ Entre los más optimistas está el de Edur Velasco, Mercado laboral, crisis del corporativismo y resistencia sindical: La Coordinadora Intersindical Primero de Mayo en el fin de siglo mexicano en *Ibidem*; entre los críticos y escépticos está el de Marco Antonio Leyva y Javier Rodríguez L. Véase Op. cit., y el de Enrique de la Garza, “Las cuentas pendientes del sindicalismo mexicano” en El Cotidiano, No 100, marzo-abril, 2000 y, con una posición intermedia, Véase Sergio Sánchez, Op. cit.

¹⁶ En México aún no se asume el hecho histórico de que en el propio leninismo están las raíces del estalinismo. Los antecedentes de las purgas estalinistas están en la represión de Kronstadt y de la resistencia Machno-

significa luchar por la autonomía y la democracia sindicales y al mismo tiempo pensar y promover centrales únicas y “centralizadoras”, y soñar en convertirse en la vanguardia política única de un sindicalismo que intenta abrir causas a la democratización y el respeto a la pluralidad. Algunos sectores que formaban parte de la CISPM pasaron a las filas del núcleo que se creó en torno al SME y su lucha contra la privatización de la industria eléctrica.

Dentro de los sindicatos que abandonaron la ANT y que no dejaron el CT están el SME y el SNTE. El primero, ante la posible privatización de su fuente de trabajo, organizó en torno a sus demandas al Frente Sindical Mexicano (FSM), como hizo en 1986 cuando promovió la llamada Mesa de concertación sindical. El núcleo SME-FSM se conjunta con el Frente nacional de resistencia contra la privatización de la industria eléctrica y durante más de dos años marcha con los sindicatos, organizaciones e incluso grupos de izquierda que habían formado parte del CISPM. Sus demandas no iban más allá de la defensa de una industria eléctrica pública y nacional, la cual tenía una buena carga de reivindicación gremialista. No había en ellas ninguna confrontación con el corporativismo sindical tradicional y jamás dudó en seguir formando del Congreso del Trabajo.

El SNTE se había convertido en el ariete de las ambiciones políticas de Elba Esther Gordillo quien, sin perder su presencia y filiación política dentro del PRI, mantenía estrechas relaciones con el actual Presidente y su polémica esposa. A momentos, utilizaba los recursos propios de la cultura política corporativa: hacía declaraciones cuyo principal objetivo parecía ser el de llamar la atención dentro del PRI sobre sus apoyos sociales, su fuerza política personal, su capacidad de ubicuidad y su relativa y desconcertante autonomía de acción, como sucedió cuando hizo el anuncio de que el SNTE podría convertirse en un partido político al que llamaría Asociación Ciudadana del Magisterio¹⁷. Todavía en el 2003, se podía especular que la dirigente, en su actuar ambivalente buscaba mostrar sus cualidades diplomáticas, reforzar su autoridad dentro del PRI y mantenerse como presidenciable para el año 2006. Independientemente de las informaciones o rumores que llevaban a reflexionar sobre las intenciones de Elba Esther Gordillo, hay en ella,

vista que Lenin ordenó y Trotski ejecutó. La carrera contra los enemigos del pueblo, que eran los enemigos de los bolcheviques, comenzó eliminando a los partidos burgueses de la época; después a los mencheviques —sus antiguos aliados—; más tarde a los social revolucionarios, después a los anarquistas y, finalmente, acabó prohibiendo la oposición al interior del propio partido comunista en los años veinte.

como en Leonardo Rodríguez Alcaine y otros dirigentes sindicales corporativos y neocorporativos, un doble discurso: declaraciones públicas que no se complementan con acciones consecuentes, amagos verbales que se quedan en conatos de acción.

Los problemas y las posturas

Entre 1999 y 2003, algunos sindicatos, confederaciones y núcleos de agregación tuvieron que responder a tres problemas: la intención del gobierno panista de aplicar el impuesto al valor agregado; los intentos del mismo por privatizar el sector eléctrico y la reforma laboral propuesta por el PRI, el PAN y el Partido Verde, a través de un proyecto de reformas a la LFT abanderado por Carlos Abascal, Secretario del trabajo del gobierno de Vicente Fox. Ante estos embates se han tenido que manifestar las vertientes que agrupan al sindicalismo nacional¹⁸, es precisamente ahí donde se puede constatar la relación entre las declaraciones y los hechos, entre el discurso y la acción de líderes y trabajadores.

Las elecciones presidenciales del año 2000 representaron la caída del partido de Estado, en ese año, como puntal de su proyecto de Reforma fiscal, el gobierno panista envió al Congreso su iniciativa del Impuesto al Valor Agregado. Dicho impuesto gravaba con un 15% los alimentos básicos, las medicinas, las colegiaturas y los libros. De los fondos recabados a partir de ese gravamen, el nuevo gobierno pretendía sacar los recursos para cumplir con parte de sus promesas de campaña. Las reacciones del Partido de la Revolución Democrática y del PRI fueron contrarias a la iniciativa. El sindicalismo en general manifestó su repudio a tal propuesta el primero de mayo del 2001. Siguiendo la actuación de las vertientes que quedaron delineadas a partir del surgimiento de la UNT, podemos observar la consecuencia entre sus prácticas y sus discursos. La CTM y el CT del trabajo, en el acto cerrado realizado en el Museo de Antropología, a través de Leonardo Rodríguez Alcaine le manifestaron al nuevo presidente su inconformidad con el IVA, el secretario general del SNTSS hizo lo mismo a nombre de la UNT. El Presidente recibió una rechifla dentro de los muros de aquel recinto y en las calles sucedió lo mismo. La

CTM y el CT se quedaron al nivel de la rechifla de dirigentes y la ambivalencia que tanto les ha redituado. Algo parecido sucedió con el SNTE. Su dirigente moral, Elba Esther Gordillo, quien en 1995 en plena efervescencia del Forismo y ante ciertos signos de agotamiento del corporativismo tradicional, propuso: "1) fortalecer la democracia interna de las organizaciones sindicales; 2) avanzar en las propuestas que fueran producto de la pluralidad; 3) que el sindicalismo se manejase con autonomía en sus relaciones con los empresarios y el Estado; 4) suprimir el registro gubernamental de las organizaciones y sus dirigencias; 5) desvincular la práctica sindical de las organizaciones partidistas; 6) construir alianzas del sindicalismo con otras organizaciones y movimientos sociales..."¹⁹, años más tarde demostró que entre las declaraciones y la acción había una enorme distancia. Ni la dirigente ni los líderes del SNTE lucharían por llevar a la práctica estas propuestas que, entre otras consecuencias, podrían poner en peligro sus propias posiciones burocráticas dentro de ese sindicato. La inconsecuencia entre los dichos y los hechos de la Gordillo y la dirección del SNTE, no sólo se expresaron en su mutismo en torno al IVA, sino también en cuanto a la privatización del sector eléctrico y las modificaciones a la LFT. A diferencia del núcleo CTM-CT y del SNTE, la UNT, además de participar en el acto cerrado del 1º de mayo expresando su rechazo al IVA, marchó alrededor del zócalo con más de veinte contingentes, en su mayoría sindicatos. Lo mismo hizo el núcleo formado por el SME, el FSM y el Frente nacional de resistencia contra la privatización de la industria eléctrica, que se manifestaron con más de una treintena de organizaciones sindicales, grupos y corrientes de trabajadores, pequeños partidos de la extrema izquierda, estudiantes y anarco punks²⁰.

En cuanto a la privatización de la industria eléctrica y la propuesta de reformas a la LFT, el núcleo SME-FSM se concentraba en parar las intenciones foxistas de privatizar la industria eléctrica; mientras que el núcleo STRM-FESEBS-UNT, había emprendido una franca lucha contra las reformas a la LFT que impulsaba el controvertido Secretario del trabajo del gobierno panista. En tanto el SNTE y su vocera brillaban por su ausencia en estas batallas, el eje CTM-CROC-CT apoya-

¹⁷ <Jornada.unam.com>, 9 de enero del 2003.

¹⁸ Está claro que existen otros sectores que no se expresan explícitamente pero que agrupan a un importante número de trabajadores como la Central de Trabajadores y Campesinos en el Estado de México, la Federación Sindical Coordinadora Nacional de Trabajadores en el D.F. y ciudades que le rodean y la Federación Nacional de Sindicatos Independientes en el noreste, las tres son variantes del sindicalismo blanco.

¹⁹ Cfr. Reforma, 17 de abril de 1996, p. 14A, tomado de Javier Rodríguez lagunas, "El forismo sindical. Crisis corporativa, neoliberalismo y proyecto sindical" en Confederaciones y centrales obreras...

²⁰ Para una reseña más detallada del 1º de mayo del 2001, véase Sergio Sánchez, "El reclamo obrero contra el IVA. El primer primero de mayo del foxismo" en El Cotidiano, No 108, julio-agosto, 2001, pp. 95-104.

²¹ Armando Rendón Corona, "Ley Abascal 2002. El nuevo dominio

ban y apoyan abiertamente el proyecto de Abascal. Lo cual iba de acuerdo con la lógica pragmática y de oportunidad que rigen las actuaciones de estas organizaciones; pues las reformas propuestas, además de legitimar los comportamientos que estas organizaciones avalan cotidianamente, dejaban intactas las bases legales sobre las que sustentan sus privilegios corporativos. La ley Abascal ni siquiera recuperaba la parte anticorporativa que tenía el proyecto original del PAN. Era y es, como bien dice Armando Rendón, un proyecto que “legaliza la fragmentación y la precarización del trabajo en las relaciones laborales individuales y colectivas, reafirma el control del gobierno sobre sindicatos y contratos, y refuerza el control de dirigentes corporativos sobre los contratos, protegiéndolos de la competencia de las organizaciones y movimientos democráticos”²¹, llegado a este punto surgen dudas sobre la posición real ante el corporativismo de Carlos Abascal y su partido, quienes antes de ser gobierno se proclamaban en contra del corporativismo estatal. En la parte final de este trabajo volveremos sobre esta cuestión.

El sindicalismo después de la derrota del partido de Estado

La caída del PRI en las elecciones del 2000 produjo cambios en las relaciones sindicatos- Estado. El nuevo gobierno, ante una economía estancada que imposibilitaba el cumplimiento de sus desorbitadas promesas de campaña, trató de dar un golpe político que pusiera en evidencia al viejo régimen priísta y a su fiel aliado, el corporativismo sindical. En julio del 2002, detectó un desvío de fondos por 2 200 000 dólares en PEMEX, durante el año 2000. En el ilícito estaban involucrados varios funcionarios de la empresa y del sindicato, pero los protagonistas más importantes eran: el ex director de la paraestatal Rogelio Montemayor, quien inmediatamente huyó a Estados Unidos; el Secretario General del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) y diputado federal por el PRI, Carlos Romero Deschamps y el tesorero del STPRM y senador por el mismo partido, Ricardo Aldana. El dinero salido de las arcas de la paraestatal había ido a parar al sindicato y de ahí a la campaña del candidato priísta a la presidencia. Se giraron las ordenes de aprehensión correspondientes y se iniciaron los trámites para buscar el desafuero de los

del capital sobre el trabajo” en El Cotidiano, No 119, mayo-junio, 2003, p. 34.

²² Es curioso que el libro más conocido sobre el tema sea de un nor-

dirigentes sindicales. El sindicato movilizó a sus huestes y el enfrentamiento con el gobierno propició que surgieran las voces disidentes entre los trabajadores, quienes aprovecharon las escaramuzas para denunciar el autoritarismo y la corrupción de la burocracia que encabeza el STPRM. El conflicto se prolongó hasta finales del mes de septiembre y se cruzó con la revisión salarial. La dirigencia de uno de los sindicatos más corruptos del país politizó sus negociaciones con la empresa y amenazó con irse a huelga. Finalmente, el paro no estalló y todo quedó en suspenso.

Este hecho generó una respuesta del sindicalismo corporativo que se repetiría posteriormente. Los dirigentes sindicales, protegidos por el fuero, lograron evadir la justicia: esa fue la enseñanza para ellos y los jefes del PRI. Aprendida la lección, los dirigentes corporativos de algunos sindicatos pasaron a la ofensiva. Sus futuros enfrentamientos, ahora contra el gobierno del Distrito Federal, mostraron las formas en que se relacionaban con los gobiernos priístas, cuya paz social era construida mediante acuerdos turbios y concesiones por debajo de la agua. Ante una sociedad más informada, aparecieron, uno a uno, los elementos que apuntalaban al corporativismo sindical en su relación con los gobiernos emanados de la revolución institucionalizada. Las prebendas que se les otorgaban a los burócratas sindicales iban acompañadas de puestos públicos, diputaciones y senadurías que les permitían y permiten actuar con impunidad en el ejercicio de la corrupción. Es inquietante constatar que a nivel periodístico se habla mucho sobre la corrupción pero, a nivel académico existen pocas investigaciones sistemáticas sobre el tema²² y, lo que es más grave, la izquierda nunca le ha dado la importancia que se merece.

Durante los últimos dos años ha quedado constancia de una serie de acontecimientos sindicales inesperados: a) sindicatos corporativos que nunca se movían han salido de su letargo, b) sus luchas son de corte gremialista y tras de las demandas, atractivas para sus miembros, se busca proteger privilegios corporativos, c) sus dirigentes han estado envueltos en actos de corrupción tolerados por las administraciones anteriores, d) a partir de la experiencia con el llamado “pemexgate” los mismos líderes han pasado a la ofensiva, utilizando sus acciones para debilitar a los gobiernos encabezados por contrincantes políticos del PRI,

teamericano. Véase Stephen Morris, *Corrupción y política en el México contemporáneo*, México, Siglo XXI editores, 1992. Más recientemente, hay esfuerzos por abordar el tema en el que participan algunos mexicanos, véase Claudio Lomnitz (coordinador), *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, Ciesas-Miguel Ángel Porrúa, 2000.

²³ <Jornada.unam.com>, 8 de agosto del 2002.

e) sus formas de lucha, como expresión de la identidad laboral, enfrentan a los individuos en su identidad extralaboral e, incluso —y esto no sucede únicamente dentro de los sindicatos corporativos tradicionales— a importantes sectores dentro de sus propias organizaciones.

Una organización como la FSTSE poco acostumbrada a la movilización de sus miembros, se incomodó ante la posible desaparición del llamado bono sexenal, un privilegio a todas luces corporativo y, por tanto, discrecional y “regulado” mediante actos políticos poco transparentes: los usos y costumbres que en la mayoría de las ocasiones, son producto de acuerdos entre las autoridades y los sindicatos a espaldas de la sociedad. Después de las movilizaciones del año 2000 vinieron las primeras escaramuzas por parte del Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal (SUTGDF). Para negociar un pliego de peticiones sobre modificaciones a sus condiciones generales de trabajo (CGT), el día 28 de mayo del 2002 realizaron un paro que involucró a 20 000 de los 110 000 afiliados al sindicato. Entre las demandas destacaban algunas que representan un claro ejemplo de la corrupción bilateral en la que entraban las autoridades y los sindicatos corporativos. Se pedía un bono de productividad que fue otorgado por el último regente priísta con objeto de inducir el voto burocrático hacia el PRI, la otra demanda era la llamada “derrama de cajeros”, que consistía en otorgar a los trabajadores los sobrantes que, al final del día, quedaban por no dar cambio en los cobros. La sección que más firmemente acató el llamado al paro fue la que agrupaba a los trabajadores de limpia, estos exigían, entre otras demandas, un apoyo de \$500 000 para su fiesta sindical anual. En suma, el SUTGDF, al buscar legalizar las prebendas producto de la discrecionalidad de sindicatos y autoridades, mostró, ante la sociedad, evidencias claras del grado de institucionalización de la corrupción. El paro duró 30 horas y se levantó sin que hubiera grandes logros para el sindicato. El dirigente priísta José Medel volvería a la carga un año más tarde.

El segundo enfrentamiento entre el sindicalismo corporativo priísta colocado ahora en el papel de opositor ocurrió el 8 de agosto. El Sindicato de Trabajadores del Metro (STM) realizó un paro en las líneas 9 y B, argumentando problemas de irregularidades en su funcionamiento. En realidad fue un paro loco para presionar a las autoridades del Gobierno del D.F. y lograr avances en su pliego de peticiones de 35 puntos en modificaciones a las condiciones generales de trabajo, estrategia semejante a la utilizada por el SUTGDF, su compañero de partido. El dirigente del sindicato Fernando Espino Arévalo como diputado gozaba de fuero

constitucional, eso lo protegía de los delitos en que había incurrido al haberse coaligado con otros servidores públicos y haber atacado las vías de comunicación. Fue elegido diputado federal en 1991 y desde entonces se solicitó su desafuero por haber atacado a opositores suyos en el metro, además de que en su gestión como dirigente del STM, entre 1989 y 1996, las administraciones del metro le entregaron \$6 000 000 para construir un balneario que, hasta la fecha, no existe, además de haber adquirido un autobús de lujo que sirvió para la campaña de Ernesto Zedillo y después para promover su propia candidatura a diputado²³. Las demandas del STM incluían, como ya parecía ser una costumbre, concesiones pactadas con las autoridades para mantener el compromiso corporativo hecho anteriormente entre gobierno priístas y el sindicato, tales como la ayuda para congresos y para festejos del día del trabajador del metro. El dirigente amenazó con un paro en todas las líneas del metro, pero al final lo pospuso y, el 17 de agosto, llegó a un acuerdo con el gobierno de la ciudad. Los logros para el sindicato fueron los mismos que ya se habían negociado antes del paro. Es interesante recordar el llamado de atención que por aquellos días hizo el periodista Miguel Ángel Granados Chapa, quien advertía que Fernando Espino en aras de mantener el fuero y su poder sindical seguramente recurriría a reforzar su poder partidario. Ese año hubiera perdido el fuero, pero tal como lo planteó el periodista, el personaje buscó ampliar su tiempo como diputado, ahora federal²⁴ y por parte del Partido verde ecologista, actual aliado del PRI.

Aprendido el camino por los burócratas sindicales, la secuencia conflicto-demandas corporativas-utilización de la protección que da el fuero constitucional, el dirigente José Medel, en el mes de mayo del 2003, año de elecciones, lanzó a la calle un número suficiente de miembros del SUTGDF como para desquiciar parcialmente la ciudad. Pedían el refuerzo a las finanzas del sindicato con dinero del gobierno, solicitaban \$20 000 000 para ayuda a sus centros deportivos, otra cantidad equivalente para cursos de capacitación y que el sindicato administrara la dotación del equipo de trabajo. El paro del 2002 estalló, entre otras cosas, porque al sindicato le disgustó que el gobierno del D.F. les diera vales a los trabajadores para que, ellos, directamente, compraran sus uniformes, evitando así la intermediación del

²⁴ Miguel Ángel Granados Chapa, “Espino contra la ciudad”, Boletín del gobierno del D.F. repartido después del paro, tomado de la Revista Proceso, 11 de agosto de 2002.

²⁵ <jornada.unam.mx>, 2 de mayo del 2004.

sindicato. Las movilizaciones sólo perjudicaron a los ciudadanos, no consiguieron nada de lo solicitado, a excepción de la promoción política de José Medel que se postuló como candidato a diputado por el PRI.

2004: las diferencias son más evidentes

En los últimos años, cada primero de mayo, el gobierno ha sido el blanco del descontento del sindicalismo crítico por sus impopulares propuestas de reformas. En el 2004 le tocó el turno a las reformas a la ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). El ritual del día del trabajo, en sus cambios formales refleja contenidos que ponen en cuestión viejos mitos sindicales. El sindicalismo corporativo tradicional se divide en un acto para dirigentes, en un local cerrado y al margen de sus bases, para mostrar su fidelidad hacia el Presidente en turno, en una reproducción magnificada de las relaciones cotidianas de las burocracias sindicales con las gubernamentales, a puerta cerrada, en lo obscuro y a espaldas de sus agremiados. Después, afuera, las bases desfilan dirigiéndose simbólicamente a los depositarios del gobierno, pues estos ya no presencian la marcha antes hegemonizada por el sindicalismo oficial.

El sindicalismo corporativo es un producto de la interdependencia entre sus dirigentes y el Estado, relación que se sintetiza en la frase de Leonardo Rodríguez Alcaine, quien el primero de mayo de este año se definió ante el gobierno como: “sano y cumplidor”²⁵, o en la postura de la CROC que expresó en boca de un orador que estaban en contra del SNTSS porque era un grupo reducido y privilegiado que se llevaba las cuotas obrero-patronales²⁶, secundando al Presidente quien, refiriéndose a los jubilados del SNTSS, había declarado en el acto a puerta cerrada que: “no podía haber pensionados de primera y de segunda”²⁷. Conforme avanza el gobierno Foxista, el núcleo CT-CTM hace más explícito su apoyo al actual gobierno, no sin emitir algunas discrepancias de matiz o sugerir acciones que se quedan en las buenas intenciones, como el llamado del jerarca de la CTM para construir un acuerdo para la estabilidad del empleo. Mientras esto sucedía en los actos del sindicalismo corporativo tradicional, la UNT y el núcleo SME-FSM —que después de su desencuentro antes de la organización de la UNT, han ido convergiendo y limado asperezas con los años— realizaron movilizaciones contra la propuesta gubernamental y, simul-

táneamente, se deslindaban del polo corporativo tradicional. Otro sector silencioso pero creciente, que no marcha ni realiza movilizaciones y cuyos dirigentes se mantienen en el anonimato, es el sindicalismo blanco en sus diferentes expresiones: el sindicalismo corporativo antiestatista y de corte empresarial formado por los sindicatos de las empresas paternalistas del Grupo Monterrey y el creciente sindicalismo colaboracionista cristiano, sin olvidar los sindicatos controlados por abogados que venden contratos de protección.

A manera de conclusiones

Después de seis años se mantienen algunos de los núcleos de agregación que existían a finales de 1998. Por un lado están la UNT y el núcleo SME-FSM, que en conjunto y desde posiciones nacionalistas confrontan las políticas económicas y laborales del régimen foxista; en el otro está el núcleo CTM-CT, que lejos de derrumbarse continúa actuando pragmáticamente, adecuándose al gobierno panista para mantener sus prebendas sin perder su relación con el PRI. En el proyecto de LFT coincide con el Secretario del Trabajo extraído de un partido que prometía confrontar el corporativismo y que acabó adaptándose rápidamente a él, aunque imprimiéndole un sello antiestatista y pro empresarial. Otro sindicato que se mueve caprichosamente es el SNTE junto con Elba Esther Gordillo, quien manteniendo una inestable relación con el PRI, ha emprendido la reagrupación en torno al SNTE de los sindicatos que abandonan la FSTSE; haciendo malabares en su relación con el matrimonio Fox, el PAN y el PRI; tendiendo a convertirse en otro polo de atracción sindical, cuyas ambivalentes posturas posiblemente decanten en definiciones más precisas, en cuanto se acerquen más los tiempos de la sucesión presidencial. A pesar del discurso modernizador al que recurren los voceros de este núcleo, en sus prácticas al interior de sus sindicatos siguen ejerciendo el más puro estilo corporativo y antidemocrático. Mientras estos sectores actúan dentro y fuera del centro de trabajo, en reuniones de cúpulas burocráticas gubernamentales o moviéndose entre diputados, senadores y partidos políticos, el sindicalismo de protección crece silenciosamente dentro de fábricas de la pequeña y mediana industria y, junto con el sindicalismo blanco de la Federación Nacional de Sindicatos Independientes (FNSI), conforman un sector amplio de trabajadores pacificados mediante el ejercicio de estratagemas legales o paternalismos empresariales. Insisto en estos sectores porque, comúnmente, cuando se hace un análisis general del sindicalismo mexicano, acostumbrados

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ Tal vez estamos asistiendo a los primeros pasos de una alianza cor-

a la acción colectiva sindical extrovertida o los actos de las cúpulas cerradas de los dirigentes corporativos, se nos olvida el papel que juegan estas fuerzas sindicales silenciosas que tienden a crecer. Por cierto que dentro de las primeras acciones de Carlos Abascal cuando sumió la Secretaría del trabajo, destacó la formación del Consejo para el diálogo de los sectores productivos, al que fue invitada la FNSI. Este hecho nos da una clave del tipo de corporativismo que, con el tiempo, ha ido impulsando el Secretario del trabajo: un corporativismo de corte empresarial con profundas raíces e influencias del discurso social de la iglesia católica. A diferencia del corporativismo sindical tradicional de los gobiernos de la revolución mexicana institucionalizada, que tenía como principales actores a la CTM y al CT, al PRI y al Estado; en la actualidad, se está modificando su composición. La CTM y el CT continúan siendo parte fundamental del pacto corporativo; el Estado, aunque adelgazado, tiende a convertirse en un simple observador de una relación directa entre los trabajadores y los empresarios, de ahí la importancia de la interlocución con una fracción obrera como la de la FNSI, que desde hace mucho tiempo ha mantenido ese tipo de relación con la fracción empresarial más importante en el nuevo pacto: la del grupo Monterrey²⁸. A pesar de sus quejas recientes sobre la política económica del gobierno de Vicente Fox, este sector del empresariado ha sido favorecido abierta y subrepticamente por el gobierno panista. Lo mismo que hacia el PRI con otras fracciones empresariales y burocráticas, hoy lo ejerce el gobierno del PAN con el empresariado regiomontano y otros sectores que lo apoyan²⁹.

La actuación del ex funcionario empresarial en la Secretaría del trabajo no dista mucho del corporativismo estatista de los gobiernos priístas, la diferencia consiste en que, anteriormente, los más favorecidos eran los miembros

porativa que agrupa al empresariado regiomontano y sectores afines en el resto del país, a la FNSI y otros sindicatos de filiación cristiana y el PAN.

²⁹ Basta con observar el crecimiento del Instituto Tecnológico de Monterrey. Desde la fundación del Comité Coordinador Empresarial, dentro de sus demandas estaba, además de los esbozos de lo que sería una política económica neoliberal, la exigencia al gobierno de Luis Echeverría Álvarez de permitir la inversión privada en la enseñanza superior. A partir del gobierno de Carlos Salinas se atendió esa demanda, comenzando el proceso de privatización de la enseñanza media y superior, siendo este instituto uno de los principales beneficiarios. En la actual administración se mantiene la inexplicable exención del pago de impuestos de estas empresas de la enseñanza superior y se les brindan facilidades para que crezcan más, por ejemplo, otorgándoles terrenos propiedad de la nación, como es el caso de Puebla. El desplazamiento de la Universidad pública como proveedor de cuadros, servicios investigación y asesorías a los organismos

de una “buroburguesía” conformada por individuos salidos del gobierno y de la administración de empresas públicas, de cuyos puestos obtenían las concesiones y los recursos que los enriquecían, junto con algunos fracciones del empresariado privado. Actualmente, los empresarios privados en general y el grupo Monterrey en particular, son los nuevos sectores favorecidos del gobierno, los cuales además de representar un sector socio-económico importante, apuntalan y apoya la política económica y el emergente corporativismo de corte empresarial, privatizador y con fuertes ligas con el capital multinacional.

En medio de los reacomodos del corporativismo tradicional y el surgimiento del corporativismo antiestatista, los sectores del sindicalismo crítico incorporan a su agenda cuestiones fundamentales como la autonomía sindical frente al Estado y la democratización del sindicalismo, a través de la lucha contra la corrupción sindical, empresarial y gubernamental, a favor de la transparencia en el origen y destino de las cuotas sindicales, pugnando por la democratización de las elecciones mediante el voto universal y secreto, buscando eliminar la cláusula de exclusión, etcétera, agenda que la UNT comienza a reivindicar y que precisa de reformas que transparenten los estatutos y las prácticas sindicales en general. Estas reivindicaciones, además de tener la franca oposición del sindicalismo corporativo tradicional y del antiestatista, generarán resistencias por parte de algunos sindicatos independientes cuya vida sindical ya no se caracteriza por el ejercicio democrático y que, con el correr del tiempo, han adoptado prácticas características del corporativismo sindical tradicional³⁰.

Finalmente queriendo adelantar problemas que ya se presentan y pueden tender a generalizarse, una cuestión dejada de lado por los sindicatos progresistas es la relación del sindicalismo con el resto de la sociedad. Cada día son más los descontentos con las acciones sindicales que afectan a los ciudadanos —que en ocasiones son los propios trabajadores en el ejercicio de su identidad no laboral. En

gubernamentales es cada día mayor, además de canalizar recursos públicos a esos institutos por diferentes vías. La cadena de favores se amplía en cuanto sus egresados ocupan puestos en la administración pública. Las concesiones gubernamentales son una variante del viejo corporativismo priísta, que representan dinero para las empresas ligadas a esa fracción del empresariado y apoyos políticos para el partido en el poder.

³⁰ Véase José Othón Quiroz Trejo, “Una huelga, un divorcio y un funeral” en *El Cotidiano*, No 114, julio-agosto del 2002, pp. 31-42.

³¹ Marco Revelli, “Crisis del Estado-nación, territorio, nuevas formas de conflicto y de socialidad” en *Viento del sur*, No 11, invierno de 1977, p. 63.

otros países –como Brasil donde el sindicalismo tiene un peso importante–, los sindicatos cuidan los efectos de sus acciones sobre otros sectores para no perder el apoyo del resto de la sociedad. Este fenómeno de confrontación social que llega a enfrentar a sectores de una misma clase, se acrecienta con los efectos de la reestructuración del trabajo, la globalización y la modernización neoliberal, que generan cambios en el terreno del enfrentamiento social, antes vertical y expresado en la luchas de clases, hoy horizontal y que se manifiesta en conflictos entre trabajadores administrativos y académicos, empleados públicos contra el público, ocupados contra desocupados, etcétera. Esta situación merece mayor atención por parte de los sindicatos que pretenden renovarse y renovar la vida laboral y social del país, sobre esta cuestión, Marco Revelli plantea que:

“Se trata de la otra cara de la territorialización y el posfordismo: en una sociedad donde el conflicto funda-

mental entre el capital y el trabajo tiende a desaparecer –en la que el conflicto deja de ser el motor del desarrollo y adopta el carácter de una lucha extrema por la distribución de los recursos raros–, la forma específica de la socialización ‘asocial’ del capital es la conflictualidad horizontal entre los diversos espacios y los diferentes factores productivos sociales para maximizar sus ventajas competitivas...”³¹.



Universo Estudiantil
El portal académico de México

artículos • noticias • resúmenes
• bibliografía • universidades
• actividades • foros

www.universoe.com

El sindicalismo mexicano: entre la coyuntura y la Historia

María Xelhuantzi López*

Por tu cumpleaños no menos histórico,
con todo cariño. 3 de septiembre de

Desarrollar y consolidar la pluralidad y la diversidad que el corporativismo arrebató al sindicalismo mexicano se presenta como tarea prioritaria, y es al mismo tiempo el camino más seguro (aunque no exento de dificultades y de contradicciones), para elaborar grandes directrices estratégicas, para verdaderamente discutir y definir proyectos nacionales, pero también para mantener la cohesión esencial de los sindicatos en torno de sus temas fundamentales, aquellos que le dan identidad y representatividad de los trabajadores.

El problema de las pensiones y jubilaciones y la crisis final del corporativismo laboral mexicano

En el inventario de los ataques sistemáticos de que han sido objeto los trabajadores mexicanos a lo largo de las últimas décadas por parte de las distintas administraciones gubernamentales y de las oscilantes hegemonías empresariales, la ofensiva reciente para reformar el régimen de pensiones y jubilaciones de los trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social

(IMSS merece un lugar especial¹. Un análisis de algunas de las implicaciones de fondo que entraña dicha ofensiva y esta reforma en particular, permite afirmar que la misma constituye una de las expresiones más claras del agotamiento definitivo e irreversible del corporativismo laboral mexicano. La necesidad de contar con alternativas frente al corporativismo, especialmente en el propio ámbito laboral, se ha convertido en una prioridad política en México. El mundo del trabajo (y

no sólo los sindicatos) están atravesando por un momento decisivo, en es posible afirmar que se debate la viabilidad económica y productiva, social y política del país.

El corporativismo ha dejado de ser útil como técnica sociopolítica para la representación de intereses y para la resolución de conflictos

Sobresale, en primer término, el procedimiento seguido hasta ahora por el régimen para tratar de imponer su propuesta reforma, la que por cierto no sólo no resuelve el problema que pretende resolver, sino que podría complicarlo aún más debido al manejo torpe y superficial que está haciendo de

¹ El 5 de agosto de 2004, los grupos parlamentarios del PAN, PRI y PVEM aprobaron en el Senado reformas a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social que afectan al régimen de jubilaciones y pensiones de los trabajadores del mismo Instituto. Véase "Atropella el Senado la ley y reforma el IMSS", en La Jornada, 5 de agosto de 2004. "Ratifican cambios en IMSS" en El Universal, 5 de agosto de 2004.

* Profesora-Investigadora, Facultad de Ciencias Políticas, UNAM.

un asunto estructural y sumamente complejo como el del sistema de seguridad social en el país. Los sistemas de seguridad social en una buena parte de los países desarrollados y no desarrollados atraviesan por momentos difíciles, con mayor razón un sistema que, como el mexicano, arrastra una cauda de incoherencias, de ineficiencia y de corrupción formada a lo largo de varias décadas.

Independientemente de la carga valorativa que supone hablar de un “manejo torpe y superficial” del problema de la seguridad social en México, la realidad es que en la ofensiva para reformar el sistema de pensiones y jubilaciones de los trabajadores del IMSS evidencia que el corporativismo mexicano ha dejado de ser; cuando menos, la técnica sociopolítica eficaz utilizada históricamente para la resolución de conflictos no solo de índole laboral, sino de índole política y social en nuestro país.

El uso del corporativismo como técnica para la resolver conflictos sociales y políticos había sido una de sus virtudes pragmáticas más apreciadas que le daban, todavía hasta hace poco, una cierta justificación y vigencia. Al agotarse esta virtud, todo indica que el corporativismo ha alcanzado su límite en este sentido y que los actores, en especial en el mundo laboral, requieren encontrar y construir nuevos mecanismos y técnicas post corporativas o no corporativas, para sostener una interlocución verdadera, negociaciones efectivas y acuerdos duraderos, ya sea sobre problemas estructurales de alcance nacional, ya sea sobre problemas simples en el lugar de trabajo.

De no construirse y consolidarse estos nuevos mecanismos post corporativos, la descomposición del mundo laboral mexicano puede alcanzar manifestaciones indeseables en el corto plazo, que afectarán de manera negativa no sólo a los trabajadores, sino a las relaciones obrero-patronales, a las empresas y a la viabilidad productiva y económica del país.

Es cierto que el sistema de pensiones y jubilaciones necesita una reforma urgente, pero esta debe de ser de carácter estructural y resolver los problemas de fondo que dicho sistema enfrenta, tanto en el nivel estrictamente nacional como a escala global. El sistema de seguridad social es un componente del pacto social, es parte de los mínimos de bienestar, de seguridad y de certidumbre a los que debe de aspirar la figura histórica del Estado (y no sólo el llamado “Estado de Bienestar”), por lo que debe de ser visto como uno de los grandes desafíos y problemas del Estado capitalista a principios del siglo XXI. Contar con sistemas de pensiones y jubilaciones dignos, sustentables y eficientes puede ser considerado como un derecho sustantivo, un

derecho social y laboral de tercera generación, y es por lo tanto materia de política de Estado.

En un sentido operativo, las pensiones y las jubilaciones son una parte del sistema laboral, que es al final de cuentas lo que en su conjunto debe de revisarse. Dentro de ese sistema laboral, es indispensable contar con mecanismos efectivos y confiables para la resolución de los conflictos obrero-patronales.

El fin del corporativismo como estructurador del pacto social

Además de lo anterior, tal vez el dato más importante sobre la crisis final del corporativismo mexicano, es que la ofensiva en contra de los trabajadores del IMSS exhibe, como nunca antes, a un corporativismo exhausto y profundamente incapaz de seguirse articulando y manifestando como pacto social, como el pacto social estructurador y legitimador que fue del subsistema laboral mexicano y del propio sistema político mexicano.

Entender el ensamblado del pacto social en un país que ha tenido como política histórica de Estado la contención salarial, no es posible sin tomar en cuenta los mecanismos de compensación y de maniobra que permitió el corporativismo². Dado que los mecanismos directos de distribución del ingreso y de la riqueza en México (salarios, impuestos) han sido muy deficientes y han arrastrado cuando menos desde los años treinta, inequidades que han impedido que, aún en la cima histórica de mediados de los setenta, el salario haya alcanzado más allá del 25% del producto nacional, los mecanismos indirectos desempeñaron un papel importante como vía para compensar una distribución del ingreso salarial y fiscal profundamente injusta y asimétrica, y para cohesionar así a los trabajadores dentro del pacto social corporativo.

Es sabido que no pocas de las prestaciones más importantes logradas por algunos de los sindicatos nacionales de industria en sus contratos colectivos, datan del auge del corporativismo sindical desde mediados de los años cuarenta, y que en muchos casos estas prestaciones fueron muy costosas e incluso dolorosas para los trabajadores, pues se

² Sobre las políticas compensatorias dentro del corporativismo véase: Gerhard Lehbruch, “Observaciones finales: problemas para la investigación futura de la intermediación corporativista y la formación de políticas”, en Philippe C. Schmitter y Herhard Lehbruch (coordinadores), Neocorporativismo. Más allá del Estado y el mercado, México, Alianza Editorial, 1992, p. 287.

dieron en respuesta a la represión, a las agresiones y a la intromisión de que fueron objeto los sindicatos, cuando con huelgas y movilizaciones buscaban sobrepasar los límites del corporativismo, con sus demandas de mejores salarios o de democracia sindical. Son conocidos también los casos, lejanos y recientes, en los que por la más pura vía corporativa el gobierno “invertió” en la legitimación del mismo corporativismo ante los trabajadores. Un prototipo de esto fue ni más ni menos que “El Charro” Jesús Díaz de León, del sindicato ferrocarrilero a finales de los años cuarenta³, quien sobrellevó su carga de ilegalidad y de desprestigio entre sus representados en virtud de las prestaciones y beneficios que consiguió para el gremio, apoyado por algunos funcionarios gubernamentales y por la administración de la empresa pública Ferrocarriles Nacionales de México.

Más allá de las críticas que puedan seguirse haciendo a los mecanismos turbios del corporativismo anteriormente descritos, el hecho es que las prestaciones o mecanismos indirectos de distribución del ingreso, que han atenuado los magros salarios y la contención salarial, fueron un componente substancial del pacto social corporativo, o dicho en otros términos, fueron uno de los factores que permitieron que el corporativismo se constituyera como un pacto social, no obstante las desventajas que implicó de manera permanente para los trabajadores.

Al perder esto último, que fue tal vez su virtud principal y su expresión más profunda, el corporativismo ha entrado en su etapa de mayor deterioro y decadencia, con lo que a la vez se pone de manifiesto la necesidad de restaurar el pacto social sobre nuevas bases, es decir, construir el pacto social democrático del mundo laboral mexicano.

Si el corporativismo mexicano ya no es capaz de resolver de manera eficaz y negociada conflictos y problemas laborales como el de los trabajadores del IMSS, y si al mismo tiempo ya no retroalimenta un pacto social, la pregunta que habría que hacerse es, ¿qué queda entonces del corporativismo mexicano y cómo se sustentaría en lo sucesivo? La respuesta es simple: quedan su expresiones más burdas, las que lo presentan como una suerte de subdesarrollo político; dichas expresiones son el control y la manipulación políticas realmente existentes, que siguen siendo efectivos sobre la mayor parte de las organizaciones

del Congreso del Trabajo y del conjunto del mundo laboral mexicano.

La vigencia y la utilidad del corporativismo como mecanismo de control

Un escenario posible es que, a pesar de su decadencia, el corporativismo siga siendo apuntalado no sólo por el gobierno, sino por algunos grupos empresariales nacionales y multinacionales, así como por grupos beligerantes en el interior de los partidos políticos, tan sólo por su utilidad como mecanismo de control en estricto sentido⁴.

Las dos derivaciones principales de este control han sido, por un lado, la del control salarial que se ha ejercido vía las instituciones públicas del trabajo (Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, Juntas de Conciliación y Arbitraje, por citar sólo a las más importantes), pero también a través del mecanismo de control representado por los sindicatos y por los contratos de protección, cuyo propósito no solo ha sido mantener continuamente a la baja tanto los salarios como las condiciones laborales en el país. Otra función clave de los sindicatos y de los contratos de protección ha sido el limitar los alcances y los márgenes de maniobra de los sindicatos verdaderos, en especial de los sindicatos más avanzados que por medio de la negociación colectiva han conseguido, si no incrementos salariales espectaculares —que parecieran imposibles de alcanzar por cierto en un país con tan exquisito y refinado aparato de control salarial como el mexicano— por lo menos sí aumentos muy superiores al promedio de los trabajadores sin sindicatos o con sindicatos de protección, así como prestaciones que actúan como mecanismos indirectos de distribución del ingreso y de la riqueza.

Al debilitar y desvirtuar el potencial y las bondades de la contratación colectiva auténtica, el contratismo de protección es el esquirolo permanente de que dispone el subsistema laboral corporativo mexicano para debilitar y controlar, de manera estructural, los alcances del sindicalismo más avanzado en el país.

Es muy posible que los grupos económicos y políticos que históricamente se han beneficiado y se benefician hoy, ya sea económica o políticamente, o económica y políticamente del corporativismo en México, traten de aferrarse a

³ Para una revisión de cómo ocurrió el “charrazo” ferrocarrilero véase Guadalupe Cortés, “Golpe al movimiento ferrocarrilero, 1948”, en Víctor Manuel Durand (coordinador), *Las derrotas obreras 1946-1952*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, 1984.

⁴ Sobre el control político véase Kevin Middlebrook, *The paradox of Revolution. Labor, state and the authoritarianism in Mexico*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1995.

su conservación o a su renovación, no obstante los signos alarmantes de su deterioro.

Como quiera que sea, la coyuntura actual bien puede ser el principio de la crisis terminal del corporativismo mexicano. A las manifestaciones anteriores habría que agregar una tercera, no menos importante que las anteriores, que es la ruptura de la frágil legalidad que arropaba al propio corporativismo. La intención del gobierno, incluyendo al Congreso, de modificar un contrato colectivo de trabajo como un acto de autoridad y por mecanismos externos al ámbito de la legalidad bilateral, obrero-patronal, acaba con uno de los últimos reductos de la precaria legalidad del corporativismo y deja un precedente pernicioso en un país cuyo Estado de Derecho está al borde del abismo, además de que afecta de manera directa a la figura histórica de la contratación colectiva, con los efectos adversos que esto tendría para la construcción de un régimen laboral liberalizado y democrático en México.

La construcción de un sistema laboral democrático y el liderazgo del sindicalismo en este proceso

De la coyuntura sindical a la Historia sindical

La coyuntura actual es pues, decisiva. El éxito de las movilizaciones sindicales nacionales realizadas los días 31 de agosto y 1 de septiembre de 2004, convocadas por organizaciones como la Unión Nacional de Trabajadores, el Frente Sindical Mexicano, la Central Campesina Cardenista, El Barzón y El Campo no Aguanta Más, entre otras⁵, no sólo vuelve a colocar al sindicalismo en un primer plano en la acción política y social de México, sino que, por las características y el contenido de sus acciones y de sus movilizaciones, dichas movilizaciones abren por vez primera la posibilidad real de iniciar un viraje sustantivo en el sistema laboral mexicano y una recomposición de los sistemas de alianzas sindicales heredados del corporativismo.

Lo que se debate en el fondo en estos días no es sólo la capacidad de resistencia o de defensa de un sindicato o de un grupo de sindicatos en particular frente a una clara ofensiva antisindical; lo que está en juego es la capacidad, sobre todo de las organizaciones de vanguardia del propio sindicalismo mexicano, para definir, pactar y consolidar, a partir de lo laboral, un proyecto social y político alternativo,

histórico, no corporativo y democrático, y su fuerza para convencer o de ser el caso, imponerlo al gobierno, a los grupos políticos en pugna y a los empresarios.

Está en juego la posibilidad de plantear y de pactar un nuevo sistema laboral no corporativo, integrado, capitalista moderno, en el que por vez primera en la historia laboral del país, los trabajadores tomarían la iniciativa para diseñar y definir tanto a las instituciones públicas como a las instituciones sociales del trabajo, posibilidad que les fue arrebatada desde principios y a lo largo del siglo XX.

La ofensiva para reformar el sistema de pensiones y jubilaciones de los trabajadores del IMSS constituye, en efecto, una oportunidad extraordinaria para que los sectores más avanzados del sindicalismo mexicano logren pactar y desarrollar acuerdos, alianzas y cambios que den lugar a la consolidación de un nuevo proyecto hegemónico del sindicalismo en nuestro país.

A contracorriente, dentro del sindicalismo mexicano se han dado expresiones y proyectos sindicales alternativos avanzados y de vanguardia —la mayoría de los cuales han confluído y se han expresado en el interior de la Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios (FESEBES) y dentro de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT)—. Ciertamente es también que se trata todavía de proyectos que no han podido convertirse en hegemónicos. Las diferentes administraciones gubernamentales en las últimas décadas han hecho todo lo posible para que así sea, empleando a fondo la memoria del corporativismo mexicano para tratar de controlar, para dividir, para desgastar a los sindicatos de vanguardia, para estancar y para aislar a los que podrían avanzar hacia formas sindicales más evolucionadas, así como para corromper y desvirtuar a los más atrasados.

Como ya se ha señalado, la propuesta de reforma del régimen de pensiones y jubilaciones de los trabajadores del IMSS refleja el patetismo de un sistema corporativo y autoritario en franca descomposición. El planteamiento de la reforma no sólo adolece de errores jurídicos elementales que eventualmente podrían invalidar los alcances que el gobierno pretende dar a los cambios en el régimen laboral del IMSS. En medio de todo esto, lo más preocupante es que la propuesta gubernamental pareciera estar dirigida específicamente a golpear y debilitar a las organizaciones y tendencias hasta ahora más avanzadas y de vanguardia del sindicalismo mexicano.

La recomposición sindical de fuerzas

La propuesta gubernamental para cambiar el régimen de

⁵“Cruzada laboral en defensa de derechos laborales” en El Economista, 30 de agosto de 2004.

jubilaciones y pensiones de los trabajadores del IMSS, logró lo que no pudo hacer la “propuesta Abascal” para reformar la Ley Federal del Trabajo, a pesar de existir entre los trabajadores y entre los sindicatos la certeza de que, de salir adelante, la “propuesta Abascal” representaría uno de los mayores golpes en contra de los trabajadores en la historia laboral mexicana. En efecto, a diferencia de la “propuesta Abascal”, la reforma del régimen de pensiones y jubilaciones sí pudo cohesionar, en un todavía frágil equilibrio, a los segmentos más avanzados, democráticos y autónomos del sindicalismo mexicano.

No extraña ver a sindicatos como el de telefonistas solidarizándose con los trabajadores del Seguro Social, porque esta solidaridad supragremial es una característica del proyecto del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM) y así se han solidarizado continuamente los telefonistas con otros sindicatos, como el de Volkswagen o con los sobrecargos de Aeroméxico, por citar dos de los ejemplos más conocidos. También se han solidarizado los telefonistas con causas nacionales y sociales amplias, que rebasan el ámbito gremial, lo que incluso ha tenido costos para los trabajadores, como los descuentos que la empresa Teléfonos de México ha aplicado a los sindicalizados por su asistencia a paros y manifestaciones por acciones de solidaridad con otros sindicatos y organizaciones campesinas en el pasado reciente y no tan reciente. Lo que sí ha constituido una variable novedosa en la coyuntura, es ver a organizaciones como el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) solidarizándose con causas que no tengan como núcleo al propio gremio electricista o a la industria eléctrica, y mucho más extraña ver al propio Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS) en una situación insólita de movilización, que si bien no alcanza aún de manera generalizada a los trabajadores, está integrando por vez primera a buena parte de ellos a la vida sindical.

Para cualquier observador de la vida sindical mexicana, no es difícil diagnosticar que existe una situación coyuntural inédita de cohesión y de unidad potencial entre los sindicatos más avanzados del país, y que dicha situación representa una oportunidad excepcional no sólo para que los trabajadores impulsen cambios profundos en el sistema laboral en su conjunto, sino en el orden político nacional, orientando un verdadero proceso de transición a la democracia. Se trata de una situación de movilización que no se había dado en varios años y, por la composición y el alcance de los planteamientos, se trata sin duda de un momento nuevo para el sindicalismo mexicano.

Así lo dejaron ver las movilizaciones sindicales del 31

de agosto y del 1 de septiembre. El balance final de estas movilizaciones lo determinará la organicidad de las alianzas que de ahí se deriven.

Lo anterior es sin duda uno de los factores más valiosos e interesantes que presenta la coyuntura actual. Uno de los efectos más negativos del corporativismo sobre los sindicatos, fue sin duda la dispersión y la fragmentación de las organizaciones de los trabajadores, fenómeno que se manifestó en un acentuado gremialismo y en una estructura dominada por la figura de las confederaciones, que obstaculizó de manera determinante la integración de estrategias y de movilizaciones sindicales, en principio conforme a una racionalidad productiva, por sector, rama o cadena de la producción, y en última instancia, bloqueó la integración y el planteamiento de políticas y de proyectos nacionales por parte del sindicalismo. Si uno se pregunta por las limitaciones que ha tenido el sindicalismo en México para plantear verdaderos proyectos nacionales o para actuar de manera sistemática y puntual sobre las políticas públicas, hay que buscar las causas en estas estructuras gremializadas, fraccionadas e incluso partidizadas, en donde la fuerza sindical se reduce a lo político-electoral y clientelar y en donde el sindicalismo pierde su fuerza esencial, que es su fuerza productiva y de transformación económica, política y social.

Otro efecto de la estructura sindical dominada por confederaciones, fue el que se dio sobre los procesos de liderazgo y de vanguardia política dentro del sindicalismo mexicano, debido a que la “confederalización” limitó las posibilidades de que el liderazgo y la conducción política de los trabajadores fuesen asumidos precisamente por los trabajadores más calificados y por los trabajadores ubicados en los sectores de punta, en los sectores tecnológica y productivamente estratégicos. La estructura corporativa impidió que la vanguardia productiva deviniera en hegemonía política. Es en este sentido que es preciso interpretar una buena parte de los ataques de que han sido objeto sindicatos como el de telefonistas y su dirigencia, cuya condición de vanguardia tecnológicamente calificada y productivamente avanzada representa una seria amenaza para los esquemas corporativos de dominación. Es también en este sentido que debiera de apreciarse el potencial de cambio de la actual coyuntura para el sindicalismo y para los esquemas laborales en el país.

Sostener y evolucionar hacia mecanismos más orgánicos esta nueva correlación sindical de fuerzas y el gran potencial de cambio que entraña, es tal vez el mayor reto

que enfrenta hoy el sindicalismo mexicano. No se trata de idealizar pero tampoco de condenar a las tendencias y propuestas que tienen y que tendrán un papel importante en la definición de los futuros del sindicalismo, sino de analizar algunos de sus contenidos y de sus implicaciones más importantes, pues de esto dependerá que en México se desarrolle un sindicalismo sustancialmente diferente del que hasta ahora ha predominado, así como la alternativa de un sistema laboral no corporativo socialmente más justo y económicamente más eficiente.

¿Qué proyectos de sindicalismo para qué nueva historia sindical nacional?

La agenda de tareas que se le presentan al sindicalismo mexicano que desde hace muchos años o que desde hace poco ha optado por un régimen distinto del corporativo pareciera ser enorme. Sin embargo, una tarea que se antoja prioritaria y profundamente significativa, es la reconstrucción y la consolidación de la pluralidad y la diversidad ideológica y política que el corporativismo arrancó al sindicalismo mexicano durante las primeras décadas del siglo XX. La virtual extinción de algunas corrientes ideológicas y políticas dentro del sindicalismo (desde el anarcosindicalismo hasta el sindicalismo católico) no fue producto de una lucha política abierta en la que a los trabajadores se les diera la posibilidad de elegir y de gozar de libertad de pensamiento; fue producto de verdaderas políticas de Estado que con toda la fuerza del aparato gubernamental, se encargaron de arrasar y de comprimir la diversidad ideológica y política de los trabajadores, de gestar ideologías y doctrinas oficiales en más de un sentido unidimensionales. Un sindicalismo dogmático, cerrado y sectario se produjo en ambos lados de los extremos ideológicos, lo que no dio muchas oportunidades al debate ni a la síntesis de ideas y de propuestas. La pérdida de la autonomía sindical fue por ello, también, una pérdida o en el mejor de los casos un debilitamiento de la autonomía ideológica del sindicalismo, frente al gobierno, frente a los patrones y frente a los partidos políticos, principalmente.

Es por esto que desarrollar y consolidar la pluralidad y la diversidad que el corporativismo arrebató al sindicalismo mexicano se presenta como tarea prioritaria, y es al mismo tiempo el camino más seguro (aunque no exento de dificultades y de contradicciones), para elaborar grandes directrices estratégicas, para verdaderamente discutir y definir proyectos nacionales, pero también para mantener la cohesión esencial de los sindicatos en torno de sus temas

fundamentales, aquellos que le dan identidad y la representatividad de los trabajadores.

La Unión Nacional de Trabajadores constituye el avance histórico más importante en este sentido, no sólo porque dentro de la UNT se ha dado la convergencia de organizaciones que pertenecieron al Congreso del Trabajo y de organizaciones que se formaron fuera del Congreso del Trabajo, sino por la diversidad que la caracteriza incluso en su presidencia colegiada, lo que no ha impedido acciones unitarias ni planteamientos comunes entre sindicatos diversos, eventualmente dispares y hasta contradictorios. Encontrar los mecanismos más apropiados para ampliar la pluralidad, la diversidad y la cohesión del sindicalismo hacia el interior y hacia el exterior de la UNT es uno de los grandes retos de la coyuntura, de los que depende la trascendencia que impacte al conjunto del sindicalismo mexicano no sólo en su estructura, sino en su historia.

La búsqueda no sólo de un proyecto de sindicalismo, sino de un proyecto de Nación, es a la vez una vía para ubicar al gremialismo en su justo nivel. Ciertas formas y expresiones del gremialismo no desaparecerán, sin duda, pero lo cierto es que el fenómeno está sobredimensionado al punto de convertirse en un obstáculo para el desarrollo del sindicalismo en México hacia nuevas etapas, formas de lucha y expresiones orgánicas. La convergencia de sindicatos muy importantes pero decididamente gremialistas —como el SME— en torno de un objetivo supragremial como la defensa del sistema de seguridad social en el país, pudiera ser uno de los saldos más importantes del proceso reciente.

Una siguiente tarea, no menos importante en la agenda histórica del sindicalismo mexicano, es el rescate y la consolidación de las funciones sociales, políticas y económicas básicas del propio sindicalismo, funciones que el régimen corporativo ha obstaculizado y evitado a toda costa. Se trata de las funciones de regulación social y de las funciones productivas del sindicalismo.

Es en este ámbito donde la experiencia histórica del Sindicato de Telefonistas es fundamental con miras a la definición de un nuevo proyecto histórico del sindicalismo mexicano. A lo largo de los años, uno de los rasgos que ha distinguido al STRM ha sido la construcción de una fuerza productiva única en el sindicalismo mexicano, en la que se combina una composición de trabajadores por un lado altamente calificados y profesionales de alto nivel de desempeño en una de las empresas de telecomunicaciones más exitosas y modernas del mundo, y por otro lado, con un nivel elevado de participación y de conciencia sindical.



bases sólidas para un gran viraje histórico, sociológico y político en su pluralidad, en su organicidad y en la consolidación de un nuevo tipo de liderazgo y de actor histórico, es decir, de los prototipos de vanguardia del un sindicalismo mexicano más autónomo y de capitalismo moderno.

Por último, en la coyuntura histórica por la que atraviesan, los sindicatos tienen la tarea de resolver el problema de su relación con los partidos políticos, que al estar todavía profundamente marcada por el corporativismo, fue y sigue siendo uno de los lastres que impiden su liberalización y su desarrollo político, en el sentido estricto del concepto⁷. Esta variable (la definición de una relación diferente con los partidos políticos) la que puede determinar, en buena medida, el papel que desempeñarán los sindicatos avanzados del país en la disputa por el poder y en los escenarios de la sucesión presidencial del 2006 que, a querer o no, comenzará a pesar cada vez más en la coyuntura política general en los próximos meses. Mantener los esquemas corporativos tradicionales llevaría al sindicalismo a quedar atrapado en las disputas de poder entre grupos, que marcarán sin duda el desempeño de la

Este nuevo prototipo dentro de la clase obrera mexicana recuerda mucho al sindicalismo de los países desarrollados en donde una clase obrera con este perfil sociológico fue capaz de lograr no sólo empresas y economías desarrolladas, sino una distribución equitativa de la renta nacional y sociedades más igualitarias que la nuestra⁶.

Es en este sentido que uno de los retos del sindicalismo en la nueva situación histórica que enfrenta, no es sólo resolver los temas de la coyuntura, sino establecer

sucesión presidencial.

⁶ sobre el papel del sindicalismo en la distribución de la renta nacional véase Michel Crozier, "Sociología del sindicalismo", en Georges Friedmann

y Pierre Naville, Tratado de sociología del trabajo, México, Fondo de Cultura Económica, volumen II, 1963.

⁷ Helio Jaguaribe, Desarrollo político: sentido y condiciones, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1972. Consúltese en especial el capítulo 3, "Una teoría amplia del desarrollo político".

El Congreso del Trabajo en el primer trienio de Fox. Retroceso de las prestaciones sociales

Armando Rendón Corona*

El propósito de estas páginas es exponer el papel jugado por el Congreso del Trabajo durante el primer trienio del presidente Fox, respecto del grupo más importante de prestaciones sociales históricamente acumuladas por el movimiento obrero mexicano y que en parte las reivindica, como conquista suya, la burocracia sindical corporativa. Las llamadas prestaciones sociales han sido un componente del salario global, pero también de un sistema de seguridad social, de ciudadanía sindical y de paz social. Todo esto fue gradualmente minado por el propio PRI, y está siendo sistemáticamente desestructurado por el gobierno de derecha, en un proceso de continuidad y cambio, que deja en pie un corporativismo de Estado y un régimen de dominación sobre el trabajo, en tanto se desregulan las relaciones laborales y se transfiere una parte sustancial del salario social al capital.

Al dismantelar el sistema de prestaciones sociales y de protección legal de las condiciones de trabajo, se socava la función misma del sindicalismo como intermediario de la contratación colectiva y la gestión de las prestaciones. El Congreso del Trabajo pierde con ello su función, pese a que en el corto plazo goce del poder que le concedan sus patrocinadores. Una explicación más amplia de esto requeriría de tratar otros aspectos, como la desestructuración del sindicalismo, la caída de la tasa de sindicación, la conservación fraudulenta

y violenta del poder interno, ejercido de manera vitalicia y hereditaria, el monopolio de la interlocución y muchos otros; se requiere analizar cada organización, pongamos por caso, las rupturas en el snctey la fstse en el 2004, o entrar en detalle a temas como el trabajo precario, el desempleo estructural, el régimen de pensiones y jubilaciones, sólo por mencionar algunos.

Por razones de espacio nos limitamos a describir algunos problemas que conciernen a la gestión por parte de la burocracia sindical corporativa de prestaciones generales como los salarios mínimos, impuestos, fondos de ahorro para el retiro, pensiones y jubilaciones, reparto de utilidades, aguinaldo y vivienda. Así pues, no abordamos la

gestión de las prestaciones contenidas en los contratos colectivos de trabajo por empresa.

Salarios mínimos (2002-2004)

El ct ha monopolizado siempre la representación sindical en la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (cnsm), pero eso no ha servido para nada porque en más de dos décadas no ha impedido la caída vertical de los salarios mínimos generales y profesionales, ya sea en periodos de crisis o de recuperación. La fijación de estos salarios está fuera del control del ct, sólo cumple la función de legitimar las decisiones que tome el gobierno y la

* Profesor-Investigador, Departamento de Sociología, UAM-Azcapotzalco.

representación patronal. El caso es que negocian por los trabajadores que no representan, ya que sólo les corresponderían los contractuales para los sindicalizados.

A fines del 2001 el aumento a los salarios mínimos fue de 4.5%, considerando una expectativa inflacionaria de 4.5% para todo el 2002; el ct se inconformó y adoptó una forma de lucha a la moda: una controversia constitucional interpuesta ante la Suprema Corte, porque no es remunerador. En efecto, los 42 pesos diarios del mínimo no alcanzan para adquirir la canasta básica que cuesta 3.7 salarios mínimos para una familia de cinco miembros. Sin embargo, la controversia se dirige contra la cnsm de la que forma parte la propia ctm la cual está facultada para fijar los salarios. La táctica fracasó. En todo caso, lo que debieron promover es la desaparición de tal Comisión y sustituirla por otro mecanismo. Lo que les quedó por hacer era alcanzar un poco más en las revisiones contractuales. Rodríguez Alcaine ordenó a sus líderes que rompieran el tope y que negociaran salarios entre el 5 y el 8%¹.

En el 2002 la historia se repite. El ct asegura que la negociación de los salarios ha tomado como base la expectativa inflacionaria fijada por el Banco de México en 3% para el 2003, lo que se consideró como falso pues de enero a noviembre de 2002 el índice de precios acumuló un 5.21%. Para Enrique Aguilar (ct) en el 2003 la inflación llegaría a 5.5%, no compensará el rezago acumulado en los últimos años, ni tampoco se recuperará el empleo. Una vez instalada la sesión del consejo de representantes de la cnsma fines de noviembre, las organizaciones patronales, destacadamente la coparmex, propusieron un aumento de 3% a los mínimos y un techo de 4 y 5% en las revisiones contractuales. Por su parte, Adolfo Gott Trujillo, representante vitalicio de la ctmen esa Comisión, sostuvo que no aceptarían el aumento de 1.90 pesos diarios, porque había que tomar en cuenta la inflación real en el 2002 y no sólo lo que se espera para el 2003; el índice de precios terminará en 2002 entre 5 y 6%, y no el programado de 4.5%, por lo que el aumento en 2003 debería ser de 6%².

Oficialmente la demanda del ct fue de 10%, lo que la coparmex consideró suicida, “de ninguna manera se podría otorgar más de 1.90 pesos que representa el 3% del salario

mínimo actual ... ni un centavo más”. Por su parte, el presidente de la cnsm Basilio González Núñez, sentenció que con los aumentos actuales al salario, tardaría 35 años en recuperarse el poder adquisitivo. Un principio de realidad era el estancamiento económico que se prolongaba desde el año anterior; según reconoció Enrique Aguilar B. (ct) el 10% “sabemos de antemano que no conseguiremos”. Una oferta para negociar la hizo Víctor Flores: un aumento entre 7 y 8% “sería razonable”, pero de nada valió. Una alternativa a la proyección de que en 35 años se recuperará el poder adquisitivo, era elevar 10% anual, por arriba del nivel inflacionario, además de terminar con el círculo vicioso de aumentar los salarios y aumentar los precios; además, unificar las tres zonas con un mínimo de 50 pesos, más lo que corresponda a los salarios mínimos profesionales, de oficios y trabajos especiales. También propusieron volver al control de precios para la canasta básica³.

En la reunión de la cnsm del día 19 de diciembre se tomaría la decisión, no hubo discusión, sólo se votó y los representantes sindicales decidieron firmar “bajo protesta”; votaron juntos el gobierno y los empresarios y se quedó solo el sector sindical. Evidentemente los delegados sindicales sólo asisten a dar su aval. Finalmente el aumento promedio fue de 4.5%, \$1.50 diarios. Pineda Serino concluyó: “no nos quedó mas que aceptar el mini incremento de 4.5% pues los empresarios se montaron en su macho de no dar más de 3 por ciento, y si no aceptábamos, los trabajadores se quedarían sin nada”. Resignado Adolfo Gott afirmó que no reaccionarían con movilizaciones, no se gana nada, no pasa nada, todo mundo al día siguiente “va callado a trabajar”. En compensación quedaba la vía de las negociaciones contractuales en las que el ct aparentó que demandaría entre 7 y 12%, para no ser menos que la unt que demandaría entre 10 y 12%, a la postre nadie alcanzó la mitad de eso⁴.

Al fijarse los salarios mínimos se impone un tope, una camisa de fuerza para los salarios contractuales, que benefician a la reducida proporción trabajadores sindicalizados.

En el 2003 los jefes del ct de manera rutinaria repitieron el canon de simular una inconformidad que quedaría reparada con aumentos mayores en la revisión de los salarios contractuales. Repitieron las rancias frases sobre la escala móvil de salarios, que le pedirían al secretario

¹ Fuentes de prensa diaria. Siglas utilizadas; E: Excelsior; F: El Financiero; D: El Día; J: La Jornada; M: Milenio; R: Reforma; S: El Sol de México; U: El Universal; UU: Uno más Uno. Las fechas abreviadas se ordenan por día, mes, año. U, 4-01-02, p. 9; U, 2-01-02, p. 9; UU, 7-01-02, p. 12; S, 7-01-02, p. 4; S, 9-01-02, p. 16; E, 10-01-02, p. 1; UU, 1-01-02, p. 3; S, 1-01-02, p. 2 B; U, 14-01-02, p. 4; U, 4-02-02, p. 17.

² F, 7-09-02, p. 24; J, 10-10-02, p. 47; S, 19-10-02, p. 3 B; F, 21-10-02,

p. 33.

³ F, 1-11-02, p. 12; S, 2-11-02, p. 5; M, 3-11-02, p. 7; S, 7-11-02, p. 4; S, 18-11-02, p. 5; D, 23-11-02, p. 3; E, 27-11-02, p. 14; S, 29-11-02, p. 6; E, 2-12-02, p. 4; F, 2-12-02, p. 13; S, 3-12-02, p. 2 B; S, 4-12-02, p. 5 B; S, 6-12-02, p. 8 B.

Abascal revisiones semestrales de acuerdo con la inflación. Según Pineda Serino y Víctor Flores, miembros del consejo de la cnsm en el 2002 la inflación fue de 5.7, lo que anuló el aumento salarial que se dio ese año. No obstante las previsiones negativas para el 2003, la ctminstruyó a sus sindicatos a no aceptar aumentos menores a 4.5%, y 1.5% por encima de la inflación programada, misma que antes ellos calificaron de falsa; además aconsejó conseguir aumentos en prestaciones y el pago por productividad, lo que por lo regular se negoció dentro del tope. En contraste, ninguno de los corporativos fue capaz de alcanzar el 7% otorgado por López Obrador a los empleados del Gobierno del D. F., añadiendo así una derrota política frente a la izquierda, un costo adicional al económico cargado a la cuenta de su alianza con el gobierno de Fox⁵.

El instrumento de control salarial ha sido la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (cnsm) compuesta por 9 representantes propietarios y sus respectivos suplentes del “sector obrero”, otros tantos por el sector patronal, además de comisionados del gobierno, quien nombra a su presidente. Por muchos años el consejo se integra con las mismas personas, con una pequeña dosis de reemplazos. Como de costumbre, los representantes fueron designados en la cúpula de sus sectores en sesiones privadas, la representación sindical siguió estando en su mayoría en manos de la ctm más otros del ct, y en las mismas personas que han repetido en el cargo varias veces. El día primero de julio de 2003 el subsecretario del Trabajo, Fernando Franco González tomó la protesta al “nuevo” Consejo de la cnsm para el siguiente periodo de 4 años, 2003-2007. Desde el comienzo de sus deliberaciones bajaron la expectativa de crecimiento del pib de 2.4 al 2%, lo que enfriaba toda posibilidad de recuperación de los salarios. La prioridad entonces era conservar el empleo aun castigando el salario. Nadie en el Consejo de representantes podía ignorar que durante la administración de Fox se acumulaba un millón 373 mil desempleados⁶.

Al instalarse las sesiones del Consejo de representantes (27 de noviembre de 2003), se representó una vez más la misma historia. Los representantes sindicales (Víctor Flores, Gott Trujillo y Javier Pineda), pidieron el incremento de 10%, 4 pesos diarios, mientras que los patronales sólo ofrecieron 3% o 3.5%, un peso. La novedad, al menos porque ahora se hizo pública (Aguilar Borrego confesó que esa propuesta

la hicieron los patrones desde el año anterior), fue que los patrones propusieron que la revisión salarial se haga cada dos años, con el argumento de la baja de la inflación, o más bien como reacción a la propuesta de dos revisiones al año. La carta fuerte del gobierno era gravar con el iva alimentos y medicinas, a lo que el ct replicó que demandaría un incremento salarial en la misma proporción. Como si se tratara de convencer a alguien, Víctor Flores adujo que la mano de obra mexicana es la más barata del continente, y que la propuesta del 10% se sustentaba en la necesidad de reactivar con urgencia el mercado interno. La otra propuesta de rigor fue la homologación hacia arriba de las zonas económicas, o sea, un solo salario en el país⁷.

Ya que la cnsm estaba obligada a aplicar los lineamientos oficiales para las variables macroeconómicas, la fijación de los salarios mínimos a regir en el 2004 debía proseguir abaratando el costo global del trabajo, incluyendo los mínimos, de cuya importancia dan cuenta los siguientes datos. Se sabe por la Encuesta Nacional de Empleo del inegi que entonces había 6,6 millones de trabajadores con ingresos de hasta un salario mínimo; que otros 9.5 millones ganaban de uno a dos, y 8.4 millones de dos hasta tres salarios mínimos. En suma, cerca de 25 millones con muy bajos ingresos. Hay que recordar que en las décadas del 60 y 70 las remuneraciones del personal ocupado representaban más del 40% del pib, mientras que ahora no llega al 30%.

La representación sindical no dejaba de tener razón al pretender hacer crecer la economía ampliando el mercado interno y con ello el poder adquisitivo del salario, para lo cual ensayaron un nuevo pacto entre los “sectores productivos” y Fox para atender al reclamo general de creación de empleos. Pero, como si fuera una fatalidad, los representantes sindicales se quejaron ante el secretario de Trabajo de que no hay una libre negociación obrero patronal sino que el gobierno impone el porcentaje; reconocían que los pactos impiden el libre juego de los debates lo que viene ocurriendo desde el primer pacto en 1987, a pesar de lo cual reincidían con la ilusión de relanzar el crecimiento económico.

La lista de demandas en torno a la fijación de los mínimos para el 2004 fue la misma: que el aumento fuera de 10%, varios puntos arriba de la inflación; aplicar el control de precios a los artículos de la canasta básica, que haya dos revisiones al año y la homologación de las zonas económicas. Por su parte los representantes patronales repitieron que era irreal el 10%, que no se puede homologar en una

⁴ M, 22-12-02, p. 7; S, 23-12-02, p. 3; M, 26-12-02, p. 7; E, 30-12-02, p. 1.

⁵ F, 13-01-03, p. 21; J, 8-01-03, p. 39; U, 12-01-03, p. 15; J, 15-01-03, p.

18; J, 30-01-03, p. 42.

⁶ J, 2-07-03, p. 54; F, 2-07-03, p. 10; F, 31-07-03, p. 31.

las tres zonas económicas, que la inflación estimada para el 2004 era de 4%, por tanto estaban dispuestos a dar un aumento de entre 3.8 y 4.5%. Era de tomarles la palabra; el ct se hizo a la idea de que el índice de precios llegó en 2003 a 4.5%, y que se esperaba la misma proporción en el 2004, aunque anunciaron que en los contratos colectivos la tendencia era a otorgar incrementos más bajos que el año anterior. Estaban claros que el salario no era inflacionario, pero como es el único precio que los empresarios pueden controlar, no así los precios de otros insumos como los energéticos y las materias primas, se empeñaban en mantenerlo bajo. Al finales de diciembre la cnsm concedió en promedio 4.25% de aumento, dos pesos diarios. “Una burla”, “no servirá para nada”, dijeron algunos⁸.

Reforma fiscal

La política fiscal es un medio de distribución del ingreso, que bajo el gobierno del pan ha sido regresiva, con la anuencia de la fracción parlamentaria del pri. Los trabajadores como causantes cautivos están atrapados, mientras los empresarios tienen un arsenal de mecanismos para evadirse. Así por ejemplo, en la sesión del Consejo para el Diálogo entre los Sectores Productivos (enero 2002), el pacto corporativo de Abascal, los presidentes de la concamin y la canacintra, argumentaron que la reforma fiscal aprobada en diciembre del 2001 paralizará la inversión, el empleo, y provocaría que el sector productivo no facture y aumente la economía informal.

Esa legislación fiscal había sido aprobada por el pri en el Congreso de la Unión, con apoyo de los legisladores del ct; algunos líderes sin cuidar el decoro, como el diputado y líder de bancarios Enrique Aguilar B., quien dijo que “por primera vez la recaudación fiscal no se carga a los trabajadores”; Rodríguez Alcaine aplaudió, ya que el gobierno federal contará con más recursos para continuar la obra pública, cosa que no ocurrió, y alabó que las empresas absorbieran el crédito al salario por un monto anual de 25 mil millones de pesos, mismos que compensarían con reducciones al Impuesto Sobre la Renta. Pero no todos estaban en la misma frecuencia, como el líder cetemista en Jalisco, Francisco Ruiz Guerrero, para quien tal reforma “no tiene madre”, les dieron una puñalada a los trabajadores y al país, y culpó de ello a los legisladores priistas que estaban

dormidos o borrachos⁹.

En realidad la reforma fiscal gravó parcialmente prestaciones como la prima dominical, prima vacacional, aguinaldo, tiempo extraordinario y reparto de utilidades. Otras prestaciones quedaron exentas. No obstante, el ct se congratuló de que la diputación del pri hubiera impedido la propuesta original del gobierno de Fox de gravar la totalidad de los ingresos. El único sector que por lo pronto quedó a salvo de los impuestos a las prestaciones fue el de los trabajadores al servicio del Estado, por razones de política salarial con sus propios empleados¹⁰.

El gravamen a las prestaciones fue un retroceso severo en el cuadro de las condiciones laborales, como también hubo retrocesos en prestaciones muy importantes como los fondos de retiro, el aguinaldo, la vivienda, etc.

Para el bloque en el poder, la gravación parcial de las prestaciones no era sino el comienzo, el gobierno siguió urdiendo la manera de gravar todos los ingresos. La Secretaría de Hacienda intentó rebasar la discusión parlamentaria en el 2003, creando su propio espacio de negociación de la reforma fiscal con diversos actores seleccionados, entre ellos el ct. En sus mesas de negociación, Hacienda insistió en gravar todas las prestaciones sociales: prima vacacional, horas extras, aguinaldo y bonos, así como también aplicar el iva a alimentos y medicinas, temas en los que el ct estaba dispuesto a ceder gradualmente. Y esto lo sostuvo Rodríguez Alcaine en diversos actos a los que asistía en campaña para su reelección al frente de la ct, por ejemplo, que estaba a favor de la propuesta del gobierno federal de gravar con el iva alimentos y medicinas, con una tasa general del 10%, de modo que esta baja compensase el gravamen a alimentos y medicinas¹¹.

Pero nada molestó tanto a la burocracia corporativa de la política fiscal, como el que se estableciera como obligación a los sindicatos el darse de alta ante Hacienda, llevar registro contable y enterar de ingresos y egresos, aunque se les concedió no hacer declaración anual. Nunca habían sido fiscalizados, por leve que fuera. En este asunto se encontraron aislados, no les quedó más arma que la grandilocuencia, exigieron que la medida fuera derogada y que para ello se convocara a un periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión, cosa del todo improbable y extemporánea, que además evidenció la inutilidad de la

⁷ U, 21-11-03, p. 6; E, 23-11-03, p. 4; F, 25-11-03, p. 21; U, 27-11-03, p. 25; F, 27-11-03, p. 20.

⁸ S, 1-12-03, p. 4; U, 1-12-03, p. 29; U, 16-12-03, p. 6; M, 17-12-03, p. 9; F,

17-12-03, p. 17; J, 17-12-03, p. 43; E, 21-12-03, p. 4; S, 26-12-03, p. 8 B.

⁹ U, 3-01-02, p. 8; F, 4-01-02, p. 22; U, 13-01-02, p. 14.

¹⁰ U, 4-01-02, p. 12; F, 30-01-02, p. 9.

diputación sindical que no supo defenderse. Ahora Hacienda se hacía de un invaluable instrumento de control sobre los líderes en un punto medular: los negocios¹².

Los fondos de ahorro para el retiro (AFORE, SIEFORE)

Desde hace cinco años cuando se individualizaron las cuentas de los fondos de ahorro para el retiro y se crearon las administradoras privadas, afore y sifore (Sociedad de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro, administradas por las Afores), los gobiernos de Zedillo y Fox impulsaron una política de privatización de su inversión y expropiación de los beneficios. En su operación los banqueros han cometido una serie de abusos que los líderes del ct han pretendido corregir, es decir, frenar las “anomalías” sin entrar al fondo del asunto que es la privatización de los fondos de ahorro.

Para darse una idea de la magnitud del problema, sin ánimo de exigir exactitud a la información manejada por los dirigentes del ct y por las autoridades, mencionemos que hasta finales del 2001 los fondos para el retiro sumaban 26.6 millones de cuentas individuales, de las que 19.5 fueron asignadas por “decisión de los trabajadores”, es decir de los líderes en connivencia con los patrones, mientras 7.1 millones las otorgó la consar a los bancos, o sea, por encima de la voluntad de los propietarios. De acuerdo con datos oficiales, en septiembre de 2002 había 28 millones 473 mil de trabajadores registrados en afore, 26,364 con aportación vigente; el monto acumulado de ahorro era de 295 mil millones de pesos; el rendimiento promedio real fue de 6.53%. Según la ct las cuentas eran 26.6 millones y 400 mil millones acumulados.

Algunos de los problemas en los que ha intervenido el ct son los siguientes.

1. Los fondos acumulados sumaban 250 mil millones de pesos en el 2001, de los cuales el gobierno sin consultar a nadie había dispuesto mediante bonos gubernamentales de 234.7 mil millones, es decir el 90%, mientras que el 10% restante se habría invertido en proyectos de infraestructura, desarrollo regional y vivienda. Por tanto, denunció la ctm el gobierno financia los 35 mil millones que destina al ipab con los fondos del sar, usados como “caja chica” por el gobierno federal, en vez de que contribuyan a mejorar la situación de la clase trabajadora. Antes de acusar, el ct prefirió requerir a la Secretaría de Hacienda un informe completo del destino de los fondos del sar, porque no se sabe en qué están invertidos, y temía que estén expuestos al juego

de la Bolsa de valores, o en el extranjero. Para corregir ese manejo, en la 125 Asamblea del consejo nacional de la ctm y en diversas ocasiones a lo largo del 2002, se pidió que los fondos de ahorro para el retiro se destinaran a fortalecer las industrias prioritarias, la construcción de vivienda para trabajadores y la generación de empleos.

2) El trabajador tiene derecho a cambiar de afore entre otras razones por las altas comisiones que cobran los bancos, pero estas cometen prácticas dilatorias y complicaciones administrativas para dificultar los traspasos, por lo que la ctm propuso que se hagan cambios a los lineamientos técnicos para agilizar los traspasos.

3) La libre competencia entre administradoras ha permitido la elevación de las comisiones que cobran las afore, mientras bajan los rendimientos para los trabajadores. Según los cetemistas, las comisiones suman 35 mil millones de pesos, 7% de los aproximadamente 500 mil millones de pesos ahorrados. La solución que propusieron fue que todas las afore se sujeten a una comisión única.

4) Para que las pensiones sean suficientes en el futuro, propusieron que se incremente la cuota patronal por concepto de ahorro para el retiro, que actualmente es del 2%, aunque reconocen que no todas las empresas están en esa posibilidad.

5) Que los 50 mil millones que se encuentran en la cuenta concentradora administrada por el Banco de México sean identificados y pagados a sus dueños, o que se inviertan en el imss o el isste, o en los fondos de vivienda, con el objeto de que los fondos no permanezcan ociosos ni se apliquen en el pago de la deuda pública.

6) El Sindicato del isste, sin mediar discusión alguna con sus afiliados sobre la privatización de los ahorros para el retiro, asumió como propia la política de la liquidación del sistema solidario de pensiones y jubilaciones del conjunto de los empleados públicos, admitiendo que se capitalicen los fondos de pensiones en cuentas individuales, porque supuestamente en diez años ese instituto tendrá que pagar por pensiones 322,639 millones de pesos, pero sólo recaudará 106,490, la tercera parte¹³.

En contraposición con algunas de las anteriores demandas, el gobierno de Fox consiguió que el Congreso de la Unión aprobara diversas reformas a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (9 de octubre de 2002), entre las que destacan las siguientes.

I. Se amplía la cobertura de las afore, que ahora podrán

¹¹ F, 29-08-03, p. 9; U, 0-10-03, p. 21; M, 12-10-03, p. 4.

¹² U, 30-01-02, p. 9; F, 30-01-02, p. 8.

abrir cuentas individuales para: afiliados al isste que quieran traspasar sus recursos del sar a una Afore; trabajadores de dependencias públicas estatales y municipales y; trabajadores independientes. Esto significa la introducción subrepticia de las cuentas individuales para los trabajadores del Estado. 2. Se crea una subcuenta de aportaciones complementarias que permitirán incrementar las pensiones. Se reduce el plazo para retirar aportaciones voluntarias de 6 a 2 meses y se abre la posibilidad de que éstas sean consideradas para avalar créditos del infonavit. 3. Las sífore podrán colocar hasta 20% de sus activos en valores extranjeros como fondos mutuos y sociedades, excluyendo acciones. En el primer año el límite de dichas inversiones será de 10% de los activos. 4. Se fortalecen las facultades de la consar para regular el cobro de comisiones por parte de las Afores, cosa que no ha hecho.

Acto seguido, la Secretaría de Hacienda preparó (desde el 28 de octubre de 2002) lineamientos para las inversiones de las sífore, que serán claves para invertir en el extranjero; por ejemplo, para definir si fondos mexicanos podrán invertir en acciones de grandes consorcios de Estados Unidos que, afirmó, suelen ofrecer rendimientos estables, algunos generaron rendimientos reales promedio de 15.2% anual entre 1990 y 2000, superiores a cualquier inversión en México.

Lo más importante de estas reformas es la posibilidad de colocar inversiones en el extranjero, con todos los riesgos que conlleva, destacadamente la descapitalización del país y el robo mediante procedimientos especulativos. Sin embargo, los líderes cetemistas lo aprobaron. El senador Nezahualcóyotl de la Vega (fallecido en 2004) y Abelardo Carrillo, secretario de Asuntos Económicos y presidente en turno del Comité Consultivo y de Vigilancia de la consar, afirmaron que “lo que nos interesa es que haya mayores rendimientos”, que en México no se pueden encontrar. Los fondos de pensiones van a representar el 50% del pib en el 2054, por lo que no debe haber una concentración excesiva, sino colocarse en muchos instrumentos. No había bases para afirmarlo, pero ambos sostuvieron que con las reformas se terminaría con las arbitrariedades de las Afores en el manejo de los fondos¹⁴.

Los líderes buscaban la manera de participar en el negocio, su fin no era proteger los fondos de ahorro. De ahí que Carrillo justificara que la “representación de los trabajadores” aprobó en términos generales las reformas aprobadas por el Senado, porque, entre otras cosas, abre el sistema

a asalariados que no ahorran para el retiro, aunque su propina consistía en que se sentaron las bases para crear un organismo paralelo a la consar donde tendrían derecho a voz y voto, compuesto por 6 comisionados empresariales, 6 del sector laboral, miembros de la Comisión Nacional de Defensa para los Usuarios de Servicios Financieros (condusef), en representación de las autoridades federales, y de las afore; supusieron que era un avance porque en la consar los representantes sindicales participan como consultores sin facultades para rechazar alguna proposición¹⁵.

Tan no fueron tomadas en cuenta las demandas que los corporativos hicieron en los meses anteriores, que las reformas no las incluyeron y en el futuro seguirían solicitando que bajaran las comisiones y se destinaran los fondos a proyectos productivos.

El golpe a la clase trabajadora fue de enormes proporciones, pero sólo algunos dirigentes corporativos expresaron su oposición. Fue el caso del senador Roberto Pérez Alva, miembro del snte, que no votó a favor de la reformas porque los fondos colocados en el extranjero no garantizan mayores rendimientos, las tasas de interés son más altas en México y las administradoras pueden tragarse una parte considerable del fondo de jubilación. Más sorprendente aún fue la oposición de Joaquín Parada Ruiz, secretario general de la Federación de Organizaciones Sindicales de México (acusada de ser formada por sindicatos blancos panistas), quien expresó su inquietud de que se presten a empresas extranjeras de dudosa solvencia, que han mostrado avaricia por obtener préstamos, mientras que a los trabajadores no se les da oportunidad de decidir qué hacer con los ahorros, ni se les dan préstamos a cuenta de los ahorros. Asimismo denunció que el 80% de los fondos de ahorro para el retiro fueron tomados por el gobierno federal, con lo que se corre el riesgo de que se los roben, al igual que las cuotas del infonavit y del imss. Pero su propuesta fue raquítica: que se regionalizara la toma de decisiones sobre el uso de esos recursos para garantizar que regresarán a los trabajadores. En eso coincidía Abelardo Carrillo (ctm), quien en el típico doble discurso se oponía a que el gobierno empleara gran parte de ese dinero en pagar su deuda interna, lo que es muy expuesto porque si se ahonda la crisis el dinero desaparece, como ocurrió recientemente en Argentina, pero al mismo tiempo avaló que los fondos se invirtieran en la bolsa de valores y en el extranjero¹⁶.

Para cerrar el año 2002 el ct se anotó otra derrota,

¹³ U, 28-01-02, p. 19; U, 3-03-02; S, 22-06-02, p. 4B; E, 7-08-02, p. 4; J,

2-09-02, p. 33.

¹⁴ R, 21-11-02, p. 10.

consecuencia directa del esquema de privatización de los fondos de ahorro, cuando el gobierno decidió transferir 20 mil millones de pesos, ahorrados por personas declaradas desconocidas y que no reclamaban su devolución, para financiar la transfiguración del banrural en Financiera Rural. Los líderes fueron omisos y anuentes, aunque no faltaron algunos de la *croc* que, después del hecho consumado, pidieron que se devolvieran a sus familiares, aunque resignadamente asumieron que era preferible financiar al campo a que se los quedara el gobierno, sin dejar de temer que con ese dinero aparecieran nuevos multimillonarios¹⁷.

Los multimillonarios a costa de los fondos para el retiro ya habían aparecido. La *ctm* dio cuenta, comenzando el 2003, de que la compraventa de las *Afores* era en sí misma un buen negocio. De las 17 originales quedaban 12, mediante fusiones y ventas de acciones, ventas en las que se obtenían ganancias hasta del 500%. Adicionalmente, ese mecanismo era causa del encarecimiento de las comisiones que cobraban por el manejo de cuentas. Claro está que el *ct* no podía emprenderla contra el sagrado derecho de disponer libremente de la propiedad privada, por lo que apenas fueron capaces de hacer la modesta petición a la Secretaría de Hacienda de que las ventas de acciones no fueran autorizadas a plazos menores a un año, previamente establecidos, y que la plusvalía que ganaran se justificara. Para hacer más aceptable la medida, recomendaban una solución en corto, “no requiere de ninguna reforma a la Ley, sino de un acuerdo de la *consar*”; finalmente la *consabida* advertencia, “de no llegarse a una solución administrativa, deberá intervenir el Congreso de la Unión...”, como si fueran otros tiempos de mayoría priista, y que ésta les hiciera caso. La verdadera motivación no era limitar la monopolización privada del ahorro social, ya que aprovecharon la ocasión para deslizar sus pretensiones; lamentaron que en la Junta de Gobierno de la *consar* “los trabajadores” no tenían representación, y que en cambio se nombró a un consejero independiente representante de los dueños de las *afore*. De esta manera quedó en evidencia la irrealidad del supuesto organismo tripartito ofrecido en las reformas¹⁸.

imss, pensiones y jubilaciones

La crisis de la seguridad social era vista de manera ambigua porque algunos líderes compartían el diagnóstico y las soluciones unificadas del gobierno de Fox y los empresarios,

mientras otros mantenían cierta resistencia y buscaban soluciones alternativas, aunque de poca monta. En el 2002 todavía se conservó algo del discurso defensor de la mayor conquista del sindicalismo corporativo, pero en el 2003 se fue pasando a la posición patronal.

La *ctm* que siempre ha tenido representación en el consejo directivo del *imss* y cargos ejecutivos, daba por hecho que para el 2010 se duplicaría la población pensionada y jubilada, y con ello la presión financiera sobre las instituciones. Pese a ese determinismo, todavía en el 2003 era una opinión extendida en la *ctm* que la crisis financiera del *imss* se debía en buena medida a que era costumbre de las empresas afiliar a los trabajadores con el salario mínimo, no con el real, lo cual reduce los fondos de reserva y la viabilidad del sistema. Asimismo repercute en que las pensiones por cesantía y jubilación se otorgan con el salario con que fueron dados de alta en el *imss*. A pesar de eso, las autoridades del Instituto ponen trabas para otorgar las pensiones (Manuel Álvarez Gutiérrez, secretario general de la *ctm* de Puebla) En el momento (octubre 2003) en que se entablaban las ríspidas negociaciones entre el *imss* y su sindicato para revisar el régimen de pensiones y jubilaciones establecidos en el contrato colectivo, preludio de la crisis del 2004, la *ctmla* emprendió contra el sindicato avalando la necesidad de revisar esas condiciones, pero no sólo en el Seguro Social, sino también en otros sistemas públicos y privados. Es decir, la dirección *cetemista* estaba dispuesta a sacrificar este sistema de seguridad social de sus propios sindicatos, el *suterm* el petrolero, arrastrando al *issste* y a todos los demás.

Las soluciones expuestas de manera dispersa se pueden resumir en las siguientes: 1) puesto que aumentó la esperanza de vida de la población, la *ctm* considera positivo que se aumente la edad de retiro a 65 años; 2) no se requiere dar mayor presupuesto al Instituto sino aumentar las cuotas obreras con el fin de salvar financieramente al *imss* (senador De la Vega); por el contrario, Rodríguez Alcaine proponía aumentar las cuotas patronales, sin elevar las aportaciones de los trabajadores, lo cual parecía más congruente con su función.

Por su parte la *croc* tenía una visión digamos más obrerista, se opuso a aumentar la edad en diez años para alcanzar la jubilación o pensión, ya que el desgaste físico del obrero haría que la mayor parte muriera antes de alcanzar la prestación, porque no era del todo cierto para los obreros que haya aumentado la expectativa de vida. Propuso para sanear las finanzas, afiliar a distintos grupos que pudieran pagar el servicio, como taxistas, vendedores

¹⁵ F, 21-10-02, p. 36.

¹⁶ E, 12-08-03, p. 4; U, 28-10-02, p. 26.

ambulantes y tianguistas.

No obstante que Leonardo Rodríguez minimizaba el problema de la privatización del *imss*, “porque no hay quien lo compre” dada su responsabilidad social de atender a la mitad de la población, el proceso ya se venía dando, con la subrogación de servicios, concesión de áreas a la iniciativa privada y la deficiente dotación de recursos. Un estudio al respecto de Raúl Lescas (Universidad Obrera de México), mostró que desde hace 20 años el Estado ha desatendido su función de dotar de recursos al instituto y concluye, “Lo que se pretende es que registre un deterioro creciente y que cuando la quieran salvar sea tan costoso que sea más fácil concesionarlo o venderlo”¹⁹.

Reparto de utilidades

Según un estudio del *ct*, desde los años 90, sólo el 20% de los trabajadores con empleo formal reciben completo el reparto de utilidades, un porcentaje similar lo recibe disminuido y el resto nada. Otro informe del *ct*, coincidente con la información de la Procuraduría Federal de Defensa del Trabajo, revela que la mitad de los 13.4 millones de trabajadores inscritos en el *imss*, no recibieron reparto de utilidades en el 2002, porque las empresas han omitido declarar sus utilidades y se han acogido a la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte que declaró inconstitucional el artículo 14 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, por la cual se modificó la base del cálculo, dejando a las empresas la opción de pagar ya sea según la “utilidad fiscal” o la “renta gravable”, lo que les permite pagar 60% menos de lo que corresponde. Por añadidura, Hacienda dificulta toda la tramitación de las quejas y usualmente falla a favor de los patrones; lo mismo hacen las juntas de conciliación, que impiden el cumplimiento del ordenamiento.

Finalmente, una vez vencido el plazo para otorgar la prestación (31 de mayo del 2002), el *CT* confirmó que el 85% de las empresas no cumplieron con el pago del reparto de utilidades. Para el siguiente año, 2003, el reparto de utilidades siguió su caída. Según los empresarios más de la mitad de los trabajadores no recibieron reparto, mientras que en algunos estados como Puebla, el 85% quedó fuera.

De manera rutinaria el *ct* sólo ofreció dos salidas: asesorar a los trabajadores para que reclamen el reparto, obligando a las empresas que declaran no tener utilidades a demostrarlo, o en caso contrario denunciarlas; respecto el

pago disminuido, sólo atinaron a recomendar a las empresas que paguen “compensaciones” aunque sea por un monto inferior al que tienen derecho. En resumen, se constata la conclusión de Huberto Juárez, investigador de la Universidad de Puebla: “la tendencia apunta a eliminar este derecho constitucional de la clase obrera mediante mecanismos fiscales”, conforme a una política de la Secretaría de Hacienda, combinada con la influencia política de las grandes empresas y, hay que añadir, con la colaboración de los líderes sindicales que comparten las decisiones en la tripartita Comisión Nacional para el Reparto de Utilidades²⁰.

Aguinaldo

Lo mismo que otras prestaciones establecidas en la Ley, el aguinaldo gradualmente va dejando de ser pagado por los patrones. En primer lugar es una prestación que se cubre a los trabajadores formales, que son una proporción reducida frente al empleo informal, más de 15 millones de una *pea* de más de 40 millones. En segundo lugar un gran número

Cuadro I		
	Apartado A de	Apartado B de la LFT
Días promedio de aguinaldo		
Salario diario promedio*	22	40
Monto promedio aguinaldo	\$119	\$99***
No. de trabajadores**	\$2,622	\$3,974
Subtotal	12,440,000	2,800,000
Total	\$32,622,656,000.0	\$11,127,200,000.0****
		\$43,749,856,000.0

* Tres veces el salario mínimo general promedio nacional de \$39.7. **Asegurados permanentes en el *imss* a septiembre 2002. *** 2.5 veces el salario mínimo general promedio nacional. **** Asegurados permanentes en el *issste*. Fuente: Congreso del Trabajo

de patrones no lo pagan argumentando que las empresas estaban a punto de la quiebra y los trabajadores quedarían sin empleo. Efectivamente, el *ct* ha denunciado que los patrones despiden antes de que se llegue el fin de año para no pagar el aguinaldo.

Respecto al empleo formal, la dimensión de los que supuestamente deben recibir aguinaldo fue la siguiente en el 2002, según cálculos del *ct* basados en el número de cotizantes al *imss* y al *issste*.

Como todos los años, en el 2001 y 2002 la *ct* pidió a los secretarios del Trabajo y de Hacienda que exhortaran a los empresarios a pagar el aguinaldo, cuya fecha límite

¹⁷ R, 20-11-02, p. 8 A; S, 23-11-02, p. 7 B.

¹⁸ UU, 3-03-03, p. 7; S, 15-03-03, p. 5.

¹⁹ S, 14-07-03, p. 6 B; S, 3-10-02, p. 6; J, 5-10-02, p. 41; S, 5-10-02, p. 17; S, 11-10-02, p. 6; F, 17-10-03, p. 18; J, 17-10-03, p. 50; U, 17-10-03, p. 12.

es el 14 de diciembre. Ya en ese último año la prestación disminuyó por el impuesto de 3 a 10% del aguinaldo, merma a la que se suma la pérdida del poder adquisitivo del salario en los últimos 30 años²¹.

En un plan de perder lo menos, la *croc* estuvo dispuesta a aceptar la entrega extemporánea, en enero de 2003. Algo similar propuso el *ct*, en caso de dificultad económica, se debe negociar en las empresas el pago en dos emisiones. De igual manera que se actuó respecto del reparto de utilidades. La forma de lucha del *ct* ha sido anunciar un programa de recepción de quejas y aconsejar a los trabajadores que no reciban el aguinaldo a demandar mediante la Procuraduría de Defensa del Trabajo (*pd*). También que se haga una inspección fiscal a las empresas que argumentan falsamente que están en quiebra. En la misma situación se encuentra el escamoteo del pago de la prima vacacional, 30% de las percepciones, cuyo cumplimiento se abandona a la solución de las demandas por la *pd*²².

En suma, resignadamente los líderes del *ct* asumen que “también esta prestación se perderá”, pero ellos quieren hacer creer que eso dependerá de la colaboración entre autoridades y centrales sindicales, sin que ellas por su cuenta asuman ninguna responsabilidad.

Vivienda, INFONAVIT

La política laboral del gobierno de Fox en materia de vivienda es claramente capitalista, ha abandonado el sentido social del fondo de ahorro creado con aportaciones patronales y de los trabajadores (5% del salario mensual). El Instituto del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores (*infonavit*), es dirigido por un director nombrado por el gobierno y un Consejo de Administración, en el que siempre han monopolizado la representación sindical la *ctm* y el *ct*, en ese orden. Así pues, de los negocios privados que todos han hecho con los fondos que pertenecen a los trabajadores, son directamente responsables tales dirigentes sindicales. De ahí que la crítica que hacen de su funcionamiento no es más que un síntoma de cierta exclusión en el negocio. Entre los malos manejos realmente existentes de la administración foxista, a los que se han opuesto, figuran los siguientes.

1. Cobrar un enganche por la asignación de créditos (*croc* y *ctm*). 2) Crear condiciones de contratación y facilidades de pago similares a los de la banca privada, con lo que se les permite competir por los fondos del Instituto. 3) Obligar a los morosos a reestructurar sus deudas, pese

a que carecen de dinero porque son víctimas del cierre de empresas (*crom*). 4) Desaparición de los fondos ahorrados durante los 20 años posteriores a su creación en 1972, por lo que a los derechohabientes que no han tenido créditos se les están entregando saldos por 200 o 300 pesos (*unt*, *sm*, *anit*). 5) Encarecimiento del crédito porque el Instituto funciona como un banco y no con criterios de beneficio social, de manera que se termina pagándole 10 veces más el valor del préstamo (*anit*); 6) según los pequeños empresarios, son parte de la corrupción el enganche y obligar a los solicitantes a adquirir un crédito puente en Nacional Financiera; 7) la corrupción abarca a las empresas constructoras porque entregaron obra inflada y sin calidad; 8) que hay informes oficiales que indican que el 60% de los recursos se va en gasto corriente y sólo el 40% en casas de mala calidad; 9) que los trabajadores que no tienen acceso al crédito suman más de 5 millones y, 10) que ni los consejeros patronales ni los sindicales responden a los intereses de los agremiados (*alampyme*, *anit*). 11) Según la *ctm* los dineros del fondo se canalizan a la banca privada, y él mismo opera como banca privada al condicionar el crédito a que tengan un “ahorro voluntario”, sabiendo que el trabajador no tiene capacidad de ahorro; 12) además hace un descuento por trámites administrativos, por lo que al final el dinero recibido disminuye; 13) que el Instituto prefiere dar créditos a los que perciben mayor salario, es decir, que el trabajador pobre financia al “rico”; así, en el 2002 se otorgaron 273,668 créditos, de los que 25% correspondió a quienes tienen ingresos de hasta tres salarios mínimos, 43.8% a los de más de 3 hasta 6 mini salarios, y el restante 30% a los que ganan desde seis y más de 10 salarios; 14) la *ctm* denunció, sin pudor de lo que ella misma ha hecho, que se castiga la calidad del material porque el organismo no supervisa a quienes les entrega la concesión para edificar viviendas. 16) Finalmente, los senadores le reclamaron al director del Instituto que los notarios abusan en el cobro de la escrituración.

De las denuncias había que pasar a las propuestas y acciones, que se las dejaron bastante cómodas a las autoridades. Sobre el cobro de un enganche, la *croc* y la *ctm* afirmaron que era violatorio a la Constitución, a la Ley del Trabajo y a la Ley del *infonavit*, por lo que amenazaron con recurrir a un juicio de amparo. La *crom* (de Orizaba) propuso que únicamente se debía coaccionar a los morosos que tienen casas y no las habitan o las alquilan²³.

Los sindicatos de la *unt* responsabilizaron a la *ctm*

²⁰ J, 7-04-02, p. 5; U, 28-04-02, p. 5; S, 5-05-02, p. 3; E, 21-05-02, p. 4; J,

1-06-03, p. 8.

de la desaparición de los ahorros de quienes no pudieron obtener un crédito y se jubilan, porque durante esas décadas fungió como única representante de los trabajadores, además culparon al gobierno de haber utilizado el fondo como caja chica. El sme reclamó, sin pasar a los hechos, fincar responsabilidades penales contra los responsables, ya que el delito de fraude no prescribe. Ninguna de esas organizaciones estuvo de acuerdo en suprimir al infonavit, porque representaría descargar de la responsabilidad de promover la vivienda social al gobierno y los patrones. Por su parte, las asociaciones Latinoamericana de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (alampyme) y Nacional de Industriales de la Transformación (anit) demandaron una auditoría a todos los directivos, representantes patronales y sindicales del infonavit, para determinar si se enriquecieron a costa de los trabajadores.

El director panista del infonavit, Víctor Manuel Borrás Setién, al margen de su promesa de beneficiar a millones de trabajadores y sus familias, dio la pauta para dudar de su dicho, según se desprende de un informe que enmarca el desafío: a lo largo de su existencia se han otorgado 2.6 millones de créditos, para una lista de poco más de 12 millones de trabajadores inscritos en el insv, de los que menos de 5 millones cubren el puntaje para obtener un crédito para vivienda. La bolsa que administra en el 2003 era de 243 mil millones de pesos. Los créditos se cobran a una tasa fija de entre 4 y 9%, aunque en una comparecencia en el Senado dijo que una vivienda económica pagará 7.7%, mientras una tradicional 9.8% (la banca privada y las Sociedades Financieras de Objeto Limitado cobran una tasa fija de entre 9 y 15%). Su propósito, dijo, era garantizar rendimientos de por lo menos 2.5% en las cuentas individuales de vivienda, “a fin de evitar las millonarias pérdidas del pasado”, pero también declaró que en el 2002 los rendimientos fueron de 8.34%. La cartera vencida era de 40 mil millones, 11.2%, por lo que mantiene una reserva de 50 mil millones. El 50% de los ingresos proviene de las cuotas patronales (5%) y el resto de la recuperación de 1.8 millones de créditos vigentes. El objetivo para 2003 era otorgar 275 mil créditos, aunque en el Senado aumentó la cifra a 300 mil. Para el 2004 la meta es de 305 mil.²⁴

Gracias a la presión ejercida por todo tipo de organizaciones y por los legisladores, el director Borrás derogó su decisión de cobrar un enganche por los créditos. Con esa carta de presentación compareció ante la Comisión de Vivienda del Senado, donde recibió dos recomendaciones

importantes: que informara a los trabajadores sobre la decisión de dejar sin efecto el cobro del enganche y evitar que los notarios abusen en el cobro de la escrituración. Interrogado por el senador del prd Marcos Cruz Martínez, sobre la sospecha de que el infonavit no tiene recursos para entregar los saldos de las subcuentas de vivienda a los trabajadores que se retiran sin nunca haber recibido un crédito, no dio una respuesta directa, pero el funcionario dijo que era prioritario el pago de rendimientos para los trabajadores que no hayan ejercido su crédito. Suponemos que no ha habido tales rendimientos de fondos dudosos, porque les estaba devolviendo 200 a 300 pesos²⁵.

Si en números redondos había 12 millones de derechohabientes en el 2003, no se puede afirmar que de ellos hay que descontar los 2.6 millones de créditos otorgados desde la fundación del infonavit hasta la actualidad, porque quizás muchos ya no están en activo, o fallecieron o ya no aportan por no tener empleo formal. Si hubiera los recursos para vivienda nueva y ampliaciones, y si las aportaciones permanecen constantes (cosa improbable por el decrecimiento del empleo formal y la pérdida del poder adquisitivo del salario), se llevaría 25 años otorgar vivienda a todos los derechohabientes de hoy.

Comentario final

Las prestaciones sociales que hemos tratado, forman parte de un conjunto de derechos del trabajo que han definido el trabajo formal frente al informal, pero es evidente que los retrocesos graduales que vienen sufriendo hacen difusa la frontera entre ambos. El trabajo formal viene reduciéndose mientras aumenta el informal: las prestaciones sociales cubren cada vez menos trabajadores en el sector formal y simultáneamente esas prestaciones pierden en cantidad y calidad y, con frecuencia, se pierden del todo.

El saldo del primer trienio de colaboración entre el sindicalismo corporativo y el gobierno de derecha del Partido Acción Nacional, es una pérdida sustancial del salario social en términos monetarios y de nivel de vida, que significa una transferencia a los empresarios, dándoles una ganancia extraordinaria por métodos políticos. La rapidez y la facilidad con que este retroceso ha ocurrido han propiciado excesos que apenas pueden ser atenuados por la resistencia del sindicalismo corporativo. El balance trienal es favorable a la política laboral del bloque gobernante, pero también lo es para la burocracia sindical que ha sido mantenida en sus posiciones gracias a una alianza leal y funcional.

²⁴ E, 1-11-02, p. 4; S, 15-11-02, p. 8 B; F, 18-11-02, p. 19.

²⁵ M, 5-12-02, p. 19; S, 28-12-02, p. 15; UU, 9-12-02, p. 1; E, 14-12-03,

Reforma a la Ley del Seguro Social. ¿Una nueva forma de intervención Estatal en materia laboral?

Marlén Osorio Martínez*

Sin lugar a dudas, el tema del Régimen de Jubilaciones y Pensiones, por un lado, y las Reformas a la Ley del Seguro Social por otro, son cuestiones que han puesto al IMSS y su organización sindical como actores principales en las discusiones públicas actuales. Sobre todo, en cuanto a controversias de una supuesta inconstitucionalidad en la iniciativa de reformas y el temor por parte de otras organizaciones, pues si el CCT del SNTSS pudo ser cambiado vía legislación, puede ser que esta alternativa sea empleada también “contra” otros sindicatos. Así pues, el artículo tiene la intención de mostrar el estado actual de la problemática en torno a estos y otros temas que tienen que ver con lo que podría ser ¿la nueva forma de intervención estatal en materia laboral?

En octubre próximo se cumple un año de controversias y movilizaciones al interior de una de las instituciones de salud más importantes con las que cuenta el país: el Instituto Mexicano del Seguro Social. El instituto ha permanecido por un año en la mira pública por haberse declarado en situación de alerta ante una inminente crisis económica y por hacer evidente, en la pasada revisión contractual, su negativa a seguir aportando, de su gasto corriente, el faltante para cubrir los gastos del régimen de jubilaciones y pensiones de sus trabajadores.

A lo largo de este año, hemos tenido tiempo de conocer los puntos controversiales que giran en torno a dicho régimen; hemos escuchado

diversas propuestas encaminadas a disminuir los privilegios de los trabajadores del IMSS y lograr con esto un equilibrio entre los regímenes de la población derechohabiente y los servidores públicos del instituto; hemos visto y sufrido las movilizaciones de trabajadores del IMSS y organizaciones sindicales que apoyan el movimiento en contra de posibles modificaciones al RJP; y hemos sido testigos de cómo, poco a poco, diversos organismos Estatales se han ido colando en lo que, de inicio, era un conflicto bilateral instituto-sindicato.

Razonable y justificada es la intervención del Estado, pues recordemos que el IMSS es una institución de financiación tripartita: Gobierno, IMSS, empresarios. En este sentido, es comprensible que el Estado esté inmerso en la problemática y negociaciones que al interior del instituto se den. Lo

que no ha quedado claro, e incluso ha sido motivo de controversia, son los métodos empleados para cambiar el régimen de jubilaciones y pensiones (RJP) vía legislación, hecho que se ha considerado inconstitucional. Pero no adelantemos más, a lo largo del artículo veremos cómo se ha tejido esta controversia y sus implicaciones, no sin antes hacer un breve recuento de cómo el RJP se colapsó y las propuestas que se han presentado en este año, tendientes a hacer viable y sostenible el régimen a futuro.

Octubre 2003, el inicio

En el pasado congreso de revisión contractual del SNTSS, el IMSS sacó a la luz pública, lo que, argumentaba, es una de las causas principales de la crisis financiera de la institución: el régimen de jubilaciones y pensiones

* Etnohistoriadora.

de sus trabajadores. Para cambiar esta situación, la táctica a seguir fue el condicionar la firma del contrato colectivo de trabajo a cambio de modificar el RJP. Acción que enardeció a la base trabajadora, iniciando con esto un largo periodo de movilización, negociaciones y controversias.

A partir de entonces, se dio a conocer el generoso RJP con que cuentan los trabajadores del seguro social, enumeremos algunos ejemplos:

Los trabajadores pueden jubilarse sin límite de edad, con la cantidad máxima otorgada por el régimen (100%), no sin antes haber cumplido con 27 años de servicio, en el caso de las mujeres, y 28 para los hombres¹.

Las jubilaciones o pensiones se complementan con tres prestaciones que aumentan en 41% el monto total de la pensión, es decir, los trabajadores del IMSS se jubilan con el 41% por encima de su último salario.

Pero no sólo eso, el monto de las jubilaciones y pensiones aumenta, en las mismas fechas y porcentajes, en que se incrementan los sueldos y prestaciones de los trabajadores en activo².

Consideramos que estos ejemplos son suficientes para ilustrar lo generoso del régimen. Sin embargo, estos privilegios, per se, no son la única razón que ha llevado a la inviabilidad económica del régimen. Mencionemos algunas otras causas.

Las irregularidades tienen su origen desde la creación misma del RJP, pues en los 60, la esperanza promedio de vida de la población era muy corta, en este sentido, no se previó la transición demográfica. Por otro lado, la transición epidemiológica también juega un papel importante, pues han cambiado las causas de mortandad. Hasta hace unas décadas la medicina se enfrentaba a casos de enfermedades infecto-contagiosas o nutricionales; en la actualidad, se han elevado los índices de enfermedades crónico-degenerativas, que han incrementado los costos de tratamiento y atención.

Por otra parte, en los últimos años, el personal contratado por el instituto ha disminuido, contrario a esto, la población jubilada va en aumento, es decir no se ha incrementado el número de trabajadores que aporten recursos al RJP. La situación actual es de 3 trabajadores activos por un jubilado, realidad

¹ En la cláusula 110 del CCT se enumeran los principios básicos del RJP.

² El hecho de que el monto por jubilación o pensión se equipare a los aumentos recibidos por los trabajadores en activo es posible gracias a que en 1988 se modificó el RJP, creando el modo de pensiones dinámicas, cuyos principios quedaron plasmados en los artículos 24 y 25 de dicho régimen.

³ Es difícil entender cómo se llegó a esta situación, pues de acuerdo

muy alejada del ideal que es de 8 activos por un jubilado³.

Aunado a esto, las empresas no cubren cuotas reales, pues inscriben a sus trabajadores con un salario muy por debajo al que realmente reciben, por lo tanto su contribución al IMSS es menor.

Finalmente, a lo largo de este año, el sindicato ha resalado el hecho de que el IMSS no ha entregado cuentas de la forma en que invirtió o gastó el fondo de jubilaciones. Por su parte, autoridades del instituto, han argumentado que, cuando el régimen se creó, la población en vías de jubilarse era minoritaria, por lo cual se decidió “tomar prestado” el fondo de pensiones para invertirlo en la construcción de hospitales y adquisición de equipo médico.

Lo cierto es que el fondo destinado al pago de jubilaciones y pensiones ha sido declarado insuficiente y el IMSS ha tenido que pagar las pensiones de su presupuesto corriente, situación que ya no está dispuesto a sostener.

Y es precisamente sobre este punto que giran actualmente las controversias y negociaciones en el tema de jubilaciones y pensiones. Echemos un rápido vistazo a las propuestas que se han generado en los últimos meses, tendientes a liberar al IMSS del pesado gasto que implica el RJP de sus trabajadores.

Proceso de Reformas a la Ley del Seguro Social

En julio de este año, el instituto envió al Poder Ejecutivo y al Congreso de la Unión un informe titulado “Situación financiera y los riesgos del IMSS”, en el que se indica que en los últimos 37 años el instituto ha tenido que aportar 117 mil millones de pesos para el pago de pensiones de sus extrabajadores. Dinero que originalmente debió haberse destinado al mejoramiento de servicios al derechohabiente⁴.

Catorce días después de que el instituto presentara dicho informe, Diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido Acción Nacional (PAN), presentaron, ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, una iniciativa de Reforma a la Ley del Seguro Social (LSS), según argumentaron, con el fin de poner candados en la creación, sustitución y contratación de nuevas plazas.

El mismo día en que se dio a conocer la iniciativa, empezó la controversia, pues el hecho de que la iniciativa no proponga la retroactividad de la ley, implica que los cambios tendrán efecto casi 30 años después de aprobadas las reformas. Pero de esta y otras controversias suscitadas al calor

al CCT, cada año el IMSS debe contratar en promedio a 12 mil trabajadores

de las negociaciones, nos ocuparemos más adelante.

Básicamente, la iniciativa de Reforma estaba encaminada a modificar dos artículos de la LSS. El objetivo de las modificaciones es, según sus defensores, el liberar al instituto de la pesada carga de aportar gran parte de sus recursos al pago de pensiones y jubilaciones de extrabajadores del IMSS. Así, la iniciativa propone que todas las plazas que se creen, sustituyan o contrate el IMSS, después de la aprobación de Reforma, cuenten con un respaldo presupuestal. Esto, con el fin de que, en un futuro, el RJP se encuentre totalmente financiado, por medio de los fondos que surgirán de contribuciones de los propios trabajadores. Todo esto sería posible con la modificación al artículo 277 D.

La otra propuesta de modificación es al artículo 286 K, por medio de la cual se pretenden colocar “candados” para que el IMSS no pueda destinar al pago de pensiones los fondos de sus reservas o de las cuotas obrero-patronales que aportan los 12 millones de trabajadores que cotizan en el instituto.

El 21 de julio la iniciativa de reforma a la LSS fue aprobada por la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, con lo que se abrió la posibilidad de un periodo extraordinario de sesiones. Legisladores del PAN, PRI, PVEM, y Convergencia solicitaron que se iniciara el debate de los cambios a la ley del IMSS en las dos Cámaras, proponiéndose para ello un periodo extraordinario que, de ser aprobado, iniciaría el jueves 29 de julio.

Mientras tanto, los trabajadores sindicalizados del instituto continuaban con sus jornadas de protesta, acompañados y apoyados por trabajadores agremiados a la Unión Nacional de Trabajadores y por el recién creado, en apoyo al SNTSS, Frente Nacional Sindical, Campesino y Popular.

Por su parte, los líderes sindicales, ante la inminencia del periodo extraordinario en pro de las reformas a la LSS, presentaron una contrapropuesta, cuyos puntos básicos eran:

1. La posibilidad de aumentar a 35 años el periodo de servicio requerido para la jubilación de un trabajador del IMSS. Enfatizando el hecho de que, con esta modificación, habría un mayor margen de tiempo de aportación y los trabajadores jubilados o pensionados recibirán por menos tiempo el pago correspondiente. Esto tomando en cuenta la taza promedio de mortandad.

2. Aumentar las aportaciones para financiar el RJP a 8% la aportación de los trabajadores actuales y a 9% para los futuros empleados⁵.

Esta propuesta fue presentada a las autoridades del IMSS y evaluada junto con el líder sindical, Roberto Vega, en una reunión el 29 de julio, que formó parte de las negociaciones previas tendientes a echar atrás la discusión de la iniciativa de reformas en el Congreso. Sin embargo, las autoridades institucionales y el representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien presenció la sesión, concluyeron que las propuestas del sindicato no eran suficientes para financiar el pasivo del pago de jubilaciones y pensiones, por lo que la propuesta fue rechazada y, con esto, se abrió paso al periodo extraordinario de sesiones que, para entonces, ya había sido aprobado por las cámaras legislativas.

Dos días después, inició el agitado periodo extraordinario, en el que, después de seis horas, fueron aprobadas las reformas a la LSS, con 293 votos por los diputados del PRI, PAN, PVEM y Convergencia; mientras que los votos en contra correspondieron a 110 votos del PRD y algunos priístas de los estados de Nuevo León, Jalisco y Oaxaca.

Por su parte, trabajadores del SNTSS realizaron un plantón afuera de las instalaciones de San Lázaro, en rechazo al periodo extraordinario de sesiones y la aprobación de Reforma. Por otro lado, las demandas a Vega Galina eran claras: que convocara a huelga y que renunciara a su partido político, el PRI, por el cual es diputado federal en la actualidad.

Cabe comentar que el plantón tenía la intención no sólo de ser un acto de protesta, sino de boicotear la sesión de los Diputados, pues se pretendía que los trabajadores bloquearan, desde temprano, los accesos al recinto; sin embargo, para cuando los trabajadores llegaron, al interior de la cámara ya se contaba el quórum necesario para la aprobación de reformas.

Después de aprobadas las reformas en la Cámara de Diputados, autoridades y sindicato del IMSS se comprometieron a reanudar las negociaciones, teniendo hasta el lunes 2 de agosto para presentar los resultados ante los senadores. Ese mismo día, las comisiones senatoriales de Hacienda; Salud y Seguridad Social; Estudios Legislativos; y Trabajo y Previsión Social se reunirían para dictaminar las modificaciones aprobadas por la Cámara de Diputados⁶.

Una vez más, les fue imposible a las autoridades institucionales y sindicales llegar a un acuerdo. El IMSS rechazó nuevamente la propuesta de los trabajadores, al considerarla insuficiente. Esta vez, el sindicato propuso imponer la edad de 60 años para tener acceso a la jubilación (recordemos que, actualmente, no hay límite de edad), además la propuesta era incrementar a 35 los años de servicio a los nuevos

en sustitución de los que se jubilan.

⁴ Reforma, 1 de julio de 2004, sección A.

trabajadores; indicando que los trabajadores no se podrán jubilar o pensionar si cumplen 60 años de edad, pero les falta cubrir los 35 años de servicio. Aunado a esta propuesta, el sindicato informó que debía ser expuesta en el congreso sindical a celebrarse en octubre próximo. Sin embargo, el Senado fue claro: sindicato e instituto tenían que llegar a un acuerdo, el cual cada vez se veía más lejano.

Por esos días surgió otra propuesta, ésta venía de la Presidencia de la República; donde se informó que existe un acuerdo entre el Comité directivo de la Convención Nacional Hacendaria para crear un sistema nacional de pensiones que, entre otras cosas, prohibiría la transferencia de las cuotas aportadas por los trabajadores en otro rubro distinto al de jubilaciones y pensiones. Pero, al parecer no se le dio mayor seguimiento a esta propuesta⁷.

Como se mencionó líneas arriba, el sindicato e instituto no llegaron a un acuerdo que retrasara o impidiera la discusión de las reformas en el Senado, por lo que el día indicado, 4 de agosto, los Senadores se reunirían para debatir y dar su voto al respecto. Por su parte, los trabajadores sindicalizados nuevamente organizaron un operativo para impedir el paso de los Senadores, con la finalidad de que, a

falta de quórum, se suspendiera la sesión. El plan falló, sin embargo, lograron retrasar por más de 4 horas el inicio del debate, el cual concluiría a las 2 de la tarde del día siguiente con la aprobación de las reformas; con 82 votos a favor, 23 en contra y 2 abstenciones.

Al día siguiente, el SNTSS envió una carta al Presidente de la República pidiéndole deseche las reformas a la LSS aprobadas por el Senado, argumentando que, en su calidad de Ejecutivo, y siguiendo el artículo 72 constitucional, está facultado para realizar observaciones a lo aprobado con el senado, desaprobarlo y, con esto, evitar un conflicto de mayores implicaciones.

Por cuatro días los trabajadores esperaron inútilmente una respuesta, pues ésta nunca llegó. Ante esta negativa, el SNTSS anunció que presentaría ante la Junta de Conciliación y Arbitraje un emplazamiento a huelga.

El 11 de agosto se publican en el Diario Oficial de la Federación los cambios a la LSS, lo cual implicaba la aprobación presidencial y que la nueva ley entraría en vigor al día siguiente. Ante la inminencia de la obligación de actuar de acuerdo a la nueva ley, el IMSS emitió un comunicado dirigido a las delegaciones estatales, regionales y del distrito federal,

Modificaciones a la Ley del IMSS (2004)

Ley del Seguro Social (anterior a las modificaciones de agosto del	Ley del Seguro Social (modificaciones 2004)
<p>Capítulo VI Del IMSS como organismo fiscal autónomo. Artículo 277 D. El Consejo técnico sólo podrá crear plazas con sujeción a criterios de productividad, eficiencia y calidad de servicio, así como al aumento de recaudación, siempre y cuando cuente con los recursos aprobados en su respectivo presupuesto. Incorporando el costo anual del cumplimiento a futuro de las obligaciones laborales, de carácter legal o contractual, incluyendo las afectaciones devengadas al fondo correspondiente. Particularmente, se procurará observar lo relativo a los montos de acuerdo a lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 276 de esta Ley deberán considerarse para efectos de incremento, decremento o reconstrucción del Fondo al que se refiere el artículo 286 K.</p>	<p>Capítulo VI Del IMSS como organismo fiscal autónomo. Artículo 277 D. El consejo técnico solamente podrá crear, sustituir o contratar plazas con sujeción a criterios de productividad, eficiencia y calidad de servicio, así como al aumento de la recaudación, siempre y cuando, cuente con los recursos aprobados en el presupuesto. Aquellos recursos indispensables para cubrir el costo anual de sus repercusiones se deberán depositar en el fondo al que se refiere el artículo 286 K de esta ley. Los recursos necesarios para cubrir los costos futuros derivados del Régimen de Jubilaciones y Pensiones, a fin de que, en todo momento, se encuentre plenamente financiado.</p>
<p>Capítulo VIII. Del sistema de profesionalización y desarrollo. Artículo 286 K. El instituto constituirá conforme a los lineamientos que emita el Consejo Técnico, administrará y manejará un Fondo para hacer frente a las obligaciones laborales que contraiga, ya sea por disposición legal o contractual, para con sus trabajadores, que se denominará Fondo para el Cumplimiento de Obligaciones Laborales de carácter legal o contractual. Al efecto, el Consejo Técnico aprobará las reglas del referido Fondo a propuesta del Director General, quien deberá escuchar previamente la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El manejo del Fondo deberá tomar en consideración las políticas y lineamientos que</p>	<p>Capítulo VIII Del sistema de profesionalización y desarrollo. Artículo 286 K. El instituto administrará y manejará, conforme a los lineamientos que emita el Consejo Técnico, un fondo que se denominará Fondo para el Cumplimiento de Obligaciones Laborales de carácter legal o contractual, con objeto de disponer de los recursos necesarios en el momento de jubilación de sus trabajadores. Al efecto, el Consejo Técnico aprobará las reglas del referido Fondo a propuesta del Director General, quien deberá previamente escuchar la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El manejo del Fondo deberá tomar en consideración las políticas y lineamientos que la Administración Pública Federal aplica</p>

* Elaboración propia con fuentes hemerográficas y la Ley del Seguro Social vigente hasta antes de agosto del 2004.

Por razones de espacio sólo incluimos los párrafos reformados de cada artículo.

Las letras cursivas indican los cambios hechos a la Ley.

⁵ El Universal, 31 julio de 2004, p.A 12.

⁶ Ibid.

donde les pedía suspender la contratación de personal de base, mientras no se tuviera claro cuales serían los procedimientos para actuar de acuerdo a las nuevas normas⁸.

Antes de analizar las controversias suscitadas al interior de las reformas a la LSS, hagamos una rápida revisión de éstas.

Como puede verse, y como se ha mencionado en varias ocasiones al calor del debate de las reformas, la modificación básica es asegurar que las nuevas contrataciones que realice el Seguro cuenten con los recursos necesarios para formar una reserva que permita el pago de jubilación de los nuevos trabajadores, dentro de 27 o 28 años. Y, por otro lado, que el instituto no emplee sus recursos para cubrir el pago de jubilaciones y pensiones. Y, sin embargo, esto que parecería tan sencillo ha causado polémica y disgusto al interior del sindicato y en la sociedad en general, pero veamos qué es lo que ha generado la polémica.

Controversias

Desde que fue presentada la iniciativa de Reforma, lo primero que alegaron los miembros del sindicato fue una supuesta inconstitucionalidad, refiriéndose al modo de proceder de las autoridades, quienes intentaban cambiar un contrato colectivo por medio de la legislación.

Asimismo, argumentaban que se estaba violando el artículo 123 constitucional, que establece la igualdad de salarios en condiciones de trabajo iguales. Es decir, que si los actuales y futuros trabajadores tendrán las mismas condiciones de trabajo, por qué las condiciones o beneficios laborales no serán los mismos.

Pero la controversia mayor surgiría después de aprobadas las modificaciones a la Ley del Seguro Social, cuando el SNTSS interpuso un amparo ante las autoridades laborales arguyendo que las reformas a la Ley estaban mal planteadas, pues de acuerdo al artículo 286 F de la misma, lo contenido en esos capítulos sólo afecta a los trabajadores de confianza, no a los de base. Veamos lo que se señala en la LSS:

“Capítulo VIII. Del sistema de profesionalización y desarrollo. Artículo 286 F. Lo dispuesto en este capítulo sólo será aplicable a trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 256 de esta ley”

Como puede verse, la Ley claramente indica que los artículos de ese capítulo (286 K incluido) sólo aplicarán a los trabajadores de confianza; por lo tanto, este artículo también debió ser reformado.

Esta controversia, sin duda, desatará otras polémicas y reflexiones, pues incluso puede ser cuestionado el trabajo de los legisladores, quienes deben estar atentos a este tipo de detalles

y revisar más a fondo la ley que pretenden reformar y no sólo los párrafos incluidos en la iniciativa de reforma.

Panorama actual

Actualmente, los agremiados sindicales se encuentran en los preparativos para la posible huelga que, de no llegar a un acuerdo con las autoridades institucionales, se tiene prevista para el primer minuto del 16 de octubre de este año. Mes en que se tiene planeada la revisión salarial de este año, donde se prevé que el instituto ofrezca un aumento salarial de entre 3 y 4%. Por su parte, el sindicato tiene planeado solicitar un incremento del 10%, sin embargo, aclaran que están abiertos al dialogo y que dicho porcentaje se puede negociar con un límite de 6%.

En cuanto al amparo interpuesto por las autoridades sindicales arguyendo la supuesta inconstitucionalidad de las recién aprobadas reformas, los agremiados del sindicato sufrieron un primer revés, pues a mediados de septiembre, la Juez segundo de Distrito en materia del Trabajo, negó la suspensión provisional de la reforma a la LSS.

Así que, como puede verse, seguirán las controversias, movilizaciones y negociaciones en torno al tema de las reformas a la Ley del Seguro Social. Seguirán las movilizaciones y descontentos, pero no sólo de parte de los trabajadores del instituto, sino de otros trabajadores públicos que temen se aplique la misma solución en detrimento de sus privilegiados Contratos Colectivos de Trabajo.

Consideraciones finales

Como se mencionó líneas arriba, el tema de las condiciones laborales de los trabajadores del instituto; la negociación que entablarán con las autoridades sindicales en torno al aumento salarial, y que serán definitivas en la decisión que se tome para una posible huelga; las reformas a la ley del seguro social; el régimen de jubilaciones y pensiones, seguirán siendo tema de discusión pública por un buen tiempo más.

Tomando en cuenta lo anterior, quisiera cerrar esta revisión abriendo camino a los temas que me parece van a estar presentes, o deberían estarlo, en los próximos debates al respecto. Por una lado, me parece que debería seguirse haciendo hincapié en el desequilibrio existente entre los salarios, pensiones y jubilaciones que se reciben en los puestos directivos en contraste con los de un trabajador de base. Y no sólo me refiero al personal directivo del IMSS u otras instituciones públicas, sino a ex Presidentes de la República, ex ministros, ex directores de la banca, ex gobernadores, y un largo etcétera.

Otros embates al IMSS. Las reformas al régimen de jubilaciones y pensiones y sus alrededores

Raúl Cantón y Mena*

Hace más o menos tres años cuando el Dr. Santiago Levy Algazi, Director General del IMSS, empezó con sus constantes y reiteradas declaraciones en el sentido de que las tendencias demográficas, epidemiológicas y del mercado laboral crean condiciones desfavorables para el IMSS, y que su situación financiera era “en extremo frágil y delicada”. Así empezó realmente una nueva etapa del severo embate al Régimen de Jubilaciones y pensiones del IMSS (RJIP). Enfatizaba en todos los foros que este régimen del Contrato Colectivo de Trabajo representaba una “enorme carga financiera”, y que, además, se padecía insuficiencia de recursos para cubrir el Seguro de Gastos Médicos de Pensionados; todo ello, agregó, representa un alto riesgo para Instituto y las finanzas nacionales.

Simultáneamente, con indignación, los trabajadores del Instituto comenzaron a padecer a través de la radio, la televisión y otros medios escritos, una más de tantas campañas de desprestigio hacia el IMSS, la cual, con información amarillista, enfocando los problemas superficialmente y señalando irresponsablemente supuestos “privilegios de los trabajadores” como la causa del desfinanciamiento del IMSS, querían cambiar la opinión pública en el sentido de que la institución ya no está respondiendo a las necesidades de salud, sociales y económicas de

la población. Nada más alejado de la verdad

El IMSS hoy (aclaraciones pertinentes)

Ciertamente las tendencias demográficas, epidemiológicas y del mercado laboral conforman un cuadro crecientemente complejo para el Instituto y para la seguridad social, pero también es completamente cierto que los problemas existentes no son más que resultado de la implantación de políticas económicas y sociales (del llamado modelo neoliberal) que ha venido instrumentando el Estado desde hace más de 20 años. Este modelo, lejos de responder a las necesidades de los trabajadores y sus familias, responden

más a los designios de organismos financieros internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional). Así, vemos que en el plano económico, la falta de generación de empleos, el fomento de empleos precarios (maquiladoras) o pérdida de los mismos y de igual forma la caída constante del poder adquisitivo del salario, necesariamente se traducen en una sustancial disminución de ingresos del IMSS.

Por otro lado, en el plano social, observamos el abandono de las instituciones de bienestar a su propia suerte, sin ningún respaldo gubernamental. Se hacen millonarios rescates bancarios (fobaproa-ipab), carreteros, azucareros, pero para la salud y el bienestar de los más necesitados no existe más que

* Trabajador del IMSS.

las leyes de mercado a través de la transferencia de los servicios sociales a manos del capital privado. La historia reciente es muy clara, el continuismo en las políticas del Estado, —al abandonar paulatina pero constantemente sus obligaciones constitucionales—, y siempre en contubernio con el sector empresarial, se han dado en contra de los intereses de las grandes mayorías reduciendo su nivel y calidad de vida a su mínima expresión, pero privilegiando a unos cuantos que son los que detentan el gran capital. El imss es un ejemplo claro de lo anteriormente descrito: cobertura de personal insuficiente que arroja sobrecargas excesivas de trabajo, abasto de medicamentos con carencias de hasta el 70%, equipo obsoleto y escaso mantenimiento, etc, lo que se traduce irremediamente en una calidad del servicio que francamente la población no merece.

Otra causa no menos importante de la situación actual del imss, ha sido su deficiente administración, la cual siempre ha “olvidado” planificar más allá de lo que dura una gestión administrativa. Nunca hubo, por ejemplo, la previsión de constituir un fondo que permitiera garantizar hasta largo plazo el pago de pensiones: es solo a partir de 1998 cuando se crean reservas para el Régimen de Jubilaciones y Pensiones (rjp). Además los altos sueldos de los trabajadores de confianza, representan una gran fuga de recursos financieros mientras que los salarios de los trabajadores de base son bastante raquíticos: en tanto un médico tiene un sueldo tabular de 6,041 pesos y una enfermera especialista 3,958 pesos, vemos que un jefe de unidad, un coordinador general o un titular percibe alrededor de 150,000. Es evidente que dentro de las reformas que plantea el instituto no contempla ni remotamente un ajuste de sueldo a sus trabajadores de confianza.

Por su parte, vemos que el sector empresarial, —quien logra de múltiples maneras evadir sus obligaciones financieras con el imss, como registrar a sus trabajadores con salarios mínimos o sencillamente no registrarlos—, a sabiendas que la salud es uno de los negocios más jugosos y con menos riesgos, busca por todos los medios insistir tercamente en la subrogación de servicios, reversión de cuotas y todo lo que implique su participación en los asuntos de la salud, pero no con algún compromiso con la salud y la seguridad social de la población, sino olfateando y rastreado el mayor lucro posible.

Así, vemos entonces, que tanto el gobierno actual, —a través de Levy en sumisa obediencia al poder de facto con sus declaraciones apocalípticas que hoy por hoy se han convertido en hechos que lesionan flagrantemente los derechos de los trabajadores y violenta la bilateralidad del

CCT—, SEGURAMENTE NO BUSCA INCREMENTAR O PROPICIAR UN MEJOR SERVICIO DE SALUD, SINO TODO LO CONTRARIO: CREA LAS CONDICIONES PARA CONTINUAR CON LA PRIVATIZACIÓN SELECTIVA Y EL DESMANTELAMIENTO “SILENCIOSO” DEL IMSS, OLVIDANDO QUE MÁS DE 50 MILLONES DE MEXICANOS SE BENEFICIAN CON EL SEGURO SOCIAL

HACIA EL CONGRESO NACIONAL EXTRAORDINARIO

Antes de llegar al Congreso Nacional de octubre del 2003, las negociaciones entre el imss y el Sindicato se caracterizaron por su inconsistencia, discontinuidades y declaraciones de ambas partes que no necesariamente serían consecuentes. Por el lado del instituto, Levy decía a los cuatro vientos que no se lesionarían derechos de los trabajadores pero que era indispensable llevar a cabo reformas especialmente al Régimen de jubilaciones y Pensiones. Por su parte, Vega Galina, Secretario General del SNTSS, insistía en que no negociaría conquista laboral alguna de los trabajadores, no obstante, promovió un Congreso Nacional Extraordinario el cual se llevó a cabo en marzo del 2004. La realidad fue que en este evento el propio Vega Galina presentó a los congresistas la propuesta de reforma que consistía grosso modo en incrementar la aportación de los trabajadores para el régimen de 3 a 15% y aumentar a 35 los años de servicio para poder retirarse, (actualmente son 27 para las mujeres y 28 para los varones). Pero lo que no se esperaba es que los congresistas rechazaran rotundamente la propuesta aceptando nada más un aumento de cuotas del 3% vigente al 6%, es decir, un incremento del 100%. Las negociaciones continuaron sin ningún progreso lo que hace que surja la propuesta Beltrones- Levy, esto es, la intervención del Congreso de la Unión.

Una reforma legal que viola ley

Con el voto de la mayoría de los senadores del PRI, PAN y PVEM, el senado de la República, —sin tener facultades constitucionales para legislar en materia de jubilaciones y pensiones de los trabajadores—, aprobó en la madrugada del 5 de agosto las reformas a la Ley del Seguro Social por las que se modifica el régimen de pensiones de los trabajadores del imss (artículos 277D y 286K de la Ley de Seguro Social) atropellando con ello el contrato colectivo de trabajo del gremio y perfilando aún más la privatización de la institución. Una de las funciones básicas de los sindicatos que es la de cohesionar a los trabajadores para lograr contratos colectivos que mejoren sus condiciones de trabajo y de vida

valió muy poco a los artífices de las propuestas de reforma a la LSS. Habría que esperar a ver qué otros sindicatos siguen en la política del cambio, porque nadie podrá negar que existe una política oficial que está pugnando por cambios, los retrocesos también son cambios.

Las reformas en sí mismas se encuadran en la concepción de que las jubilaciones son un problema de los trabajadores, donde ni el patrón ni el Estado están obligados a aportar, esto es, que el trabajador pague su pensión, que haya un ahorro obligatorio que se le quite cada mes y que lo administren las Afore (aseguradoras privadas); Como dijo Alcalde Justiniani: “En ninguna parte del mundo se ha imaginado solución tan patronal; ni la Coparmex en su momento de mayor locura”.

Los trabajadores ante los embates

La reacción de los trabajadores del IMSS, en un primer momento, fue de desconcierto e incertidumbre, la amplia mayoría exigía a sus dirigentes sindicales una respuesta inmediata y en proporción a los agravios sufridos de parte del gobierno federal por intermediación de Levy e integrantes del Congreso de la Unión. Pero la respuesta no llegaba. Unidades de diferentes delegaciones empezaron acciones pero de manera aislada y sin coordinación nacional alguna. Por su parte, el Instituto continuaba el bombardeo ideológico a través de folletos donde, haciendo malabarismos financieros, mostraba y “demostraba” que era de suma urgencia las reformas al RJP o el IMSS se declaraba en conflicto económico. En su órgano de difusión “Muralimss” también afirmaba que a los trabajadores activos y jubilados y pensionados no sufrirían lesión alguna en sus derechos. Además, obligaba a los directivos a entregar cartas personalizadas a los trabajadores donde reiteraba insistentemente su discurso y para que sutilmente lanzaran amenazas de rescisión de contrato a todo aquel que promoviera algún tipo de movilización. Distribuyó un video que se exhibió en casi todas las unidades operativas donde machaconamente repetía “la situación tan difícil que atravesaba el IMSS”. Cuando se convoca la falta colectiva para el día 1°. De septiembre y el sindicato, —independientemente de la pertinencia de la medida—, hace saber a los trabajadores que les descontarían tres días de salario a quienes no faltaran a trabajar; Levy reaccionó movilizandando a los trabajadores de confianza (directivos) para que dijeran a los trabajadores que el instituto no descontaría ni un solo día de salario a los que faltasen a trabajar.

Por parte de la organización sindical no se hacía nada

para contrarrestar tal manipuleo ideológico y de alguna manera los ánimos fueron amainando, sin desaparecer. Como en toda inconformidad generalizada sin conducción, surgieron grupos de trabajadores que por un lado exigían al Dr. Vega Galina, Secretario General del SNTSS, su renuncia del Partido Revolucionario Institucional y otros más radicales, solicitaron su destitución junto con los integrantes de la Comisión Revisora del Congreso de octubre del 2003 ya que, argumentaban, desde el 4 de octubre del mismo año, habían pactado la revisión de la cláusula 110 (relativa al RJP). De hecho, interpusieron una demanda en contra de Vega Galina y otros miembros del Comité Ejecutivo Nacional ante Comisión de Honor y Justicia, donde en varias ocasiones algunos trabajadores se aglutinaban para exigir a esta Comisión el cumplimiento de los estatutos. El lado “oficial” del sindicato, especialmente las cuatro secciones del D. F. se centraron en organizar movilizaciones donde solicitaban la renuncia del director del IMSS.

Es hasta el 30 de agosto cuando se lleva a cabo una gran marcha al zócalo junto con otras organizaciones independientes como Luz y fuerza del Centro, Teléfonos de México, Universidad Nacional Autónoma de México y de tranviarios entre otros, quienes declararon esta marcha como el inicio de una larga jornada de protestas que continuaría, al día siguiente, con paros “sin afectar los servicios” y de igual forma cercarían la Cámara de Diputados “pero sin impedir el paso del presidente” de la república quien rendiría su IV informe de gobierno. También como parte de la jornada de protestas ya se anunciaba que se interpondría un amparo contra las reformas.

El 1 de septiembre se llevó a cabo lo que podríamos llamar un histórico “paro” mediante una falta colectiva, alcanzando un éxito relativo ya que varios estados de la república no participaron y hospitales representativos como el de especialidades de “La Raza” o el Hospital General Siglo XXI, trabajaron de una manera que podríamos decir normal; por cierto, habría que aclarar que hasta el momento no se ha sabido de sanciones para los trabajadores que asistieron regularmente a trabajar pero si creó divisionismo, —en estos momentos fatal—, entre los que asistieron y los que no.

El 8 de septiembre arrancó lo que se había anunciado como la segunda etapa de resistencia del sindicato y que consistió en emplazar a las autoridades del IMSS a huelga en demanda de incremento salarial del 10% al tabulador de los 360,000 trabajadores, a vencer el último minuto del 15 de octubre (el Congreso nacional se llevará a cabo el 11 de octubre). En este sentido, las declaraciones de la organización sindical se refirieron a que se estallarían la huelga en caso de

que no se llegue a un acuerdo satisfactorio descartando la posibilidad de aceptar 4.5% de aumento salarial, porque ése es el porcentaje que han recibido otras dependencias en sus revisiones. Como parte de la segunda etapa de resistencia, también se planteó interponer en un juzgado de distrito en materia de trabajo el amparo contra las reformas a los artículos 277D y 286K, y varios transitorios de la Iss.

La posibilidad de llegar a la huelga ha creado incertidumbre entre los trabajadores, las posiciones se han polarizado notándose más que son la mayoría los que no están de acuerdo en llegar a tal extremo bajo el argumento de que no se encuentran preparados para ello, además de que el sindicato no cuenta con un fondo de resistencia, y según los propios trabajadores, sus recursos financieros son insuficientes para sostener un movimiento de tal magnitud. También se menciona que es una maniobra de Levy para desmantelar al instituto, y quienes tienen cierta antigüedad, francamente rechazan esa posibilidad ya que señalan se encuentran arriesgando todo por muy poco. No obstante, otros tantos afirman que la huelga es la única manera de hacer que las diversas instancias que están en contra de los trabajadores del instituto paren en sus embestidas. Lo cierto es que el director del imss, Santiago Levy, realmente quiere llevar el conflicto con el sntss hasta este extremo porque ante la petición formal de incremento salarial que planteó la organización, respondió que “no hay dinero” y que la propuesta de aumento es de “cero” por ciento.

El 13 de septiembre cientos de trabajadores del imss, Telmex, unam smē, etc., se concentraron en el Palacio de Justicia Federal para apoyar la solicitud de amparo promovido para la suspensión provisional de las recientes reformas, mismo que a los 4 días y sin mayor preámbulo fue negado, según comentó la juez hasta que se resuelva en definitiva la solicitud de amparo. Tal respuesta suscitó comentarios del sntss en el sentido de que se encontraba preparado para “llegar hasta las últimas consecuencias” si persistía la actitud de “cerrazón” y “autismo” de las autoridades. Nuevamente se mencionó la alta posibilidad de colocar las banderas rojinegras desde el primer minuto del 16 de octubre próximo.

Conflicto al interior del sntss

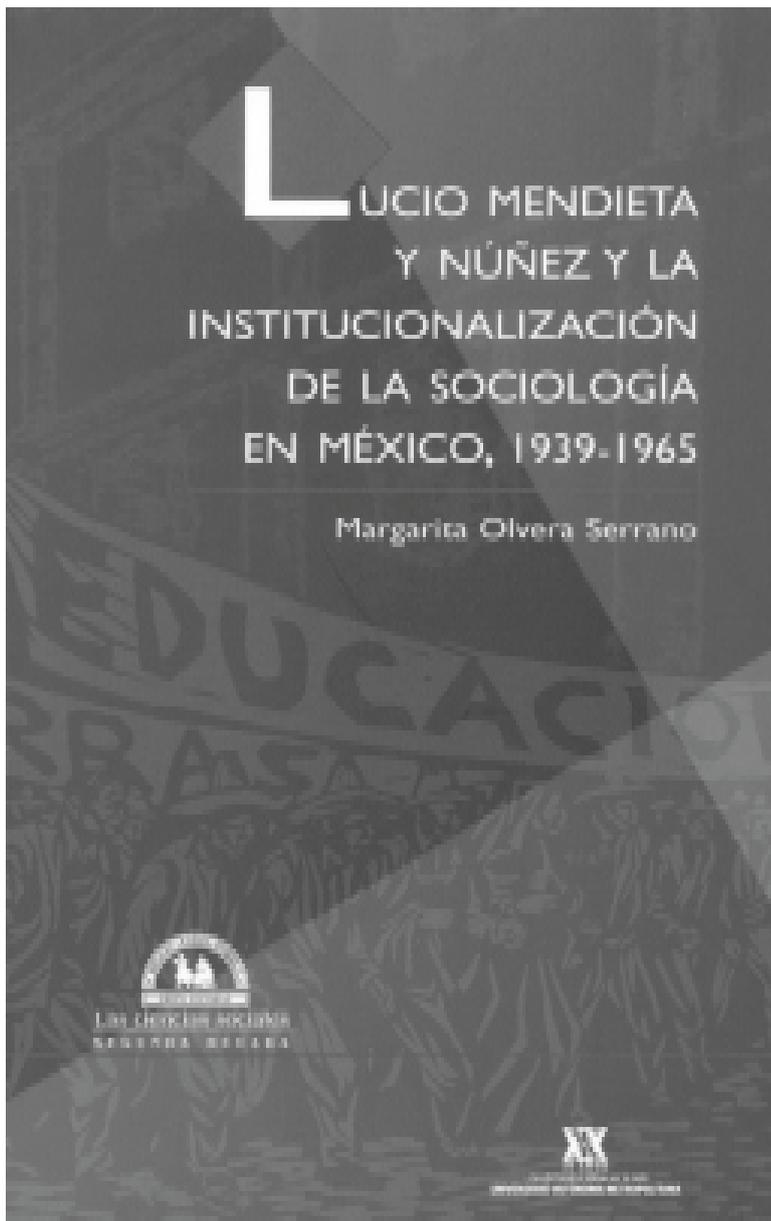
Las reformas aprobadas el 5 de agosto y que golpean no solamente el RJP de los trabajadores del imss, sino también de todos aquellos trabajadores que cuentan con un contrato colectivo de trabajo, ha traído otras consecuencias al interior del sindicato. Como se mencionó arriba, un

grupo de trabajadores denunció al secretario general y a la comisión revisora de haber firmado un acta donde se comprometía la revisión de la cláusula 110 que trata sobre el régimen de jubilaciones y pensiones. Ante esta demanda, la Comisión de Honor y Justicia resuelve deponer de sus cargos a los denunciados. Para llegar a tal resolución, solicitó previamente la intervención de peritos en materia de grafoscopia y documentoscopia para analizar el mencionado acta encontrando, según documentos existentes, si abrió la posibilidad de discutir el régimen de jubilaciones y pensiones aún cuando en el Consejo Nacional de abril del 2003 se acordó que en el XLII Congreso Nacional Ordinario efectuado en octubre del mismo año, no se tocaría el tema en cuestión. Así, acusados de traición y de actuar a espaldas de los trabajadores, fueron depuestos de sus cargos en tanto la resolución se ratifique o rectifique en el Congreso nacional del 11 de octubre del 2004. La reacción de los dirigentes depuestos fue casi inmediata. Después de reunirse en pleno, el Comité Ejecutivo Nacional inhabilita de sus cargos al presidente de la Comisión de Honor y Justicia y a su 2º. secretario, igualmente, hasta que el mismo Congreso Nacional los ratifique o rectifique en sus puestos. Su argumento principal fue que las quejas existentes en contra del secretario general y la comisión revisora ya habían sido resueltas por parte de la Comisión de Honor y Justicia, en documento del 1º. de septiembre, donde cada una de las demandas eran declaradas improcedentes y sin fundamento.

Los trabajadores al enterarse de la noticia, lo primero que se preguntaban era quién sustituiría a los depuestos dirigentes sindicales, pero sobre todo, se percibía una sensación de desilusión hacia todo lo que sonara a sindicato, y más aún, debido a que la información que circulaba, al no provenir del propio sindicato sino de los medios masivos de comunicación, creaba mayor incertidumbre. Hasta el momento se percibe que la mayoría de los trabajadores solamente maneja la información que difundió el canal 40.

Mientras vega Galina declara que tales maniobras responden a intereses facciosos en contubernio con el director del imss, éste declara que el único interlocutor es el “depuesto” secretario general, al igual como lo ha declarado el Secretario del Trabajo, Carlos Abascal.

Pero el rumbo del conflicto interno da un giro radical. A fines de septiembre, el Secretario General anuncia y prepara un Consejo Nacional Extraordinario, a efectuarse el 6 de octubre del año en curso (a 4 días del XLIII Congreso Nacional Ordinario) con el único objetivo de someter a consideración del este órgano de gobierno



el proceder del Presidente de la Comisión de Honor y Justicia y al 2º. Secretario. Pronto, empezaron a circular documentos donde los integrantes de la Comisión de Honor y Justicia mostraban la ilegalidad del evento convocado por Vega Galina, toda vez que la figura estatutaria de Consejo Extraordinario ya había sido derogada por el XXXII Congreso Nacional Ordinario (13 de octubre de 1992), según documentos de aquel momento, con el fin de evitar el exceso de atribuciones de los Órganos Nacionales y Seccionales de Gobierno y para facilitar los derechos de libertad sindical y la democracia, consecuentes con la Declaración de Principios asentada en los

propios estatutos.

Los resolutivos del Consejo Nacional Extraordinario como eran de esperarse ratificó en su cargo a Vega Galina y destituye a los dos integrantes de la Comisión de Honor y Justicia bajo los cargos de que habían realizado funciones que no les competían y por abuso de autoridad. No obstante, el consejo fue desconocido por el representante de la Alianza Nacional Democrática de Trabajadores de D. F. y Valle de México, quien en representación del presidente y el 2º. Secretario de la Comisión manifestó que “la organización del cónclave es ilegal, pues en los estatutos del sindicato vigentes desde 1993, no aparece la figura del consejo nacional extraordinario”.

Conclusiones

Finalmente, habría que señalar que con las reformas a la LSS no solamente no se soluciona problema alguno, sino que se complejiza aún más la situación en el sentido de que la plataforma de la cual parte es del el desprestigio generado hacia los trabajadores del IMSS, y sobre todo, donde se observa la sumisión total hacia los mandatos del Fondo Monetario Internacional, al mismo tiempo que se abren nuevas formas inconstitucionales de largo alcance para dirimir conflictos entre los trabajadores y los patrones. Parece ser, la fórmula para la privatización es primero el desprestigio, después declaraciones de ineficiencia, luego la privatización y por último, como en algunas empresas para estatales, el rescate. Por otra parte, el conflicto al interior del sindicato solamente se podrá dar en apego estricto a las

leyes y no mediante instrumentos legaloides, para beneficio no sólo de propio instituto y los trabajadores, sino, sobre todo, para bien de la población derechohabiente que al final de cuentas es el objetivo de la institución. De todas maneras, el desenlace, esto es, la ratificación o rectificación de ambas partes del conflicto sindical, la aceptación del incremento salarial y la posibilidad de ir o no a la huelga, tendrá que ser discutido el próximo 11 de octubre en el marco del XLIII Congreso Nacional Ordinario.

Sindicalistas y lideresas del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social

Patricia Ravelo*
Sergio Sánchez*

La experiencia colectiva de las y los trabajadores del IMSS, afiliados al SNTSS, y las relaciones entre ellas y ellos, evidencian las complejidades que se producen en las relaciones de poder inter e intragenéricas de cualquier organización. Para entender esta experiencia es necesario estudiar las tendencias políticas e ideológicas que dominan el escenario sindical del país, los momentos de crisis por los que ha pasado el SNTSS, su relación con el PRI y el presidencialismo; su rompimiento con el Congreso del Trabajo y su entrada a la UNT, su liderazgo en la propia UNT, su relación con otros partidos políticos, con grupos feministas, sindicalistas y otras organizaciones y la defensa de sus condiciones de trabajo, plasmadas en el contrato colectivo de

En este trabajo vamos a explorar las formas de participación de las mujeres en el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social exponiendo las principales movilizaciones en las que tuvieron un papel protagónico, principalmente las enfermeras; después, vamos a incursionar sobre la formación de liderazgos y sindicalistas y concluiremos con algunas reflexiones sobre el papel del sindicato en la formación de una conciencia política de clase y género.

Nos basaremos en los hallazgos de las entrevistas en profundidad que realizamos a mujeres y hombres, algunas lideresas y líderes, representantes sindicales y/o personas que alguna vez estuvieron en cargos de representación o que ocuparon posiciones en contra

de las posturas oficiales durante el 2001. También nos apoyaremos en el material etnográfico que recogimos de un seminario que impartimos ese mismo año a delegado/as y militantes sindicales, al que asistieron también agremiados y agremiadas que conforman los cuadros de la sección XXXIII y su comité seccional, a quienes el sindicato les otorga margen para organizar y participar en actividades que les proporcionen cierta formación y conformación de una conciencia de clase y género. De la misma manera, retomaremos algunos resultados de un cuestionario-guía de reflexión que aplicamos a 39 trabajadores y trabajadoras de la delegación del Hospital General de Zona 29, el cual estudiamos en profundidad también durante el 2001.

Luchas sindicales y participación de enfermeras

Las principales luchas en las que han participado las enfermeras tienen sus antecedentes en el movimiento médico de fines de los 50. Ellas se solidarizaron con la lucha de los médicos quienes peleaban mejores salarios y prestaciones sociales. Sin embargo, es hasta los 80 cuando enfermeras, médicos y químicos, se unen en una lucha común: pelear contra los planes de austeridad implementados por el presidente Miguel de la Madrid. En 1982 de nuevo los médicos protestaron por reivindicaciones económicas y por el cese a la represión. Dos años más tarde (1984), sectores de trabajadores y trabajadoras administrativas y de intendencia continuaban su lucha contra los topes salariales, realizaron paros a los cuales se sumaron médicos y enfermeras. En septiembre de 1985 los sismos ocurridos en la ciudad de México obligaron de nuevo a la realización de movilizaciones en

* Profesores-Investigadores, CIESAS.

las que participaron grandes contingentes de enfermeras para ser reubicadas en sus centros de trabajo afectados por los terremotos. En todos estos movimientos se dieron despidos.

Uno de los movimientos en los que hubo mayor participación de enfermeras fue en 1987, cuando protestaron por las cargas de trabajo y demandaron mejoras salariales y retabulación. Llegaron a contar con un pliego petitorio de 10 puntos y crearon una instancia de representación propia para negociar con el IMSS, la cual era independiente del CEN del sindicato: la Comisión de Enfermería. Sin embargo, esta instancia de representación propia, paralela al CEN, no impidió la traición de una parte de esa comisión, compuesta en su mayoría por mujeres, al momento de la negociación con el entonces director del IMSS, Ricardo García Sáinz el 13 de julio. Ese día una parte de la comisión aceptó, sin rodeos, un aumento de 5% y le prometió a García Sáinz una “tregua silenciosa.” En los hechos hubo enfermeras disidentes despedidas al final del movimiento. Parece que el SNTSS no las defendió de una manera eficaz. Más tarde ellas llevaron a cabo demandas por despido injustificado. Luego se reagruparon en la entonces naciente Coordinadora de Trabajadores Democráticos (CTD), la célebre “coordinadora”, que a fines de 1987 y principios de 1988 se confrontó con la dirección del SNTSS, tradicionalmente vinculada al Partido Revolucionario Institucional, el PRI. No contamos con un registro del surgimiento de esta instancia, compuesta por una “corriente” de trabajadores, pero los antecedentes de la CTD parecen ubicarse en 1984.

En Tlaxcala por ese tiempo surgieron comités de apoyo con la participación de diversos sectores de trabajadores y trabajadoras. Ello dio lugar a un proceso de elección democrática de delegados en ese estado. Era este, tal vez, uno de los primeros ensayos de esta figura, el delegado democrático, el que más tarde cobraría gran importancia dentro de los proyectos de la oposición para democratizar al sindicato.

A fines de 1987 y principios de 1988 surgió también el Frente de Trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social (FTIMSS). Entre ambas corrientes, CTD y FTIMSS, había diferencias de las cuales poco sabemos. La CTD se había dotado de una publicación propia; sensibilizaba a los derechohabientes haciéndoles ver que la culpa del mal servicio recaía en el IMSS, y se había convertido en otra instancia de representación e intermediación de sectores de las bases, similar a la Comisión de Enfermería, al negociar con el IMSS la reinstalación de trabajadores despedidos en los diversos movimientos de protesta. Algunos de sus dirigentes se inclinaban porque fuera una corriente democrática, surgida

y atada siempre a las decisiones de las bases agrupadas en asamblea; mientras que el FTIMSS probablemente buscaba agrupar principalmente a líderes de las bases y con ellos iniciar un trabajo de politización más amplio de ellas. En ambas instancias, al parecer participaban enfermeras y personal femenino de otros sectores, como intendencia, laboratoristas, médicas, etc.

Durante 1988 los enfrentamientos entre el CEN encabezado por Punzo Gaona y los grupos de oposición se agudizaron. Esta situación había derivado en un conjunto de sancionados y despedidos por parte del CEN. Este hecho fue corroborado por el mismo Dr. Punzo Gaona, cuando tiempo después se referiría a unos 300 despedidos en el transcurso de 1988. Por su parte, los grupos de oposición llegaron a calcular un total de 1,200 despedidos¹.

Junto a las instancias paralelas autónomas que habían surgido (de representación, como la de las enfermeras, o las que agrupaban a las y los democráticos, como las corrientes, que también eran representativas ante el IMSS de sectores de base y al interior del SNTSS), el naciente movimiento buscaba ir recuperando la estructura sindical a partir de figuras como los delegados democráticos. Al mismo tiempo, esa base, movilizada al margen del CEN, ensayaba formas de lucha y de presión diversas. Hacia fines de 1988 había llevado a cabo una huelga de hambre en la ciudad de México, en el Hemiciclo a Juárez, demandando reinstalación de trabajadores despedidos, acción que repetirían más de una vez en las jornadas posteriores. La base también llevaba a cabo plantones frente a las oficinas centrales del IMSS en la ciudad de México, en el Paseo de la Reforma, cercanas a Chapultepec.

Estas acciones estaban encaminadas a denunciar tanto a las autoridades del IMSS como a los dirigentes del SNTSS por la represión ejercida en contra de los grupos disidentes. Por su parte, Punzo Gaona afirmaba que a los despedidos les habían encontrado faltas al reglamento interno, probablemente ausencias injustificadas, en un número tal que había hecho obligado su despido².

En ese contexto estaban dadas las condiciones para la gran protesta de base del SNTSS en 1989. Los primeros meses de ese año estuvieron caracterizados por una movilización de sectores de la base, tanto enfermeras, como médicos y personal administrativo y de intendencia, durante la cual se plantearon diversas demandas: económicas; en torno a la democracia sindical; y llevó a cabo los primeros cuestio-

¹ Véase El Universal, 19 de octubre de 1989, p. 3.

² Véase Excélsior, 12 de enero de 1989, p. 35.

namientos al modelo económico del estado y su vertiente privatizadora en el IMSS.

Sintetizando, las demandas de este sujeto movilizado y en transe de organizarse eran económicas (salariales básicamente); políticas (en rechazo a la modernización del IMSS, en contra de la privatización y la flexibilización del trabajo); y político-sindicales (por democracia, contra los despidos, por el voto universal y secreto para elegir dirigentes, contra la afiliación forzosa al PRI).

En ese mismo año, los grupos opositores continuaron con su organización y convocaron a una “reunión nacional de unidad” los días 3 y 4 de junio en la Universidad Obrera de México, en la ciudad de México. El objetivo era, como desde meses antes, la elaboración de un plan político y de acción propio ante el IMSS y el CEN³. Al mismo tiempo los grupos opositores al CEN continuaban reuniéndose y organizándose. Convocaron al “Tercer Encuentro de Unidad”, en la Universidad Obrera de México, al cual concurren trabajadores y trabajadoras de al menos cinco estados de la República, así como los llamados “delegados democráticos”⁴.

Hay que llamar la atención sobre el siguiente hecho: En sectores de la oposición había conciencia de que en el centro del debate estaba el problema de la falta de calidad del servicio en el IMSS. Rechazaban que tal cuestión fuera responsabilidad de los trabajadores. Devolvían a la patronal el cuestionamiento indicando que ello se debía a “años de ineficiencia de las políticas de administración por parte de las autoridades del Instituto.” Llamaban a la unidad de las bases y al fortalecimiento de la estructura sindical en torno al proyecto de los trabajadores. Se trataba de contener la embestida de la empresa; impedir el desmantelamiento del IMSS; y garantizar la permanencia del sindicato como instrumento de lucha⁵.

Mujeres sindicalistas y tendencias feministas

No sabemos exactamente cuando se gestan los primeros acercamientos de los grupos de sindicalistas, principalmente de tendencias políticas feministas con trabajadoras del IMSS, pero su vinculación con estas tendencias provienen principalmente de su relación con un grupo dirigido por Jennifer Cooper, una académica feminista, fundadora del grupo Mujeres en Acción Sindical (MAS). Grupo que anteriormente

(1985) se llamaba “Brigada feminista”, cuyos objetivos eran, entre otros: impulsar el proceso de construcción de la lucha de las mujeres como sujeto político y sujeto revolucionario; construir un proyecto político feminista que articulara praxis y análisis; e impulsar en los centros de trabajo la construcción de corrientes feministas autónomas (MAS, s/f). Este grupo propone en los 90 acciones de equilibrio necesarias como ajustar los tiempos laborales a los tiempos maternos, demanda que tiene que ir acompañada de una medida necesaria en la distribución del trabajo doméstico como es que los hombres y las mujeres compartan las tareas domésticas, que incluyen la crianza y el cuidado de los hijos, las actividades domésticas, la gestiones de la administración del hogar, la redistribución de los roles de género, etc⁶.

Los sectores con los que ha trabajado este grupo han sido costureras y empleadas ocupadas en el sector servicios, como las trabajadoras del sector salud, especialmente del IMSS, quienes junto con otros grupos, corrientes sindicales y mujeres sindicalistas de diversos sindicatos de las ramas de la industria y servicios, organizaron una Red de Mujeres Sindicalistas en 1997.

El antecedente más inmediato en la formación de esta red, según se lee en su folleto, fue el II Encuentro Nacional de Trabajadoras realizado en Oaxtepec, Morelos, en octubre de 1995, donde participaron 500 mujeres de diversas organizaciones, tanto sindicales como académicas y no gubernamentales⁷. De aquí emanó la Coordinadora Nacional de Mujeres Trabajadoras en 1996, quien organiza un seminario sobre liderazgo, al que acudieron 30 mujeres sindicalistas, evento auspiciado por el Sindicato de la Industria Automotriz (CAW) y por el Congreso Laboral Canadiense (CLC). Este grupo de mujeres que organizó este seminario de liderazgo, decide integrar en febrero de 1997 la Red de Mujeres Sindicalistas.

Otro antecedente que conocemos respecto a la configuración de esta Red es la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), la cual también se funda ese mismo año (1997), en la cual participan hombres y mujeres, aunque éstas en mucho menor medida, representantes de los comités ejecutivos del mismo SNTSS, del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (SNTRM), de trabajadores bancario/as (FESEBES), de la Asociación Sindical de Sobrecargos y Aeromozas (ASSA) y de universitarios (STUNAM), entre otros sectores. El proceso

³ La Jornada, 25 de mayo de 1989, p. 24.

⁴ La Jornada, 31 de julio de 1989, p. 12.

⁵ El Día, 13 de septiembre de 1989, p. 2.

⁶ Mujeres y sindicatos, documento presentado en la Mesa de Medios y Género. El futuro del sindicalismo mexicano y la participación de hombres y mujeres, CIMAC, México, 5 de junio de 2001.

⁷ Red de Mujeres Sindicalistas. “Respetando la diferencia, fortalecemos los sindicatos. 1997-1998”.

de gestación de la UNT ha ido acompañado de una crítica a la política neoliberal, al establecimiento de los pactos económicos y los topes salariales.

Las lideresas que destacaron en la UNT desde sus inicios fueron Alicia Sepúlveda, del Sindicato de Telefonistas, Secretaria de Relaciones Exteriores en 1997, Ninel Salcedo del Sindicato Unico de Trabajadores del Colegio de México, Secretaria General durante tres períodos (hasta 1999), y Alejandra Barrales de ASSA, Diputada Federal por el PRD en la legislatura de 2001. En el caso del SNTSS siempre fue dominante la figura de líderes masculinos.

Actualmente integran esta Red un promedio de 70 mujeres, algunas de ellas lideresas en sus sindicatos o con posibilidad de serlo. Han participado en alguno de los tres seminarios impartidos a lo largo de 1997 por esta Red⁸.

Las integrantes de esta Red tienen una importante participación de sindicalistas del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS), así como del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM), Sindicato de Trabajadores de Banca Serfin, Sindicato Nacional de Trabajadores de BANCOMER, Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), Sindicato de Trabajadores de la UNAM (STUNAM), Sindicato Independiente de Trabajadores del Colegio de Bachilleres (SINTCB), Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del D.F., entre otros.

Uno de los principios de esta Red es “mantenerse unidas de forma voluntaria, apoyándose unas a otras en los casos en que se organizan talleres, conferencias y seminarios en cada organización” y “compartir experiencias y conocimientos siempre con el afán de avanzar en conjunto, sumando siempre, nunca restando”.

Esta Red está estructurada en cinco comisiones que van desde la de Prensa y Propaganda hasta la de Formación Político Sindical. Tales comisiones integran la coordinación de esta Red, “en el intento de crear un liderazgo compartido”. Se reúnen en forma rotativa en las instalaciones de los sindicatos y mantienen relaciones “fructíferas y solidarias” con otras organizaciones de mujeres, cualquiera que sea su afiliación política y de diversas áreas de trabajo⁹.

Los objetivos o lo que “quieren lograr con esta red” está principalmente orientados en tres sentidos: 1) hacia la promoción de la participación de las mujeres en los sindicatos; 2) hacia la formación de liderazgos a través de la capacitación, con base en el método de educación participativa para desarrollar el pensamiento crítico entre

las sindicalistas; y 3) hacia la incorporación en las agendas de trabajo de los sindicatos, en los Contratos Colectivos, así como en las políticas económicas, de las demandas de género que combatan la segregación laboral y otras formas de discriminación. Se buscan promover las propuestas y estrategias que garanticen mejores condiciones de vida y los derechos laborales de las trabajadoras¹⁰.

Una de las representantes de la sección XXXIII del SNTSS que más se ha destacado por su participación en esta Red es la enfermera Graciela Becerril, quien es la titular de la Comisión de Selección de Recursos para Cambio de Rama de la sección¹¹. Ella proviene de la corriente Roji-Negra, cuando era oposición a la dirección nacional del SNTSS. Participó en el movimiento de enfermeras en 1989 y desde hace 18 años ocupa cargos sindicales. Su padre era representante sindical del sindicato de ferrocarrileros y siempre le interesó lo relacionado a lo sindical. Por eso no le costó ningún trabajo convertirse en una lideresa pragmática. Su vínculo con la Red es muy directa y determinante para reafirmar su identidad y su carácter de mujer fuerte, autosuficiente, moderna y pragmática. No se considera feminista sino con “conciencia de mujer”, pues le gusta ayudar a otras mujeres. Graciela Becerril señala que en el SNTSS el “trabajo con mujeres es difícil.” Que sus compañeros luego ven su actividad como “feminismo.” Cuenta que en el reciente Congreso Nacional de Mujeres, celebrado en septiembre de 2000, en el que jugó un papel destacado, pero atrás de las grandes figuras del feminismo, por así decirlo, donde se “buscaba la reforma del Estado, y que las demandas de género estén presentes en él”, ella hubiera querido invitar a otras tres mujeres del SNTSS, pero considera que es difícil convencerlas de la importancia de solidarizarse entre las mujeres. Ella se manifiesta “apolítica”, aunque toda su actividad está muy politizada.

Gracias a su activismo, Graciela Becerril ha tenido contacto con dirigentes políticas. Nos cuenta que fue con Dulce M. Sauri, Presidenta del PRI en ese entonces, antes de que perdieran las elecciones a la Presidencia de la República. Dice que Sauri “apoya a las mujeres, a las que quieren superarse, que tengan ‘conciencia de clase’, ‘las que no echan abajo el trabajo de otras.’ Ella suele enviar pasteles o arreglos de frutas a las mujeres, en cualquier circunstancia. Con sabiduría, dice, “como el PRI.” De ahí que, afirma, como 100 gentes la adoran. También suele gestionar diplomas para las

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Entrevista a Graciela Becerril, titular de la Comisión de Selección de Recursos para Cambio de Rama de la sección XXXIII.

trabajadoras. Ella se formó como lideresa desde los tiempos en que era secretario general del SNTSS el doctor Miguel. Ángel Sáenz Garza (1989-1994), quien la envió a cursos para formación de liderazgos.

Ella se pronuncia por defender a las mujeres golpeadas. Sabe bien que los del PRI no apoyan a las mujeres en esa situación en los Ministerios Públicos. Dice que las mujeres deben estar centradas; que hay que hacer conciencia; y que hay que sentar cimientos del trabajo entre las mujeres para que accedan a más puestos de representación. Ella se cataloga como una “mujer moderna”, pero “no libertina”.

El nivel de conciencia relacionada específicamente con la problemática de las mujeres no parece muy definido, de acuerdo con el cuestionario-guía que aplicamos en el hospital aludido. La mayoría de las bases estudiadas desconocen si la sección sindical interviene en su centro de trabajo. Piensan que tal vez intervengan para presionar a la institución para que pongan a las mujeres, principalmente las embarazadas, en servicios menos riesgosos; o para intervenir en embarazos de alto riesgo; tramitar licencias de maternidad, solicitar el permiso de lactancia, tramitar el servicio de guardería, gestionar los festejos del día de la madre y de la rama, por ejemplo, el día de la enfermera, de la secretaria, de la trabajadora social, del médico, el aniversario del sindicato y cualquier otro evento, incluidos los sindicales.

Esta es la percepción que tienen de los asuntos de la mujer, una percepción directamente vinculada a la maternidad, a la idea de que los únicos problemas de las mujeres en el trabajo son los de la maternidad. Nadie percibió problemas de hostigamiento sexual, nadie mencionó la organización de talleres y cursos para atender otras necesidades de las trabajadoras, tampoco hicieron referencias a la necesidad de actividades que fomenten la cultura, aunque sabemos que son muy frecuentes diversas actividades denominadas “culturales y deportivas”. Muchas de estas son dirigidas en general a las familias, a las asisten principalmente mujeres. Además recordemos que el propio IMSS cuenta con varios teatros en la ciudad de México y en general en la República Mexicana, adonde también reciben descuentos para que asista toda la familia.

Las principales actividades del CES y el CEN fueron percibidas en relación, principalmente con cuestiones sindicales, como los cursos de formación sindical que se imparten o se gestionan en el edificio de Zamora, en las instalaciones del CEN del SNTSS, aunque tiene otras en la ciudad de México, como el Centro de Convenciones y varios auditorios distribuidos en diversas zonas de la ciudad, así como el

Centro de Estudios Sindicales y de la Seguridad Social (CESSS) que actualmente dirige el Dr. Antonio Rosado, ex secretario general del SNTSS (1994-1998). Las actividades del CESSS fue la segunda actividad del CEN percibida por las y los trabajadores, aunque una mayoría de los entrevistados no sabían de la existencia de este centro.

Otra de las actividades que se impulsan en cada ejemplar del periódico sindical (“Seguridad Social”, editado por el CEN) y en los mismos centros de trabajo, a través de carteles y/o de volantes que se recogen en el local sindical, son los llamados “Sábados de Integración Familiar” que, como su nombre lo indica, son actividades deportivas, artesanales, psicológicas y culturales dirigidas para que todos los miembros de la familia participen, las compartan y disfruten. Van desde exposiciones de pintura, conciertos, ciclos de cine, obras de teatro, hasta talleres educativos y formativos sobre los hijos, los padres, sobre el problema de las adicciones, del alcoholismo, etc.

Por lo general la inauguración de esos eventos es realizada por el Secretario General del Sindicato y su esposa. Esto tiene un gran valor entre las bases: que las esposas de los representantes sindicales los acompañen en estos eventos, pues simboliza la integración de la familia, el papel tradicional de la mujer, la cohesión de los lazos familiares tanto de los consanguíneos como de los otros lazos que se crean en el trabajo (compadres, amistades, compañeros/as y otros vínculos similares).

La Secretaría de Acción femenil se dedica prácticamente a gestionar asuntos relacionados con las guarderías y apoya las actividades de otras carteras como la de Asuntos Técnicos y el Exterior que en 2001 organizó pláticas sobre el Plan Integral de Calidad (PIC), sobre la reforma laboral y las relaciones laborales en el IMSS, entre otras.

En general se llevan a cabo pocas actividades dirigidas a tratar problemas o temas relacionados con las mujeres, por ejemplo de seis eventos entre cursos, seminarios y conferencias organizadas por la Secretaría del Exterior, y de Asuntos Técnicos, en ese año, sólo uno, impartido por nosotros, trató directamente sobre la participación de las mujeres en los sindicatos en México.

Las mujeres no siempre participan activamente en estos eventos, aunque algunas denuncian irregularidades y discuten problemas en torno de la democracia. Su participación es más bien de otra naturaleza. Hacen la “talacha” en las carteras donde se requiere de mucho trabajo de servicio. Aparte de la cartera de Acción Femenil, llegan a ocupar otras como las del Exterior, de Asuntos Técnicos, de Admisión y Cambios, de Capacitación y Adiestramiento, y algunas

comisiones como las de Honor y Justicia, de Vigilancia y de Fomento de la Seguridad Social, entre otras.

En este sindicato las mujeres no han llegado a ocupar la secretaría general del CEN, siempre han sido hombres y médicos. Aunque sí han ocupado las secretarías generales de comités seccionales y varias carteras del Comité Ejecutivo Nacional, como sucedió cuando fue Secretario General del SNTSS el doctor Rocha Larraizar (1998-2002), donde había algunas mujeres, además de la titular de la cartera de Acción Femenil, como Laura Narváez (Secretaria del Interior), Carmen Escamilla (Secretaria de Trabajo) y Magdalena Salgado Valdovinos (Comisión Nacional de Cultura y Recreación). Esta última representa al SNTSS en los eventos organizados por la Red de Mujeres Sindicalistas. Curiosamente las responsables de las carteras de Acción Femenil casi no asisten a estos eventos, pues a decir de la titular de esta cartera en la sección, “sólo invitan a mujeres” y se le haría importante que también invitaran a hombres. Pero, dice: “la verdad, las compañeras lo que más piden son pláticas sobre superación personal, porque tienen muchos problemas personales con los esposos, los hijos y la familia”.

En el SNTSS destaca la presencia femenina en prácticamente todos los comités ejecutivos seccionales, por ejemplo en la sección XXXI de Baja California Sur el 50% de los cargos del Comité Ejecutivo Seccional (1999-2003) están ocupados por mujeres y los cargos en comisiones y subcomisiones llegan a rebasar este porcentaje. Algo similar ocurre con la sección XV de Guanajuato (1999-2003): el 43% de los cargos están ocupados por mujeres, la mayoría auxiliares de enfermería y enfermeras generales.

Al parecer esta participación de las mujeres en los comités ejecutivos ha tenido cierto ascenso. Tal vez porque las mismas mujeres, como es el caso de las enfermeras, han presionado a hombres y mujeres para tener una presencia en los comités ejecutivos o porque ha habido un ascenso de la conciencia de clase y género que les permite pelear y ganar elecciones. Uno de los comités que tuvo una importante presencia femenina es el que estuvo presidido por el Dr. Saenz Garza (1989-1994). Aquí no sólo se observa la participación de las enfermeras sino de doctoras y de mujeres de otros sectores como laboratoristas, psicólogas y licenciadas.

Es interesante observar que el promedio de representación llega a ser de entre 25 y 30% en los comités ejecutivos seccionales. Tan sólo en la Sección XXXIII, la secretaría general

ha sido ocupada por dos enfermeras. La primera secretaria fue Magdalena Rodríguez, una enfermera enigmática de la que se habla mucho, pues se dice que era muy ordenada, trabajadora y responsable, pero que se rodeo de gente nefasta¹².

La tradición cuando se ocupan secretarías generales seccionales es que después ascienden en la estructura sindical. Sin embargo, Magdalena Rodríguez, prefirió regresar a su base y no volver a participar en el sindicato, ni como base ni como representante, incluso se jubiló en 2001 y ni siquiera se despidió de nadie, menos permitió que le hicieran festejos.

La actual secretaria general de la sección es la enfermera Luz María Morán, quien salió de la clínica 25. Ella es una mujer con algunos rasgos de liderazgo que corresponden a los de mayoría, como ser firme y decidida, aunque es una persona amable y cálida dentro de su rigidez, pues le gusta el diálogo y la comunicación. Considera que “los protagonismos en la sección XXXIII se han acabado porque no podemos generar un 50 ó 100% de demanda salarial que nos les vamos a cumplir; y se los dije bien claro, que no habría de ir a ninguna unidad con esperanzas de ilusión sino con esperanzas de trabajo y de fortalecer esta nuestra sección sindical”¹³.

Hay que decir, sin embargo, que existe un personaje masculino que tiene una fuerte autoridad sobre todas y todos en el CES de la sección XXXIII, Eduardo Rodríguez, “Lalo”, quien fue delegado 10 años en el Hospital de Especialidades de la Raza y que salió del sector de intendencia. Fue el segundo secretario general de esta sección (la tercera es Luz Ma. Morán) y hoy es miembro del CEN, de la cartera de Conflictos, instancia en la que ha permanecido hasta la fecha (2004).

Algunas de las mujeres que han estado en cargos de representación no siempre se han destacado por su buen desempeño y honestidad. No conocemos muy bien el caso de Irma Islas, quien fuera secretaria general de la sección XXXII, en tiempos de Rosado, sabmos que ella fue destituida por el mismo Rosado acusada de malversación de fondos y encarcelada, aunque se habla de pugnas entre ella, por su pertenencia al PRD y el CEN, pero nadie nos ha podido precisar nada.

Liderazgos femeninos y masculinos

¹² Entrevistas a M.L., enfermera psiquiátrica del hospital general de zona 29 y a G.B. del CES de la sección XXXII.

¹³ Discurso pronunciado en el LIV Consejo Nacional Ordinario de la Sección XXXIII, octubre de 2000.

Lo que observamos fueron liderazgos femeninos y masculinos que tienen en común el ser fuertes, carismáticos, dominantes y autoritarios; algunos responden a la orientación política oficial del SNTSS, es decir, a la del PRI, con algunos matices. Otras posiciones responden a diversas orientaciones políticas, como las que provienen del PRD, y otras que se derivan de algunas orientaciones sindicalistas y feministas. Sin embargo, la orientación de las acciones de todos y todas coincide en la defensa de su contrato colectivo de trabajo y de la seguridad social como un servicio público, que implica la solidaridad intergeneracional. Esto por principio le imprime una cualidad unificadora históricamente reconocida que, como veremos más adelante, cohesiona los lazos entre la comunidad alrededor de representantes con determinados liderazgos.

Las características de los liderazgos femeninos son diversas. Algunas son similares a las masculinas, como decíamos anteriormente, pues expresan fuerza, carisma, dominio y autoridad. Desde nuestro punto de vista, estos son los rasgos hegemónicos del liderazgo en general en el SNTSS. En el caso de los liderazgos femeninos hay algunas diferencias, como el que se mezclen estos rasgos y aspectos subjetivos relacionados a los apoyos y solidaridad entre ellas en problemas con la pareja, con los hijos, con los novios, con la familia, etc. Incluso, esto llega a formar parte del discurso sindical en las campañas electorales con planillas donde hay mujeres propuestas, como sucedió en la delegación que estudiamos: esta consigna de votar por ellas, por la “sensibilidad femenina” que tienen para atender esos problemas, probablemente fue uno de los elementos que intervino en su triunfo electoral y en la derrota de la otra planilla compuesta totalmente por hombres en las elecciones del 2001.

Las diferencias que tienen entre sí las lideresas o mujeres con atributos de lideresas son que no todas se han formado desde la ideología priista, algunas se han formado en las filas de la oposición o en las del feminismo. Otras provienen de alguna tradición sindicalista paterna o tienen orientaciones de izquierda o simplemente son gente con una conciencia crítica de la situación en general del país y en particular del IMSS, porque es gente informada, que tiene

estudios, incluso a nivel superior¹⁴.

Algunas reflexiones finales

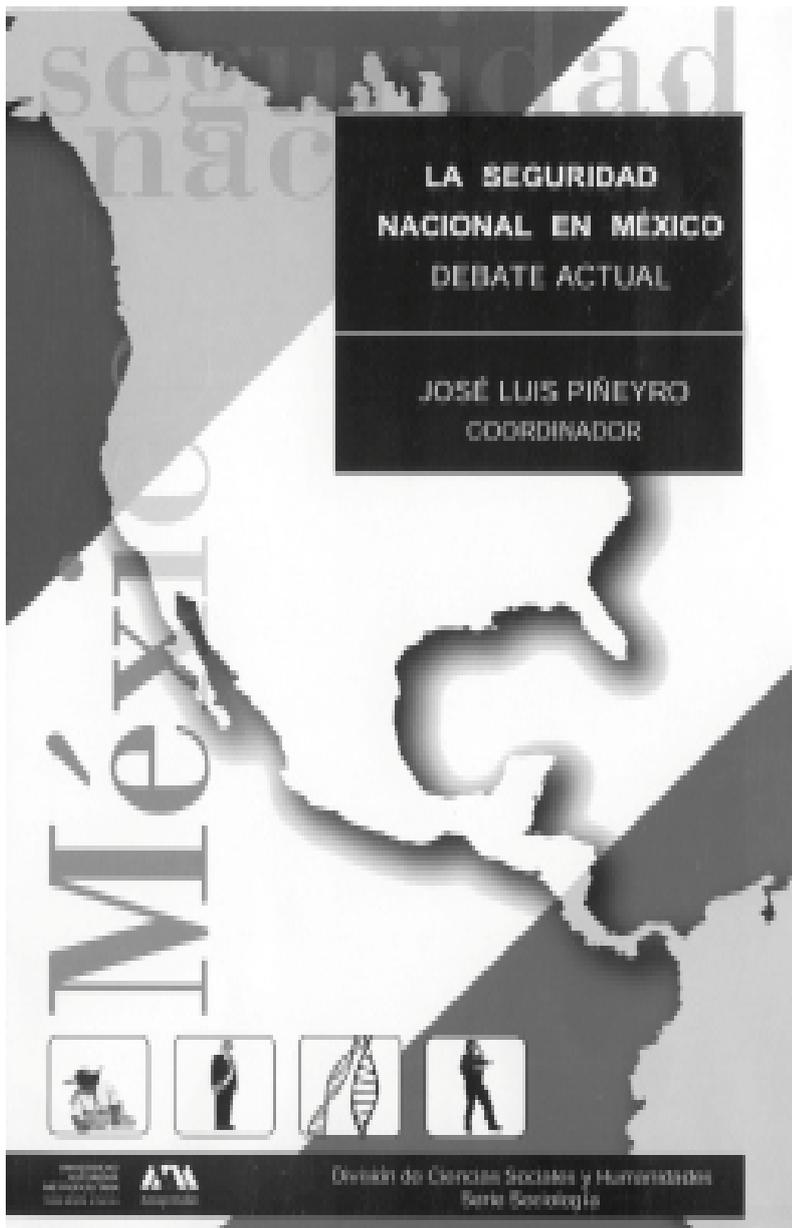
La experiencia colectiva de las y los trabajadores del IMSS, afiliados al SNTSS, y las relaciones entre ellas y ellos, evidencian las complejidades que se producen en las relaciones de poder inter e intragenéricas de cualquier organización. Para entender esta experiencia es necesario estudiar las tendencias políticas e ideológicas que dominan el escenario sindical del país, los momentos de crisis por los que ha pasado el SNTSS, su relación con el PRI y el presidencialismo; su rompimiento con el Congreso del Trabajo y su entrada a la UNT, su liderazgo en la propia UNT, su relación con otros partidos políticos, con grupos feministas, sindicalistas y otras organizaciones y la defensa de sus condiciones de trabajo, plasmadas en el contrato colectivo de trabajo.

En este trabajo hemos incursionado en un terreno complicado como es el de la relación del sindicato en la formación de la conciencia política, que comprende una práctica ideológica y cultural de hacer política a nivel sindical; el o los sentidos que le dan los sujetos a estas prácticas; así como la construcción de una conciencia de clase y de género a partir de acciones colectivas e individuales. Es decir, exploramos las formas de practicar y concebir la política en el ámbito sindical y de género en el SNTSS, y la conformación de la experiencia, la cual es generadora de mayor conciencia, porque es una conciencia más informada, con mayor calidad y mejores elementos de análisis, por lo tanto es más profunda y crítica.

Las dimensiones de esta conciencia son muy complejas y difíciles de analizar. La sociología y la antropología políticas han desarrollado algunas líneas de investigación sobre la cultura política, que incluyen de manera importante el estudio de la conciencia política, igual los estudios del trabajo y de género desde estas mismas disciplinas y de la economía han estudiado la conformación de la conciencia y la subjetividad. Pero el campo de la política es complejo. Representa un territorio social donde se producen y reproducen las relaciones de dominación, donde las acciones desde la subalternidad pueden dar indicios de la formación de una conciencia política de clase y género. Para ello tenemos que considerar el estudio de las relaciones que se producen en la intersección entre el género, la clase y el poder.

Las acciones y actividades sindicales, como vimos, no siempre gestaron una conciencia de este tipo. Estas experiencias configuraron algunas estrategias en torno

¹⁴ Nos encontramos con una enfermera, un enfermero y un trabajador de intendencia. Ella con una licenciatura concluida en sociología, él con una carisma particular alrededor de la compasión y la bondad y con una licenciatura en relaciones internacionales, ambos habían estudiado en la UNAM. Es gente que lee el periódico, libros, revistas; consulta internet, etc. es decir, es gente que está informada y puede mirar críticamente la realidad.



sentimientos para preservar el sentido nacionalista en torno a la defensa y protección de la seguridad social y/o de sus derechos laborales, pero sin una adscripción genérica. Muchas veces las mujeres reprodujeron en los centros de trabajo y en el sindicato el papel de madres, dedicadas al servicio de la familia, los hijos o los compañeros de trabajo, hombres y mujeres.

La forma de hacer política de los grupos que dirigieron y llevaron a la práctica acciones diferentes a las de la posición oficial del sindicato, propició que la misma oposición al CEN del SNTSS se disgregara y prácticamente desapareciera a lo largo de los años 90; dejando una conciencia poco crítica y plagada de sentimientos de apatía e indiferencia y con muchos resentimientos hacia quienes alguna vez configuraron esta oposición. Las mujeres, aunque participativas y activas en el sindicato, no lograron tampoco influir en la adquisición de una mayor conciencia de clase y género. Su experiencia se vio reducida al reforzamiento de la participación femenina en las actividades sindicales tradicionalmente dominadas por hombres, aunque hubiera una importante presencia de las mujeres en cargos sindicales; mientras que las tendencias feministas tuvieron poca incidencia en la orientación de la política sindical y en el ascenso de una conciencia de género entre las bases y sus dirigencias, por lo que el reto que se presenta en este sindicato es la búsqueda de mecanismos y estrategias que influyan en la formación política de las mujeres en un sentido feminista y de género.

Pero lo anterior no quiere decir que

a reivindicaciones salariales; a negociar en los mejores términos la revisión de su contrato colectivo de trabajo y en general a defender los derechos laborales adquiridos a lo largo de décadas, en estrecha relación con el sistema político imperante de partido único, con hegemonía del PRI, Pero no se plantearon de manera prioritaria los derechos de género. Las y los trabajadores al mismo tiempo que gestaban sentimiento de rebeldía, reproducían otros

no se hayan dado cambios moleculares significativos en los diversos sujetos que conforman el SNTSS. A pesar de las limitaciones del proceso al que aquí nos hemos referido, es indudable el ascenso de la presencia de las mujeres en la vida cotidiana del SNTSS. Sus demandas muchas veces están más orientadas a la defensa del sindicato en su conjunto, en particular del contrato colectivo de trabajo, que a las demandas específicas de género. Pero esto no quiere decir que

El paradójico Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación

Marco Antonio Leyva Piña*
Janette Góngora Soberanes**
Javier Rodríguez Lagunas***

Poco ayuda atribuirle sentidos y características al maestro, de revolucionario o crítico por naturaleza, o de eternamente engañado. En un sindicato como el del magisterio, la diversidad y el pluralismo son un hecho. Existen intereses, actitudes, preferencias e identidades heterogéneas. La pretensión de un sujeto que actúa, con aspiraciones, actitudes y emociones iguales o semejantes está fuera de lugar, al menos para el magisterio. ¿Acaso los dolores del SNTE se resolverían con la homogeneización hacia una ideología? En todo caso, los que tienen que decidir son los maestros con base en su conocimiento práctico siempre en tensión e intercambio con el conocimiento teórico.

En los estudios de las organizaciones sindicales y del movimiento obrero en el país existe una fuerte tradición de análisis que coloca como su eje a la función de estas organizaciones en la estabilidad del sistema político¹. El enfoque más influyente en esta tradición, para analizar la relación entre sindicatos y Estado, es el del corporativismo. Al interior de dicha tradición se han frugado intensos debates respecto al contenido y alcances teóricos de dicho concepto. Con

excepción de algunos autores que han intentado la problematización teórica y metodológica del concepto corporativismo para su aplicación a estudios de caso, existe una tendencia que lo acota a una simple subordinación y control de los sindicatos por parte del Estado².

Desde esta perspectiva del control y de la subordinación, se observa a los actores laborales a partir de los liderazgos —sujetos activos racionales— versus masas obreras y de empleados pasivos, engañados y manipulados, que mantienen el control exclusivo de re-

ursos de poder en comparación con agentes subordinados que carecen del mínimo de recursos en una estructura de dominación asimétrica.

Por otro lado, se observa al corporativismo como contrario a la democracia. Liberar a los agentes subordinados de las estructuras y las relaciones corporativas se percibe como un movimiento con orientación democrática, quizá ya no de una revolución socialista. Al corporativismo, visto como un modelo sindical indeseable para los trabajadores, el funcionamiento de la economía y de las empresas se le ha pronosticado diferentes momentos de su extinción: a) se supuso que el neoliberalismo sustentado en modelos pluralistas de la acción política necesitaría para su consolidación la desaparición del

* Profesor-Investigador, UAM-Iztapalapa.

** Profesora-Investigadora, UAM-Xochimilco.

*** Profesor-Investigador, UAM-Iztapalapa.

¹ Reyna, José Luis, "Control Político, estabilidad y desarrollo en México", en Cuadernos del

CES, No. 3, El Colegio de México, 1974, México.

² Bizberg, Ilan, "La crisis del Corporativismo Mexicano", en Foro Internacional, El Colegio de México, No. 4, Vol. XXX, Abril-Junio, 1990, México. De la Garza Toledo, Enrique, La crisis del Corporativismo en México, Friedrich Ebert

corporativismo sindical, b) que los procesos de modernización económica en el país se obstaculizaban por la presencia del corporativismo sindical, el que quizá refuncionalizándolo sería aún útil para los intereses económicos de los empresarios y del Estado, c) la aparición de nuevas tecnologías y formas de organización del trabajo harían estallar al corporativismo o en su caso posibilitarían construir microcorporativismos, d) con la muerte de Fidel Velásquez, el corporativismo tradicional estaría herido de muerte y a partir de ese evento histórico vendría, en efecto cascada, la desaparición del sindicalismo institucional y e) que con el triunfo de Vicente Fox Quezada a la presidencia de la República Mexicana, como signo del ascenso de la democracia en el país, el corporativismo sindical desaparecería para dar paso a un “nuevo modelo sindical”³.

Hasta el momento, el corporativismo sindical ha demostrado en algunos casos, una fuerte impermeabilidad hacia los cambios en el país, en otros casos han encontrado formas astutas de refuncionalizarse como los telefonistas, proceso tipificado como de poscorporativismo, cierto es que sobrevive y en algunos casos se fortalece aprendiendo a combinarse con procesos democráticos⁴.

Si en la teoría se presentó al corporativismo como excluyente de la democracia, en la práctica este sistema de intermediación de intereses ha sido un puntal de las estrategias económicas y productivas neoliberales, y con el gobierno federal actual se presenta como uno de sus sustentos básicos. Se puede observar una gran adaptación del corporativismo a diferentes formas de gobiernos, ya sean priístas, panistas o perredistas, y hacia las exigencias de competitividad de los empresarios con sus agremiados.

Vale la pena continuar pensando cómo se tendría que transformar el corporativismo, pero, ante las evidencias empíricas de su sobrevivencia y adaptación, convendría intensificar las observaciones en cómo funciona y se sostiene sobre diferentes formas de gobierno nacionales, regionales, locales y al interior de las empresas y organizaciones sindicales.

En los estudios del SNTE también se requieren, esfuerzos adicionales para entender a una organización que, si bien ha

recibido atención analítica, requiere de más esfuerzos de análisis empírico y de problematización teórica. El corporativismo en el magisterio se observa analíticamente como contrapuesto a la democracia sindical y a la eficiencia de las políticas educativas, digamos por ahora a la calidad de la educación de los mexicanos. Se presenta la transformación del SNTE, de un modelo corporativo a un modelo democrático, como una exigencia para mejorar las condiciones de trabajo y de vida de más de 1 millón de maestros, para incentivar la formación de una verdadera ciudadanía como parte sustancial de la nueva identidad sindical y para coadyuvar en el fortalecimiento de la democracia en el país, a partir de ser un sujeto autónomo de partidos y en la formación de calidad y con ética de alumnos. Así se tendría a un sindicato que, en lugar de ser un obstáculo a la educación, a la democracia y al magisterio, se convertiría en promotor del desarrollo.

Estos principios normativos de la transformación del SNTE son valiosos y legítimos como cualquier otra ideología; sin embargo, pese a su constancia discursiva en las cúpulas y bases magisteriales, a nivel nacional, sólo permean con poca suficiencia a los actores escolares. El SNTE, con su corporativismo tradicional, no sólo ha sobrevivido sino que se ha fortalecido en tiempos neoliberales y en la actualidad, aun más en tiempos de democracia liberal a la Fox. Extraña cohabitación para poder ser valorada por diversas teorías del corporativismo y de explicaciones que vinculan al poder sólo con el conflicto y el control, entendido más de las veces como manipulación y/o violencia.

Ante un SNTE que no es monolítico y que sólo se observa a partir de lo que hacen o dejan de hacer los líderes sindicales, valdría la pena tomar en serio las sugerencias de Susan Street de recuperar la dimensión de subjetividad de los maestros, como intento de mirar las prácticas de los sujetos más allá de imputarles comportamientos desde las condiciones estructurales o de los liderazgos. También son interesantes los análisis comparativos del sindicalismo magisterial de Aurora Loyo, pues se propone una veta que puede ofrecer descubrimientos interesantes para la comprensión del SNTE⁵.

El conocimiento teórico acumulado del SNTE nos permite derivar, por lo menos, las exigencias siguientes para el presente documento. Centrarse en la acción de los prin-

Stiftung, México 1989.

³ Leyva Piña, Marco Antonio y Rodríguez Lagunas, Javier, “¿Fin del Letargo Sindical? en El Cotidiano, No. 87, UAM-A, enero-febrero, 1998. De la Garza Toledo, Enrique. “La crisis de los modelos sindicales en México y sus opciones”, en De la Garza Toledo Enrique y Carlos Salas (coord.), La situación del trabajo en México, 2003, UAM-Plaza y Valdés, 2003, México. Bizberg, Ilan, Ibid.

⁴ De la Garza Toledo, Enrique, La democracia de los Telefonistas, UAM-

Plaza y Valdés, 2002, México.

⁵ Street, Susan, “El movimiento magisterial como sujeto democrático ¿autonomización de los educadores o ciudadanía de la educación?” en El Cotidiano, No. 87, UAM-A, enero-febrero, 1998, México. Loyo, Aurora, “Los sindicatos docentes en América Latina: entre la lógica laboral y la lógica

cipales líderes es insuficiente, pues es muy limitado hacer similitud de una organización a un individuo o conjunto de ellos. La metáfora de las teorías elitistas que consisten en el dominio de pequeños grupos de selectos al margen de la subjetividad y el conocimiento práctico de los maestros, parece que llegan a su límite y la forma de superarlo no estaría ya en el incremento de denuncias de prácticas viciadas que más bien tendrán como plano el quehacer político directo. Tampoco se puede concebir a los procesos de dominación a partir de enfrentar al corporativismo con modelos formales de democracia.

En este trabajo, tan insuficiente como varios de los comentados, se intenta reflexionar respecto a diversas acciones del SNTE como organización que se encuentra constituida por una heterogeneidad de actores magisteriales y diversas expresiones sindicales que construyen sus prácticas escolares y políticas en condiciones estructurales que limitan y condicionan a su acción, pero sin claudicar a esas restricciones, pues en la movilización de recursos de poder los sujetos construyen más subjetividad creativa que genera opciones de acción. Más que insistir en comparar el comportamiento del SNTE con modelos formales de democracia para labrar su quehacer escolar y político, intentamos dirigir el esfuerzo en aproximarnos a la comprensión del comportamiento de esa organización a partir de “contextualizar su acción” en tensión con algunos presupuestos que circulan respecto a su forma de reproducción.

El snte es Elba Esther Gordillo: los líderes imponen su voluntad a las organizaciones

En distintos análisis políticos y artículos periodísticos acerca del SNTE resulta convencional identificar a esta organización con el liderazgo de Elba Esther Gordillo, a quien perciben como un actor activo que tiene el control monopólico del poder y se impone a un ente apático y homogéneo, conformado por maestros engañados, pasivos e indiferentes.

Se crea una narrativa del SNTE como si hubiese nacido a la llegada de la maestra. Es indudable que ella impulsó, en la década de los noventa, el llamado “Nuevo Proyecto Sindical” a través del cual el sindicato se reposicionó nuevamente como un agente activo en la vida política nacional. Pero el SNTE ni se reinventó, ni se transformó totalmente. Prevalecen en el sindicato estructuras organizativas y culturas políticas tradicionales con elementos nuevos que orientan las prácticas políticas y profesionales de los maestros. En este sentido, la maestra es entendible a partir del SNTE y

no a la inversa. Es necesario redimensionar la figura de la maestra Gordillo para poder observar a los maestros como actores que cuentan con recursos de poder que accionan o no dependiendo del entendimiento que tienen de las normas y reglas que definen las condiciones estructurales de sus prácticas sindicales.

La metáfora del poder que consiste en atribuirle a un pequeño número de sujetos la propiedad de recursos de asignación y autoridad y a las mayorías presentarlas sin recurso alguno, razón por la cual son dominadas carece de argumentación teórica sólida. En consecuencia, pensar la política como un ejercicio en la distribución del poder a partir de la lucha exclusivamente contribuye a fortalecer la idea de un personaje omnipotente que impone su voluntad a un millón doscientos mil maestros, incluso sobre su resistencia.

A diferencia de esta representación del poder, sustentada en el liderazgo absoluto de una persona, valdría explorar la perspectiva de Giddens, para quien la acción social y el poder se sustentan en seres humanos, agentes inteligentes que registran reflexivamente el fluir de su recíproca interacción⁶.

Hay que aclarar que, para Giddens, reflexibilidad no es igual a autoconciencia, significa la capacidad ontológica que tienen los seres humanos de entender y ejercer control de sus actividades en el tiempo y espacio. En este sentido, sugerimos que los maestros son actores activos en la constitución de sus prácticas, interacciones y relaciones en estructuras de dominación asimétricas sindicales, a nivel nacional, regional y local.

Desde esta perspectiva se deriva la exigencia de mirar a los maestros como actores sociales concedores y entendidos de la relaciones de dominación que constituyen y a su vez restringen su acción. La metáfora del maestro engañado, inmovilizado por el miedo y comprometido en su acción por intereses económicos exclusivamente hay que revalorarla, puesto que insistir en liderazgos con características poco deseables ampliamente reseñadas en la prensa y en diversos análisis, comparándolos con tipos ideales que deberían prevalecer poco ayuda a entender la complejidad de una organización como el SNTE.

El snte, obstáculo de la reforma educativa

Resulta ya una convención afirmar que los cambios institucionales para mejorar la calidad de la educación son

profesional” en Revista Iberoamericana, No.25, enero-abril, 2001.

⁶ Giddens, Anthony, Constitución de la sociedad, Amorrortu, Buenos

obstaculizados por el SNTE. Se dice que el SNTE es el principal responsable del “deterioro” de la calidad de la educación. Existe una percepción paradójica y dualista en torno a los maestros: valoración de los docentes en la retórica, negligencia y desconfianza en la práctica. Al mismo tiempo que se les considera como los principales protagonistas del cambio educativo y responsables de mejorar la calidad educativa, se les percibe paralelamente como obstáculo por su débil formación académica derivada de su pésima y obsoleta representación sindical.

Se considera que el SNTE tiene el monopolio de la educación básica y normal y que, para hacer posibles las reformas educativas, es necesario prescindir del sindicato, ya que se opone a los cambios por motivos corporativistas y por los intereses personales de sus líderes. No obstante, parece quedar fuera de la mayoría de las imágenes públicas que existen acerca de esta organización el carácter que goza cualquier sindicato en el país de representar los intereses de los trabajadores, su función en la negociación colectiva, y preservar la bilateralidad en las relaciones laborales. Es evidente que estas funciones sindicales molestan a cualquier pensamiento neoliberal.

A riesgo de esquematizar, se podría decir que los programas y acciones educativas puestas en marcha en los años noventa para la modernización del sistema educativo respondieron a la implantación de un nuevo modelo de organización y de gestión del sistema y de la escuela diseñado “desde afuera” por las presiones y recomendaciones de los organismos internacionales⁷ y “desde arriba” a partir de la negociación y acuerdos que se establecieron entre el gobierno, los empresarios y el sindicato magisterial. Resultado de ello es el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica y Normal. De ahí que podemos decir que, al contrario a la imagen pública que se tiene del SNTE como obstáculo de las políticas de modernización, el sindicato ha facilitado su desarrollo. Si bien, previo al Acuerdo, mostró resistencia sobre todo en cuanto al proceso de federalización educativa debido a los riesgos de desintegración del sindicato que implicaba; a partir de su suscripción ha acompañado la ruta de modernización de la educación básica y normal, asumiendo los costos que implica para el modelo de centralismo político y gestión sindical centrali-

zada actuar en una estructura de los servicios educativos descentralizada en los gobiernos estatales.

Otro ejemplo, más reciente, lo podemos hallar en el Compromiso Social por la Calidad de la Educación⁸, en que el SNTE ratifica su vínculo con el gobierno en turno, reitera su disposición a la construcción de acuerdos y asume el compromiso de impulsar una nueva cultura laboral orientada hacia la mejora de la calidad, de las formas de organización y gestión escolar, así como de fomentar una actitud responsable y comprometida entre los trabajadores de la educación con su materia de trabajo y con el derecho de los mexicanos a contar con una educación de buena calidad y equitativa. Hecho que, si bien puede interpretarse como retórico y producto de un proceso de posicionamiento político del sindicato, también expresa que el SNTE no es con exclusividad el obstáculo para la “mejoría” de la educación como plantean las autoridades educativas, que de manera incongruente, por una parte, realizan acuerdos de corresponsabilidad y, por otra, tratan de prescindir de él.

En el debate que provocó en el año 2002 la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), el SNTE mostró también, en un inicio, oposición a la propuesta, sobre todo porque distintas voces de los sectores empresarial, académico y gubernamental aprovecharon la oportunidad del debate en torno a la necesidad de autonomía del INEE y a sus funciones de dar transparencia a la información acerca de la educación en el país y a la rendición de cuentas, para, bajo el argumento de que no se puede ser juez y parte, invalidar al sindicato. Cuestión que se resolvió en el decreto de creación del INEE, al incluir a un representante del SNTE en la Junta Directiva, al lado de otros representantes de organizaciones civiles como Transparencia Mexicana, el Observatorio Ciudadano de la Educación, la Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Familia, la Unión Nacional de Padres de Familia, la Comisión de Educación del Sector Empresarial entre otras autoridades de instituciones educativas.

Valdría la pena señalar que en el neoliberalismo, considerado como una ofensiva hacia los sindicatos, se sugiere por especialistas laborales mantener la bilateralidad de la negociación de la condición salarial, condiciones de trabajo

Aires, 1995, p. 66.

⁷ Por organismos internacionales nos referimos al Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Instituto Internacional de Planeación de la Educación de la UNESCO (IIEPE), y la Oficina Regional de la Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC).

⁸ El Compromiso Social por la Calidad de la Educación fue suscrito en agosto de 2002 por el gobierno federal, los gobernadores de los estados, el poder judicial, el poder legislativo, instituciones de educación media superior y superior, asociaciones de padres de familia, el sector empresarial, el sector de comunicación social, organizaciones sociales e incluso religiosas para sustentar la corresponsabilidad entre la sociedad y los distintos órdenes de gobierno.

y materia de trabajo de cualquier sindicato. En este sentido, el SNTE ha mantenido, no sin obstáculos, la bilateralidad con la Secretaría de Educación Pública (SEP). Pero, a diferencia de muchos sindicatos de industria a los que se les plantea que mantengan ese principio que la flexibilidad en la contratación colectiva y en la producción persiguen vulnerar, al SNTE se le critica arduamente por mantener una relación bilateral con la SEP. ¿Acaso el principio de bilateralidad en las relaciones laborales es monopolio de los sindicatos que se auto-proclaman democráticos? ¿existe alguna razón jurídica o ética-política nugatoria del derecho a ejercer la bilateralidad por parte de los sindicatos llamados corporativos? ¿sindicatos débiles o de protección garantizan mejor representación a sus agremiados?

Las interrogantes referidas surgen porque es recurrente, entre los analistas del sindicalismo, la crítica a los modelos de desarrollo neoliberal por sus intenciones de modernización productiva, sin mediación sindical. No obstante, en el caso del SNTE nos encontramos frente a un actor que ha tendido un alto protagonismo en la sustentabilidad de la relación bilateral con las autoridades educativas. Situación que contrasta con otros gremios sindicales que han perdido ese poder y con el avance de los sindicatos de protección.

Se puede derivar de esto que la participación del SNTE se ha realizado en complicidad con el Estado para degradar, precisamente, la educación pública y el trabajo de los maestros. Posición que, por cierto, tampoco es homogénea y definitiva. El SNTE, en plena época neoliberal, mantiene incidencia en la política educativa, a diferencia del conjunto de sindicatos que ha oscilado entre la autoexclusión y la separación institucional, el sindicato magisterial ha logrado incrementos salariales y al menos sostener la cantidad de maestros empleados en relación con el número de alumnos y por lo que se refiere a la formación profesional de personal empleado. Asimismo, ha aumentado su poder político. Es difícil analizar al SNTE a partir de una perspectiva del todo o nada, es evidente que gana en algunas cuestiones y pierde en otras. Se puede decir que es eficaz, aunque no democrático. Pragmático y realista, con principios democráticos retóricos y prácticas clientelares.

Tampoco se puede suponer que el SNTE es la súper organización que, por sí misma, tiene el poder mágico de definir la política educativa. Al contrario, la educación que tenemos es la historia de elaboraciones, negociaciones y pactos entre diferentes actores educativos. Recordemos que la responsabilidad en la conducción de una empresa recae en el management y no en las organizaciones sindi-

cales, aunque éstas sean corresponsables. En este sentido, la conducción de la educación es una responsabilidad de las autoridades educativas de la SEP que comparte con el SNTE. El fracaso o éxito de la conducción educativa es de aquel actor que tiene la responsabilidad constitucional de la política pública, de la organización y gestión de la educación.

Por lo tanto, el SNTE es un actor que coadyuva en la conducción de la política educativa, pero no es el responsable exclusivo, es un invitado especial pero no más. De ahí que los resultados de la calidad educativa son producto de la complejidad y del embrollo de relaciones organizacionales y de poder entre la SEP y el SNTE. Ciertamente, también de representantes políticos en las cámaras de diputados y senadores y de múltiples actores políticos que conforman amplias redes de poder en ámbitos regionales y locales.

El snte ha frenado la federalización de la educación

No se pone en duda que, ante el “veterano” centralismo político y organizativo de la administración de la educación básica y normal, el gobierno federal ha hecho esfuerzos para su descentralización⁹. Sin embargo, es común manifestar que la consolidación de la descentralización aún es insuficiente para dar solidez a sus “virtudes” en cuanto a calidad y equidad educativa, debido a que el SNTE continúa sosteniendo el reconocimiento único como sindicato nacional de la titularidad de las relaciones de trabajo. Recordemos que el SNTE coexiste con sindicatos de la educación de carácter estatal que también cargan en sus espaldas el estigma de corporativistas que compiten simbólicamente con él en términos de condiciones de trabajo y de vida de sus agremiados también son responsables de los resultados educativos en el país.

Dicho sea de paso, la descentralización educativa fue una iniciativa para toda América Latina que, como señala Nora Krawczyk, pretendió reducir los gastos de los gobiernos centrales en educación y flexibilizar las condiciones de trabajo como una exigencia para lograr la eficiencia institucional necesaria¹⁰.

En el anterior sentido, desde la suscripción del Acuerdo en 1992 en que se redefinieron las facultades y competencias en materia educativa entre la federación, los estados y los municipios, a través de la descentralización, se ha

⁹ Para una explicación más detallada del proceso de la descentralización véase, en Ornelas Carlos, La descentralización educativa en México, Ed. Porrúa, México, 1998.

operado un nuevo modelo de organización, financiamiento y gestión del sistema que se basó en la transferencia de responsabilidades y atribuciones a los estados y municipios que tradicionalmente eran competencia del gobierno federal y gestionados en el ámbito central.

Con la descentralización, el gobierno federal transfirió a los estados, junto con la administración del sistema, las plazas académicas y administrativas así como la capacidad de que las autoridades educativas estatales negociaron con las secciones sindicales algunas prestaciones y condiciones de trabajo. A pesar de ello, el SNTE conserva la titularidad de las condiciones generales de trabajo y el control centralizado de la negociación, situación que ha posibilitado, hasta ahora, que la determinación del salario magisterial, las prestaciones, así como los problemas laborales y profesionales cotidianos de los maestros se gestionen con la fuerza política centralizada que mantiene el SNTE.

Valdría preguntarse: ¿tienen las secciones sindicales la fuerza política suficiente para asumir localmente la negociación con los gobiernos de los estados sin menoscabo en el nivel salarial y en las condiciones de trabajo de los maestros? ¿acaso la flexibilidad en las condiciones de trabajo recomendada por los organismos internacionales no tendría mayor viabilidad de imponerse a través de arreglos con las burocracias sindicales locales? ¿la negociación autónoma por sección, segmentada e independiente en cada Estado, garantizaría las metas de la descentralización: calidad y equidad educativa? ¿por qué la CNTE no se ha constituido en un sindicato alterno al SNTE?

Sin embargo, aún no contamos con estudios detallados que den cuenta de cómo posiciones sindicales centralistas y antidemocráticas, que nacieron y se desarrollaron a lado de la política de expansión centralizada del Sistema Educativo Nacional (SEN), han permitido al mismo tiempo la descentralización educativa y el sostenimiento del empleo, el salario, las prestaciones y condiciones de trabajo en el marco de políticas neoliberales que fomentan el debilitamiento de los sindicatos.

Se puede creer que las organizaciones sindicales locales tienen mayor legitimidad por estar más cerca de los representados, y ser por ello más democráticas. Sería interesante deliberar acerca de si descentralización es igual a democracia y si centralismo es igual a antidemocracia. Ya que pueden existir organizaciones centralizadas con procedimientos de toma de decisiones democráticos y organizaciones descentralizadas con vicios autoritarios.

Vale reflexionar, también, sobre si las organizaciones sindicales deben seguir la misma lógica organizativa que

el Estado. Los sindicatos tienen la facultad de decidir internamente su propia estructura, ahí radica también su autonomía, en este caso el SNTE ha acompañado, con una estructura organizativa centralizada, la llamada federalización educativa, que acató el Acuerdo y asumió compromisos con el gobierno en turno, los ratificó con el gobierno actual, a través de la suscripción del Compromiso Social por la Calidad de la Educación.

Un planteamiento no se convierte en verdadero a fuerza de repetirlo. El SNTE no ha entorpecido la descentralización. Ahora que si se piensa que el éxito de la descentralización depende de la fragmentación del sindicato nacional en secciones, entonces podemos decir que lo que es favorable para unos no lo es para todos. ¿No han sido acaso los organismos internacionales y las autoridades educativas las que han querido empatar la descentralización del sistema educativo con la del sindicato?

Se puede afirmar que la descentralización ha creado un nuevo contexto organizativo que abre la posibilidad de repensar la participación sindical y reconceptualizarla, apuntar hacia perspectivas de análisis que permitan trascender la mirada de la organización sindical sólo con relación al Estado, al corporativismo, al autoritarismo, a la ausencia de representatividad, relación del grupo hegemónico en la dirigencia sindical con el poder político, con el gobierno en turno, con los partidos políticos y, en cambio, observar cómo afecta la dinámica del SNTE el desarrollo e implantación de las políticas educativas para ubicarse en una vertiente de análisis institucional que dé cuenta de la cultura política organizacional y no sólo haga la crónica de las acciones de los dirigentes.

También se ha escrito respecto a que una de las intencionalidades o consecuencias no previstas en la federación educativa sería la desarticulación nacional del SNTE. Este riesgo lo sabía el sindicato y aún lo tiene presente, sin embargo apoyó dicho proceso que, además, ha generado habilidades y recursos políticos en las secciones. Todas las expresiones políticas sindicales del magisterio han coincidido en mantener la unidad del SNTE. Unidad simbólica, que se mantiene con alfileres. Entonces, estamos ante sujetos no doblegados por cúpulas sindicales sino como colectivos organizados que mantienen ciertos rangos de libertad y autonomía. La federalización ha generado condiciones para que los dirigentes de las secciones sindicales tengan mayores oportunidades para actuar en la regulación del empleo magisterial. Inclusive de actuar con mayor soltura para decidir en cuestiones de orden político. Es insuficiente mirar al SNTE como una organización cerrada, monolítica y

manipulada por un conjunto de líderes sindicales, aunque es cierto que éstos existen y hacen su trabajo político personal, pero esta organización es más que eso.

La federalización por sí misma no tiene el poder de desarticular a una organización de tal magnitud; por lo menos, hasta el momento ha fortalecido a otros canales de decisión que se encontraban subdesarrollados. Si el SNTE se desarticula será por decisión propia de las secciones sindicales y de sus expresiones políticas.

EL snte carece de proyecto educativo

Existe la creencia de que el CEN del SNTE tiene un proyecto de dominación política racional sostenido por la intervención de unos pocos agentes locales, a partir de lo cual se subordina jerárquicamente al conjunto de la organización en beneficio de unos cuantos líderes. En cambio, pocos reconocen que el sindicato tenga una propuesta para la política educativa que debe estar obligado a tener en términos de que es su propia materia de trabajo, y cuando se dice que la tiene ésta se considera como obsoleta por ser nacionalista.

Contrariamente a esta suposición, consideramos que el SNTE aún se mueve en el supuesto de la educación pública, laica, gratuita y obligatoria. Posición que ha buscado concertar con los distintos proyectos educativos de los gobiernos en turno de corte neoliberal.

El SNTE considera que la educación —su materia de trabajo— debe ser pública, nacional, gratuita, laica, científica, democrática, popular, pluricultural y ecologista, para mejorar la vida de la población y conducir el cambio “en el marco de la ley”, preservando los derechos humanos y la solidaridad nacional. Se manifiesta en defensa de los principios del Artículo 3° constitucional y de la educación básica gratuita y obligatoria impartida por el Estado.

El núcleo dirigente de la organización sindical ha sido, desde su fundación, uno de los principales aliados del Estado mexicano para el desarrollo del sistema educativo. La capacidad de adaptabilidad del SNTE a la política del gobierno en turno no ha sido coyuntural, ni ha dependido exclusivamente de la voluntad política de sus dirigentes, se desprende incluso de la declaración de principios¹¹ que se

¹⁰ Krawcyk, Nora, “La reforma educativa en América Latina desde la perspectiva de los organismos multilaterales” en Revista Mexicana de Investigación Educativa No. 16, septiembre-diciembre, 2002.

¹¹ En la Declaración de Principios de 1943, se establece: PRIMERO: Los Maestros y Trabajadores de la Educación se unifican en primer lugar para cumplir mejor con su deber ante el pueblo de México y su Gobierno. Esto

establecieron desde su fundación y que han prevalecido con distintas redacciones de sus estatutos reformados en 1992 y en el 2004.

De ahí que sería más adecuado decir que el SNTE tiene una visión nacionalista de la educación pública, que no gusta a muchos, decir que carece de ella. También se plantea recurrentemente, por parte de los críticos del sistema, que el sindicato ha permitido implantar las políticas neoliberales en materia educativa, estas afirmaciones hablan del crecimiento de la inversión privada en educación, de la merma del gasto en educación pública, de la degradación del salario magisterial, de la pérdida de conquistas sociales y responsabilizan al SNTE por su incapacidad política organizativa para frenar las políticas privatizadoras.

Es un hecho que, a la luz de las políticas privatizadoras, el número de escuelas particulares ha crecido en los últimos años, tanto en el nivel básico como en el superior, por lo tanto no se puede sentar diferencia entre la incidencia de las acciones de oposición respecto a la privatización entre el SNTE y los sindicatos universitarios. La expansión de las escuelas particulares es expresión de la liberalización de los servicios públicos que opera globalmente. La educación pública despierta cada vez más la codicia de poderosos grupos económicos de interés que no pretenden otra cosa que su desmantelamiento sometiéndola a las tensiones de la competencia internacional. Así, el incremento de la oferta educativa privada, es responsabilidad de las políticas educativas federales que, al perder la visión del sentido público y gratuito de la educación, la han abierto al juego del mercado y permitido la creación de las llamadas “escuelas patito” en todos los niveles educativos. Los sindicatos tienen que enfrentar tal situación, pero aún es atribución constitucional de la SEP garantizar la educación pública y, con ello, el acceso universal a los servicios educativos. La creciente privatización, excluye del sistema a muchos alumnos por falta de recursos, no por capacidades académicas pero sí por un modelo de desarrollo neoliberal.

Al respecto existen voces encontradas: para unos todavía es necesario defender a la educación pública y obligatoria, para otros es aligerar las responsabilidades del

quiere decir que los Maestros y Trabajadores de la Educación realizarán esfuerzos por superar sus deficiencias y mejorar la eficacia de sus labores. SEGUNDO: Los Trabajadores de la Enseñanza se unen para defender sus conquistas alcanzadas y para luchar por nuevas reivindicaciones. TERCERO: Se unifican para coadyuvar decididamente a la construcción de la Unidad Nacional permanente. CUARTO: Se unen con el propósito de defender los postulados básicos de la Revolución Mexicana. (SNTE, 1944).

¹² M.T. Siniscalco, A statistical prolife of the teaching profession, OIT y

Estado, por medio de becas y pagarés educativos otorgados de manera directa a los estudiantes. Existen diversas opciones. La del SNTE, hasta el momento, es la defensa de la educación pública y obligatoria, por ello se le cataloga como una organización anquilosada, del pasado. Pero esta es su apuesta no sólo con relación a la defensa de su materia de trabajo, sino también en cuanto al servicio público educativo, como lo están haciendo otros gremios: electricistas y trabajadores del Seguro Social, cada quien a su modo y bajo condiciones estructurales que ninguno de ellos escogió.

Inclusive el SNTE ha tenido el mérito de avanzar, en un escenario mundial privatizador, en los principios fundamentales del derecho social a la educación, al lograr que se estableciera, en la Ley General de Educación, la obligatoriedad de la educación preescolar. Este fue un acierto del sindicato, congruente con su proyecto. Aun así no faltaron los críticos que señalaron la medida como populista y hasta irracional, porque, al carecer de maestros y de infraestructura educativa, no se podría hacer viable tal obligatoriedad. Con ello se desdeña la historia de la expansión de la cobertura de la educación primaria en nuestro país, la cual fue obligatoria antes de alcanzar el número de maestros formados y de planteles educativos para pretender la cobertura que se tiene en la actualidad.

El carácter obligatorio de la educación es condición para hacer efectivo el derecho social a la educación: para su universalización. Hay que insistir en que la obligatoriedad se justifica a partir de que la educación no es un bien particular que concierna individualmente a cada persona, sino que es un bien colectivo que concierna a toda la sociedad. Se estará de acuerdo o no, pero hasta el momento el SNTE ha parado la ofensiva, al menos formal, del Estado por privatizar a la educación básica y al promover la obligatoriedad de la educación preescolar ha sido congruente con el principio de universalización de la educación básica. Con seguridad, sin mediación sindical en las políticas públicas, todos los servicios públicos serían privatizados y sin ninguna garantía de eficiencia y rentabilidad. Este es un rol sindical que está jugándose, pero es preocupante que el Estado no lo juegue.

El carácter laico de la educación pública resulta igual de controvertido, aunque con un peso desigual al carácter obligatorio de la educación. Pocos intelectuales se preocupan por ello y la intervención del SNTE ha sido tímida ante los avances mostrados por el conservadurismo, no obstante, en el sindicato prevalece una cultura que sostiene el laicismo; de manera reiterada, en el discurso sindical se plantea el compromiso de los trabajadores de la educación con el

principio laico de la educación. La enseñanza religiosa debe mantenerse fuera de las escuelas. Se dice que a los maestros les corresponde la formación en valores cívicos, transmitir el conocimiento científico y a las familias inculcar las creencias que consideren pertinentes. Esto no ha cambiado sustancialmente en el magisterio pese a los acuerdos de Elba Esther Gordillo con la Fundación “Vamos México”.

No se pone en duda que en México, al igual que en la mayoría de los países, el objeto de las reformas educativas de los últimos quince años ha sido mejorar la calidad de la educación.

Se ha insistido en que mejorar la calidad de la educación es un esfuerzo de corresponsabilidad de todos los actores sociales, educativos y políticos. Con este espíritu se suscribió el Compromiso Social por la Calidad de la Educación, como otros acuerdos políticos en el país, entre diferentes actores sociales con jerarquías asimétricas. Si el SNTE se opusiera a la firma de estos acuerdos sería catalogado como un obstáculo a la política educativa, y si los suscribe, como lo hace, es una organización que legitima políticas educativas unilaterales. A veces se critica a los sindicatos de colaboracionistas, otras se les llama corresponsables. Parecería ser que la aceptación ideológica de una forma u otra de intervención depende de los resultados obtenidos en función de los distintos intereses de poder, más que de los procesos de concertación y negociación que implica la corresponsabilidad. ¿Acaso el SNTE tendrá que renunciar a suscribir acuerdos con un gobierno democrático?

Cuando diversos sindicatos —como el de telefonistas, por mencionar alguno—, mantienen una intermediación con la empresa para defender la materia de trabajo se asume como una actitud y reacción digna de la organización. Cuestión diferente es el caso del SNTE que cualquier iniciativa que realiza es atacada frontalmente. Cuando el sindicato magisterial se opuso a ser marginado del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), las reacciones se perfilaron hacia rechazar su inclusión de tal organismo. Como si la simple presencia del SNTE fuera causa de una tergiversación de los objetivos de tal Instituto. Entonces, a nivel nacional, pareciera que existen sindicatos que, por ser calificados como “democráticos”, tienen el derecho natural de participar en las negociaciones que afectan a su materia de trabajo, en contraste otros calificados de “antidemocráticos” tienen vedado ese derecho.

La cuestión es más compleja de lo que se observa. Nadie puede garantizar ni asegurar que la exclusión del SNTE en el proyecto educativo que impulsa el Estado sea la solución para garantizar la calidad educativa y para que los maestros

mejoren su desempeño profesional. La complejidad de la participación del SNTE en la política educativa procede, en primer término, del objeto mismo de la educación pública, que es la materia de trabajo del magisterio; de la dimensión del sistema de educación básica y normal como servicio público, de su estructura descentralizada, de su organigrama, de su normatividad, de la diversidad del magisterio, entre otras. Factores todos que contribuyen indudablemente a un incremento de su complejidad y que no permiten establecer similitudes fáciles con otros sindicatos del sector público y menos aun con los sindicatos de industria. Tener al Estado como patrón resulta complicado.

Ahora, en una perspectiva que valore la justicia social más que el libre mercado, consideramos que, para lograr una educación pública, nacional, gratuita, laica, científica, democrática y pluricultural de calidad, se requiere un cambio en el actual paradigma ideológico que inspira los sistemas educativos. Por tanto, para una efectiva reforma educativa que se proponga resolver los problemas de equidad y calidad se requiere el compromiso del Estado con la educación y su financiamiento y el reconocimiento por parte del gobierno de que en la definición y desarrollo de las reformas es necesaria la participación del magisterio y de la sociedad en su conjunto.

El snte degrada el salario y las condiciones de trabajo de sus afiliados

El tema de los salarios y del empleo son dos puntales de cualquier proyecto sindical que pueden ser considerados como los más importantes en la defensa de la dignidad de los trabajadores y de la legitimidad de los líderes sindicales. Valdría la pena ubicar la situación del SNTE en el contexto internacional. Para ello, primero hay que exponer cómo reconocen distintos documentos de la OIT y de la UNESCO que la paga de los docentes es un indicador de hasta qué punto una sociedad valora la educación. El salario y las remuneraciones de los trabajadores de la educación, al igual que el resto de los trabajadores, están sometidos a la ley de la oferta y la demanda. Los maestros son trabajadores del sector público, su empleo, salario, prestaciones y condiciones de trabajo están determinados por la disponibilidad de recursos fiscales, por las decisiones del sector público sobre el gasto educativo y por la incidencia política de las organizaciones de trabajadores de la educación.

Según un estudio, titulado *Statistical Profile of the Teaching Profession* (Perfil estadístico de la profesión docente), se presentan, entre otros datos, una comparación del salario

docente de los distintos niveles de enseñanza para 37 países, entre los cuales se encuentra el nuestro. Según esta fuente, en el año 1999 el salario de los maestros mexicanos de primaria se ubicaba en el lugar número 25 y era superado por el de los maestros de países tales como Túnez, Filipinas, Nueva Zelanda, Chile y Corea del Sur. Mientras que era superior al de los maestros de primaria de Argentina, Uruguay, Turquía, Brasil y Perú. Para contrastar algunos datos, pues los contrastes, en este caso, son importantes, podemos ver que en Brasil un maestro de primaria con más de 15 años de antigüedad tiene un salario 51% inferior a uno de México, mientras que el salario de los maestros del mismo nivel de Corea del Sur, con más de quince años de antigüedad, supera al de los maestros mexicanos de la misma antigüedad en un 66%¹².

El maestro mexicano de educación básica percibe la mitad de los ingresos que corresponden al promedio de OCDE. En primaria, el docente de nuevo ingreso recibe en México 10,465 dólares anuales, mientras que la media salarial de OCDE es de 20,358 dólares. Los maestros con 15 años de antigüedad, también en primaria, perciben en México un promedio anual de 13,294 dólares, contra 27,525 dólares de OCDE. El salario máximo que puede alcanzar anualmente un maestro mexicano es de 22,345 dólares mientras que el promedio de la OCDE es de 33,752 dólares. En secundaria se observa una proporción similar, aunque los montos relativos son un poco mayores en cada caso. Conviene hacer notar, como un contraste, que los salarios de los maestros en México tienden a ser superiores a los que prevalecen en el resto de los países latinoamericanos y son también mejores a los sueldos de maestros en países de igual o menor grado de desarrollo económico que el nuestro¹³.

Con relación a los salarios del personal docente, según el *Education at a Glance 2004*, de la OCDE, que se ha traducido al español como *Panorama Educativo*, se señala que “los sueldos de los docentes han subido en términos reales entre 1996 y 2002 en casi todos los países, siendo más patente en Hungría y en México”¹⁴.

De ahí que, a diferencia de las opiniones que comúnmente se vierten acerca del deterioro del salario magisterial en México, el cual sin duda ha perdido poder adquisitivo por los embates propios de las políticas neoliberales, al igual que el resto de los salarios del conjunto de los trabajadores

UNESCO, 2002.

¹³ Ibid.

¹⁴ *Education at a Glance 2004*, de la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico.

¹⁵ *Panorama Educativo para México de 2004*, elaborado por el INEE

mexicanos, podríamos detenernos a pensar en la incidencia de las acciones de negociación del SNTE en la recuperación salarial de los maestros comparativamente con la situación que se observa en el nivel salarial de los trabajadores docentes de otros países de desarrollo similar. Inclusive podría decirse, con relación al nivel salarial de los trabajadores de la educación de América Latina, que el SNTE ha sido eficaz en la recuperación salarial. Sin que ello implique desconocer la pérdida del poder adquisitivo, pues una cuestión es el salario nominal y otra lo que se puede adquirir con dicho salario. Cuestión que tendría que analizarse en el marco más amplio de las políticas económicas neoliberales y de las reformas en el conjunto de la política social, en tanto que han venido afectando el nivel y calidad de vida del conjunto de la población.

Mientras que en el resumen del Panorama Educativo para México de 2004, elaborado por el INEE¹⁵ se señala que “los indicadores que se refieren a los salarios de los maestros muestran que los que se pagan en México son, en términos absolutos (dólares corregidos según la Paridad del Poder Adquisitivo, PPA), inferiores a la media de la OCDE, aunque hay varios países que, incluso en términos absolutos, pagan salarios más bajos, como Turquía, Hungría y la República Checa, además de Eslovaquia, que ocupa la última posición en este terreno. Pero si se comparan los salarios en relación con el PIB per cápita de cada país la situación cambia radicalmente, y los salarios de los maestros mexicanos son casi los más altos de la OCDE, sólo por detrás de los de Corea”.

Importaría para el análisis del salario de los maestros mexicanos analizar, en el contexto de las reformas educativas en América Latina, incluso por las implicaciones que tiene para el salario magisterial proyectar la idea de que este debe ser calculado en relación al PIB. Una cuestión es plantear que el gasto público nacional destinado a educación alcance un monto equivalente al 8% del PIB y otra el salario de los maestros indexado al PIB por habitante.

En el caso de los maestros, las negociaciones salariales que se realizan cada mes de mayo se dan en un clima de desprestigio de la profesión docente promovida desde la propia administración pública y por los medios de comunicación. Se dice que los maestros deben ganar poco porque trabajan poco, se señala reiteradamente que los maestros son responsables de la mala calidad de la educación y, paradójicamente, en el discurso oficial se concibe al maestro

como un agente de cambio. Parece que la imagen de abnegación y el sacrificio del maestro entra en contradicción con el perfil de desempeño que se quiere del maestro. A ello se suma que el proceso de negociación se da en el marco de la “etiqueta” de recursos para la educación que se realiza anualmente desde la Cámara de Diputados, lo cual restringe la capacidad del sindicato en su reivindicación salarial, de prestaciones y sobre los distintos problemas laborales y profesionales que enfrentan los trabajadores de la educación.

La política salarial hacia el magisterio a partir de la década de los noventa del siglo pasado, introdujo el Programa Nacional de Carrera Magisterial, que es un sistema de promoción horizontal que estimula el desempeño profesional de los maestros de educación básica incrementando su salario tabular. Entre las restricciones de este Programa se puede señalar que no es extensivo al conjunto del magisterio¹⁶, se trata de una medida de flexibilización del salario docente que no entra en el cálculo de aportaciones a la seguridad social, lo que erosiona la base de los aportes para la jubilación, y que no cuenta como base de cálculo para el retiro o jubilación de los trabajadores al no considerarse como sueldo tabular.

El Programa de Carrera Magisterial, ha generado controversia en el magisterio. En opinión de líderes de la CNTE, constituye una oprobiosa política que afecta la solidaridad magisterial, además de que no resuelve la pobreza en que se encuentran los maestros. Para Susan Street, desde una mirada a la subjetividad, plantea que la carrera magisterial ha traído como consecuencia la conformación de un sujeto magisterial más competitivo, individualista, fragmentado, que vive esa iniciativa como una imposición. Los datos para fundamentar tal posición derivan de maestros de la sección IX y uno de Jalisco¹⁷.

La pregunta obligada es si ese tipo de malestar docente

adoptado políticas de corte lineal en sus aumentos sobre el salario base, prestaciones, tabuladores regionales, etc., sin tomar en cuenta que la composición de las remuneraciones deberían de priorizar un estímulo directo al trabajo docente. En 1992, el SNTE adoptó la política de vincular el salario con la calidad del servicio educativo que ofrecía al usuario (educando), para ello se diseñó la Carrera Magisterial, que entró en vigor cuando se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el 18 de mayo de 1992. En uno de los puntos de dicho acuerdo, se señalaba «la necesidad de revalorar la función magisterial». La puesta en marcha del modelo de Carrera Magisterial significó explorar nuevas experiencias laborales, como el diseño de tabuladores horizontales y categorías por niveles, considerando las categorías en que tradicionalmente estaban agrupados los docentes.

¹⁷ Street, Susan, Op. cit.

¹⁸ Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe, Hegemonía y estrategia socialista,

con base en Education at a Glance.

¹⁶ Tradicionalmente, en materia salarial, el sindicato magisterial, había

se puede hacer extensivo al conjunto del magisterio. Tal vez puede haber regiones en las que muchos maestros son críticos hacia el Programa, no obstante la mayoría de los maestros participan en los procesos de evaluación y se benefician de ellos. Street apunta a un núcleo interesante de investigación: mirar al sujeto y su subjetividad. Sin embargo, no podemos dejar de lado la reflexión en torno a que este Programa forma también parte de los asuntos salariales que se negocian en la relación bilateral SEP-SNTE.

De ninguna forma se pretende argumentar que el Programa de Carrera Magisterial esté exento de problemas, al contrario, éste requiere de mecanismos de evaluación y de transparencia que permitan otorgarle credibilidad y convertirla en un mecanismo eficaz para la actualización y superación profesional y para el incremento de las remuneraciones de los maestros, conservando su carácter bilateral. En la actualidad, el Programa tiene una repercusión directa en el salario profesional e integrado de los maestros.

No obstante, el monopolio de la representatividad de la profesión docente y del mercado de trabajo magisterial que sustenta el SNTE con relación al Programa de Carrera Magisterial está en riesgo debido a la descentralización del sistema educativo, a la promoción de la competencia entre las escuelas que inicia con el Programa de Escuelas de Calidad, al Sistema Nacional de Becas y Créditos Educativos y a la evaluación del SEN que realiza el INEE de manera externa.

Los trabajadores de la educación tienen, de manera diferencial por estado, municipio, tipo de plaza, funciones, categoría o lugar de adscripción, un conjunto de prestaciones como despensa, previsión social múltiple, asignación docente, material didáctico y ayuda por servicios, pago por “ajuste de calendario”, por estímulo “puntualidad y asistencia”, “días económicos no disfrutados”, etc. Estas prestaciones son heterogéneas y no están incorporados al sueldo tabular. Por ejemplo, respecto al aguinaldo existen secciones sindicales en que los maestros reciben anualmente tres meses de sueldo. Pero entenderlas exige un ejercicio contextual tanto de las necesidades del servicio educativo como de la negociación política propia de las secciones del SNTE, de los sindicatos de maestros estatales y de las distintas coyunturas políticas regionales, por mencionar sólo algunas de las variables en juego.

Finalmente, valdría la pena observar la heterogeneidad de los agremiados a quienes representa el SNTE, que van desde maestros de preescolar, hasta de educación tecnológica y superior, pasando por los trabajadores de apoyo a la educación, del Instituto Nacional de Bellas Artes, del Instituto Politécnico Nacional, del Instituto Nacional de

Antropología e Historia, entre otros. Esto implica diversas negociaciones al año, todas ellas complejas, derivadas de la heterogeneidad del gremio, dejan observar lo poco adecuado de pensar en una visión salarial homogénea para todos los maestros. Aunque el SNTE tiene como idea obtener los más altos porcentajes salariales en las negociaciones en el contexto educativo al momento de negociar.

La hegemonía del snte genera antidemocracia

No se puede negar el peso que tiene el Estado mexicano en la vida sindical. Sobre todo en las ramas estratégicas de la producción y en las empresas y servicios donde el Estado desempeña las funciones de un patrón.

Durante varios gobiernos, por lo menos desde el de Salinas de Gortari hasta la fecha, los jefes de estado se han propuesto instituir un nuevo tipo de sindicalismo, como si la decisión abarcante y determinante de una sola voluntad pudiese lograrlo. Con Salinas de Gortari, el modelo del nuevo sindicalismo fue enarbolado por el sindicato de telefonistas. Ernesto Zedillo se vinculó estrechamente a la CTM para impulsar sus políticas económicas. Ahora, con Vicente Fox, el SNTE parecería ser el modelo de interlocución presidencial.

Hay datos que ofrecen una visión de cómo los sindicatos corporativos dejaron de ser claves en los procesos electorales. Se dice que ya no tienen la capacidad de manipular a sus agremiados para que voten por el partido en el poder. No se duda del proceso de transición a la democracia, pese a ello, más allá del control corporativo en los procesos electorales y de la relación presidencial de las organizaciones sindicales con el presidente en turno, el SNTE representa un poder político importante a nivel nacional, tal vez en estos momentos es el que cuenta con mayores recursos de poder.

El SNTE cuenta con senadores y diputados federales, legisladores locales, tiene un conjunto nada despreciable de personas vinculadas con la organización que desempeñan cargos importantes en la administración pública federal donde se toman decisiones estratégicas respecto a la educación y sobre asuntos que competen a los trabajadores de la educación. Se puede cuantificar la cantidad de diputados federales que tiene el SNTE pero no así los legisladores estatales, presidentes municipales y la cantidad de funcionarios públicos en los estados y municipios. Incluso, actualmente el SNTE cuenta con un gobernador y dos secretarios de educación estatal. Llama la atención, en el caso de Tlaxcala que, siendo un estado en la actualidad gobernado por el

Partido de la Revolución Democrática (PRD), la instancia responsable de la educación en el estado esté a cargo de un líder político del SNTE. ¿A qué se debe, pues, la continua presencia de líderes del sindicato de maestros en cargos importantes de toma de decisión, en momentos en que se amplía el pluralismo político y en que en el gobierno federal y en los estados gobiernan partidos ajenos al PRI?

La CNTE no está exenta de los cargos de conciencia que se le atribuyen al SNTE por ocupar cargos públicos. La CNTE, también, es una fuerza política que tiene en su horizonte el llegar a ocupar puestos de elección popular y cargos públicos. Para nadie resultan extraños los múltiples acuerdos de la CNTE en Oaxaca con el gobierno estatal saliente para enfrentar conjuntamente al SNTE. En el caso de Michoacán, algún líder de esa sección quiso ser el candidato a la gubernatura de su estado, lo que implicó fricciones al anterior del PRD. Entonces, tanto el SNTE como la CNTE, al igual que otras expresiones sindicales al anterior del magisterio, tienen en su horizonte político estar presentes en las redes del poder. Al contrario de los que creen los neoliberales que simpatizan con la tecnificación de las relaciones laborales y de los asuntos sindicales, consideramos que se requiere de más política, quizá de más calidad y con amplia cobertura en los maestros.

En la vieja concepción del corporativismo, la participación de los líderes sindicales en las redes de poder era asociada a las tendencias más autoritarias y negativas de la tradición democrática, en tanto que suponía el establecimiento de complicidades para el ejercicio del poder y la separación extrema entre dirigentes y dirigidos. Pero, por otra parte, desde una concepción socialdemócrata, se considera la construcción de la hegemonía a partir de la pluralidad de antagonismos y puntos de ruptura que coexisten en coyunturas históricas específicas, lo cual evita la concentración de la legitimidad en un solo grupo. Ello porque, como señalan Laclau y Mouffe, “los avances democráticos dentro del Estado dejan de ser acumulativos, pasan, por el contrario, a depender de una relación de fuerzas que es imposible determinar a priori. La lucha no es simplemente por un combate de avances localizados, sino por formas de articulación de fuerzas que permitan consolidar esos avances y que son siempre reversibles. Y en ese combate la clase obrera debe luchar desde donde realmente está: a la vez desde adentro y desde fuera del Estado”¹⁸.

Ahora, decidir con base a qué posiciones se interviene sindicalmente en las redes de poder, tiene que ser una de-

cisión de los afiliados, de los representados. Pretender que sea desde el Estado donde se tomen las decisiones para acabar con el corporativismo, es retornar al absolutismo, es pensar que el estado construye y destruye las identidades y proyectos sindicales. Por difícil que parezca, hay que ceder hacia una recomposición sindical desde las bases: sólo a partir de ese espacio se puede aspirar a un sindicalismo fuerte y renovado.

Poco ayuda atribuirle sentidos y características al maestro, como revolucionarios o críticos por naturaleza o de eternamente engañados. En un sindicato como el del magisterio la diversidad y el pluralismo son un hecho. Existen intereses, actitudes, preferencias e identidades heterogéneas. La pretensión de un sujeto que actúa, con aspiraciones, actitudes y emociones iguales o semejantes está fuera de lugar, al menos, para el magisterio. ¿Acaso los dolores del SNTE se resolverían con la homogeneización hacia una ideología? En todo caso, los que tienen que decidir son los maestros con base en su conocimiento práctico siempre en tensión e intercambio con el conocimiento teórico.

Es cierto que el SNTE carga con inercias y déficits de todo tipo. También que le resulta bastante oneroso mantener liderazgos con prestigios políticos y sociales poco aceptables. Asimismo, es una organización que tiene un potencial económico y de poder mal aprovechado por ser utilizados para fines partidarios y del líderes que conforman todos los niveles del sistema educativo. Todo ello es innegable, pero esta situación no puede evitar observar la complejidad del SNTE en un contexto político en donde la mediación sindical en las políticas públicas se califica de la partera de todos los males de la sociedad actual.

Por una razón u otra, el SNTE se distingue por mantener el monopolio de la representación de los trabajadores de la educación básica, por poseer una alta interlocución en la elaboración de la política educativa y por sostener la bilateralidad en las relaciones de trabajo con la SEP. Acciones sindicales que repercuten positivamente en el magisterio, sin desconocer que existe una agenda de asuntos y agravios aún inconclusos.

También se tiene la exigencia de fortalecer la investigación del magisterio y de sus expresiones sindicales desde perspectivas teóricas en apertura a la realidad, así podríamos entender problemáticas complejas como la inmovilidad de las secciones IX, X y XI, que presuntamente para muchos deberían movilizarse ante el reconocimiento de la SEP del monopolio de representación del SNTE de todos los maestros del D.F. en la coyuntura de descentralización

La FSTSE, pasado y presente. Disyuntivas del sindicalismo de los trabajadores del servicio público

Marco Antonio Leyva Piña*
Janette Góngora Soberanes**
Javier Rodríguez Lagunas***

Como es bien conocido, la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), ha sido una organización sindical que actúa en un marco legal impuesto por el Estado, mediante el cual se condicionan su estructura y funcionamiento. Los principios, ideología, estrategias y formas de acción sindical de la FSTSE están estrechamente relacionados con las políticas de gobierno. La alternancia político-partidaria en la Presidencia del país exige de la Federación reajustes de forma y de fondo que le permitan subsistir en el escenario político sindical actual.

El marco jurídico que rige las relaciones de los trabajadores del sector público en México se caracteriza por el intervencionismo estatal en el Derecho Colectivo del Trabajo, que restringe la autonomía sindical y les impone a los trabajadores reglas de excepción en el apartado B del Artículo 123 Constitucional, que impiden la libertad sindical. Asimismo la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) establece una normatividad diferente de la que aplica para el resto de los trabajadores asalariados y determina tanto las relaciones de trabajo de los servidores públicos, como la estructura y procedimientos electorales de sus organizaciones sindicales, así como las condiciones que deben cubrir los trabajadores para

ocupar los cargos de dirección sindical. Esta Ley obliga a los trabajadores a sindicalizarse en un sindicato único por dependencia administrativa del sector público, niega la contratación colectiva estableciendo a cambio condiciones generales de trabajo, y es nugatoria del derecho de huelga.

La divergencia de opiniones respecto a la reglamentación estatal de la actividad sindical ha motivado la participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dirimiendo la controversia relacionada a la libre sindicalización en mayo de 1999, aunque subsisten voces que reclaman que se conserve una reglamentación proteccionista de la vida sindical porque consideran necesaria la legitimación de sus acciones por parte de las autoridades laborales gubernamentales. En tanto que diversos sectores de los trabajadores al servicio del Estado demandan el respeto a la plena autonomía y libertad sindical, ahora tipificada por la Ley, porque reconocen

en la propia organización sindical un poder de representación efectivo de los trabajadores y demandan la modernización del marco institucional de las relaciones laborales.

Por otra parte, la normatividad de la LFTSE le otorga a la FSTSE el monopolio de la representación de los trabajadores de base del sector público y centraliza la toma de decisiones en las direcciones sindicales de los sindicatos nacionales sobre las condiciones de trabajo, las estructuras y las acciones sindicales, lo cual ha permitido que los intereses de las direcciones sindicales se vinculen directamente a las directrices gubernamentales e impongan prácticas verticales de conducción y control sindical que restringen la vida democrática de los sindicatos. Pero esta historia está modificándose, pues en la vertiente política de la vida de las organizaciones sindicales del servicio público se ha abierto otra disyuntiva: la de contar con alternativas de aglu-

* Profesor-Investigador, UAM-Iztapalapa.

** Profesora-Investigadora, UAM-Xochimilco.

tinamiento de los sindicatos del sector público tal como es el caso de la recientemente creada Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos (FEDESSP) cuyo elemento aglutinante se ubica en el SNTE. Ciertamente esa federación tiene frente a sí un primer y gran problema, su reconocimiento legal que, en la medida en que la Ley le ha dado a la otra federación el monopolio de la representación, deberá primero de resolverse ese asunto para, luego, establecer acciones reales de manejo de sus representados.

Le ha llegado pues la hora al sindicalismo del sector público de redefinirse en los más diversos escenarios de la economía y política mexicana. Pero no es fácil la transformación por la carga pesada de intereses que le han acompañado en su historia: participar en la organización del Estado mexicano, política, administrativa y laboralmente; recrearse en su propia idolatría como grupo de poder y de presión social, económica y políticamente; ser botín de personajes varios de la vida política mexicana y, en última instancia, aglutinar la expresión político sindical y de expresión social de las limitaciones de sus cerca de dos millones de agremiados, que por cierto descienden vertiginosamente en cuanto a su número.

En lo que sigue, buscamos establecer más claramente la dimensión de las disyuntivas y la posibilidad que pueden tener en el presente y futuro inmediato.

Memoria histórica

La FSTSE, al igual que otras importantes centrales sindicales que han signado el desarrollo histórico del sindicalismo en México, se formó en un periodo decisivo (el 8 de octubre de 1938 es la fecha de constitución), en que se definió la incorporación política de las organizaciones representativas de los asalariados a las políticas del Estado y al PNR-PRI que persiste, sin modificaciones importantes, hasta la actualidad. La creación de la FSTSE fue el resultado de un largo proceso de construcción de acuerdos entre el Estado y las organizaciones representativas de los trabajadores del sector público en torno a las normas, leyes e instituciones que deberían regir las relaciones laborales en los servicios públicos “a fin de determinar la forma de su designación, sus derechos y obligaciones, los beneficios económicos y de otra índole que perciben, sus libertades sindicales, de negociación y contratación colectivas y de huelga, su protección por instituciones de seguridad social y las

reglas para su suspensión, rescisión o terminación de sus relaciones jurídicas”¹.

Además, con la constitución de la FSTSE y su adhesión al PRM-PRI², el régimen institucionaliza la alianza entre el Estado y el sindicalismo del sector público, la cual ha funcionado de manera paralela en dos vertientes: a) centralizando en el Ejecutivo Federal la regulación de las relaciones laborales y la representación política de los trabajadores a través de la FSTSE y b) integrando orgánicamente a la FSTSE al PRI a través de la CNOP (una de las tres columnas organizativas del PRI, fundada en 1943). Condición que ha definido la estructura, acción política y relación de la Federación con el Estado, con el resto del sindicalismo, con la sociedad y con sus representados.

Luego, Durante los años cincuenta y sesenta, caracterizados por la industrialización y la expansión de la intervención estatal en el desarrollo económico y social, aumenta considerablemente el número de trabajadores de la administración pública y crecen sus beneficios sociales, cuestión que influye en el fortalecimiento de la FSTSE. En efecto, el poder de la organización se relaciona con la construcción misma de la institucionalidad del Estado; de ahí que el incremento de su membresía, la gestoría de los intereses y derechos de sus representados, el apoyo a las políticas gubernamentales y la participación de las dirigencias en la élite política constituyan el sustento de la Federación. Tanto en el periodo de Miguel Alemán, como en el de Ruiz Cortines, las prerrogativas a los trabajadores del Estado dejan claramente establecido el vínculo político e institucional de la FSTSE con el Estado mexicano³.

Es importante destacar que, en 1963, la ley reglamentaria del apartado “B”, o sea la LFTSE, amplía el régimen de excepción a los trabajadores de los organismos públicos descentralizados, impone la unidad sindical obligatoria y establece a la FSTSE como la única Federación permitida por la ley, fortaleciendo así la tendencia corporativa iniciada en los años treinta y restringiendo así el poder de negociación colectiva como acuerdo bilateral, con lo cual

Cueva, UNAM-FCE, México, 1994, p. 654.

² El 4 de marzo de 1929 durante el periodo presidencial de Plutarco E. Calles se crea formalmente el PNR, bajo un pacto de Unión y Solidaridad firmado por los integrantes de la Asamblea Constituyente. En el año de 1938, en el sexenio de L. Cárdenas, el PNR se transforma en PRM y en 1946 se convierte en el PRI.

³ Tiendas sindicales, viviendas, guarderías infantiles, aguinaldo anual, y 1954, la Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación, a la cual, en 1957, se anexó, un reglamento que instituye la Medalla a la Nación Mexicana, para premiar la antigüedad de los empleados, así como estímulos y recompensas consistentes en menciones

*** Profesor-Investigador, UAM-Iztapalapa.

¹ Izquierdo y de la Cueva, María Luisa, (comp.). “La situación laboral de los trabajadores públicos” en El Humanismo Jurídico de Mario de la

se limita el derecho de huelga y se niega la libertad de asociación sindical.

Mientras que en el apartado “B” se reconoce el derecho de los trabajadores para asociarse en sindicatos, en la ley reglamentaria se restringe el derecho de asociación haciéndolo prácticamente nugatorio. En la Constitución no existe disposición alguna que apoye la sindicación única y en la LFT se establece el principio de pluralidad sindical particularmente en el artículo 388 que regula las reglas aplicables; además, se ignora el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, que en México tiene rango de norma jurídica constitucional, de conformidad con el artículo 123 Constitucional desde el año de 1950, conforme al cual los trabajadores pueden formar el número de sindicatos que consideren necesarios para defender sus intereses de esta manera la regulación del conflicto laboral y de la negociación colectiva, limitada a Condiciones Generales de Trabajo, prevaleció sobre la autonomía de la vida interna de las organizaciones sindicales, hecho que se explica porque el Estado actúa paralelamente como empleador y como agente central en el desarrollo de políticas públicas.

En este contexto, ya de por sí problemático para la vida sindical y las normas contractuales de los empleados del servicio público, se entretienen las nuevas historias de este sindicalismo: nueva racionalidad del servicio y de sus dimensiones, tanto de actividades como de personal ocupado en ellas; perspectiva neoliberal desde el Estado para consigo mismo en cuanto gobierno —que ya ha implicado su achicamiento como tal y su angostamiento de funciones— así como la libertad de asociación sindical que podemos observar como condición de competencia sindical por la representación del gremio.

La reforma administrativa del gobierno y su impacto al poder sindical

Aunque las reformas a la Administración Pública para la modernización del país, iniciadas en 1965 con la creación de la Comisión de Administración Pública que sentó las bases para el programa de reforma administrativa del poder Ejecutivo Federal entre 1971 y 1976, causaron ciertos reacomodos, no fue sino hasta el periodo presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado cuando comenzó la reestructuración con una visión y una perspectiva diferente a la que los dirigentes de la FSTSE tenían. Las transformaciones empezaron a afectar a los sindicatos federados de la FSTSE, sobre todo por las decisiones de frenar el crecimiento del

empleo en el sector público, suprimir algunas prestaciones sociales, promover el retiro voluntario, entre otras, que fueron impuestas con un renovado autoritarismo. El primero de mayo de 1983, en el Diario Oficial de la Federación, se publicó un conjunto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para reestructurar sus dependencias y entidades. El sentido de las reformas fue: eficientar su organización, funcionamiento y control; establecer un servicio civil de carrera para regular los sistemas de selección, capacitación y estímulos y transparentar el ejercicio de la función pública. Desde entonces, estos objetivos se convirtieron en el eje de la modernización del sector público y se ratificaron en los Planes Nacionales de Desarrollo de los gobiernos de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari, a los cuales también se sumó la descentralización y el fortalecimiento del federalismo. Estas políticas consistieron en transferir algunas funciones, sobre todo de operación y prestación de servicios a las dependencias de la administración pública en los estados. No obstante, la distribución del gasto público federal se ha mantenido centralizado y controlado por cada una de las secretarías de estado o dependencias federales, al igual que los sistemas de negociación salariales y de prestaciones sociales.

El empleo en la administración centralizada registró una disminución del 42% de 1986 a 1995⁴, mientras que la privatización de las paraestatales, según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público consistió en pasar de 955 entidades paraestatales que existían en el año de 1986 a 239 en el año de 1995. El proceso de desincorporación de las llamadas empresas públicas se continuó con los siguientes gobiernos hasta que, en el de Zedillo, se tenía prácticamente concluido.

Al institucionalizarse las políticas de descentralización administrativa, la vieja alianza entre la FSTSE y el gobierno, para ser copartícipes de las políticas públicas, se fue debilitando, o tomó otro sendero que habría que empezar a entender más.

A partir de finales de los años ochenta, el modelo de contratación comenzó a cambiar, pasando de la contratación de base definitiva y por escalafón a la contratación temporal discrecional y bajo el régimen de honorarios. Es decir, la inamovilidad en el empleo, característica del sector público, quedó en el pasado. Además, se inició un proceso tendiente a favorecer la eficiencia y la eficacia del trabajo

honoríficas y premios en efectivo.

⁴ Datos calculados a partir de la Encuesta Nacional de Empleo, S.T.

burocrático sustentado en la disminución de los costos laborales. No obstante que el servicio civil de carrera fue presentado en los planes de reorganización laboral del sector público como la vía para profesionalizar el trabajo público, éste sólo quedó a nivel de buenos propósitos ya que la FSTSE se opuso constantemente a su implantación. La oposición a este proyecto se fundamentó en que se trataba de una estrategia para fomentar la relación individual de trabajo y romper el esquema de negociación colectiva, de los escalafones por antigüedad y de los catálogos de puestos, así como de las prestaciones contenidas en las condiciones generales de trabajo del sector público.

Los ejes sobre los cuales giró la política laboral en el sector público en los años ochenta y noventa fueron la descentralización de la administración pública federal, la flexibilización del trabajo, la racionalización, la implantación de nuevas normas, reglamentos, controles y mecanismos de supervisión del trabajo, así como el uso intensivo de los recursos materiales, la restricción de los aumentos salariales y la reducción de las prestaciones sociales, todo ello acompañado de la disminución de empleos en el sector.

Además, las políticas de ajuste económico y las restricciones en el gasto público pusieron, en el centro de la reforma de la administración pública, la eficiencia y la productividad como factores decisivos en la gestión y operación del sector; ello, aunado a la introducción de un conjunto de controles en la distribución y asignación de recursos, fue minando y restringiendo la capacidad del uso discrecional y clientelar de los recursos públicos, lo cual había permitido durante las décadas anteriores mantener la alianza política entre los sindicatos y el gobierno en turno, así como el monopolio de la representación política del partido de Estado.

Las nuevas dinámicas de la administración pública, sin embargo, no lo eran tanto y la FSTSE pudo seguir relacionándose con el gobierno, la política y su partido de un modo funcional respecto de los intereses que siempre ha mostrado y en los que aprendió a convivir: la participación en las estructuras del poder político, social y económico a partir del monopolio de la representación del trabajo del sector público y del manejo laboral que el marco legal ya le procuraba y que, no obstante los cambios administrativos y de paradigma productivo y de funcionalidad de las estructuras de gobierno, no se había trastocado.

Un problema real y de fondo se avecinaba con las controversias a propósito del monopolio de la representación sindical en diversas áreas de trabajo público y, más

adelante, de la disputa por la representación que diversos liderazgos, provenientes sobre todo del SNTE, harían al grupo hegemónico del momento en la FSTSE, el de Joel Ayala. En adelante veremos las dinámicas que se avanzaron y las tonalidades que tomaron.

Disyuntivas del monopolio de la representación: libertad, pluralismo y democracia

En mayo de 1999, a partir de los amparos promovidos por el Sindicato del Personal Académico de la Universidad de Guadalajara, del Sindicato de Solidaridad de los Trabajadores de los Poderes del Estado de Oaxaca y Organismos Descentralizados, del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria y del Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreos contra la negativa del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de otorgarles registro sindical y por el reclamo de inconstitucionalidad de los artículos 67, 68, 69, 71, 72 y 73 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado por considerar que contravienen el artículo 123 de la Constitución General de la República y el artículo segundo del convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho a la sindicación que entró en vigor el 4 de julio de 1950; la Suprema Corte de Justicia de la Nación constituyó una tesis jurisprudencial, al declarar que la sindicación única, las leyes o estatutos que la prevén, violan la libertad sindical consagrada en el artículo 123, apartado "B", fracción x, Constitucional, toda vez que al regular la sindicación única restringe la libertad de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses.

La jurisprudencia cuestiona en su integridad el régimen de las relaciones laborales en el sector público debido a que su ordenamiento legal se construyó sobre la base de la sindicación única e incluso, la propia existencia de FSTSE parte del artículo 78 de la LFTSE que establece que "los sindicatos podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central reconocida por el Estado"⁵.

No obstante, los amparos concedidos a los sindicatos demandantes sólo fueron contra el artículo 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que señala

y P.S.

⁵ Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, Ed. Porrúa,

que “...en cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurran varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario”⁶ por lo que no se estableció disposición legal alguna que atentara en contra de la sindicación única que ostenta la FSTSE.

Es más, ante la polémica que suscitó dicha jurisprudencia, la Secretaría del Trabajo procuró justificar la pertinencia de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado otorgándole un carácter relativo a la sentencia y planteando que beneficiaba exclusivamente a los sindicatos gestores y no era extensiva a otros casos, ello para evitar confrontarse con la FSTSE que, de inmediato, expresó su inconformidad y se opuso tajantemente a la tesis jurisprudencial, argumentando que el Poder Judicial debería matizar los alcances de sus “llamadas jurisprudencias” y que ésta no era obligatoria para la FSTSE. Reivindicando la constitucionalidad y la plena vigencia del marco legal que sustenta a la Federación sindical, Joel Ayala Almeida, líder de la FSTSE, —y hoy ya por varios periodos— declaró que el hecho de que pequeños grupos de inconformes en el seno de los sindicatos, puedan tener la alternativa de formar su propio sindicato motivaría la pulverización y posteriormente el debilitamiento del sindicalismo, pues habría la posibilidad de que, en una misma institución o empresa, haya varios sindicatos, lo que sería capitalizado por los patrones y por las autoridades para dividir y debilitar a los trabajadores⁷.

Además, la federación consideró que la jurisprudencia provenía de una interpretación equivocada de la libertad sindical, planteando que las organizaciones sindicales de los trabajadores al servicio del Estado no son unitarias ni monopólicas, ni en cuanto a los sindicatos en sí ni en cuanto a la propia FSTSE.

En realidad, los sindicatos adheridos a la FSTSE se organizan, en su gran mayoría, como sindicatos nacionales estructurados en secciones que no gozan de autonomía sino que dependen de los comités ejecutivos nacionales. Los comités ejecutivos nacionales son los órganos ejecutores al más alto nivel que deciden sobre la vida sindical, vinculados a ellos funcionan los órganos de decisión, como asambleas, consejos, congresos o convenciones. Es, pues, una estructura piramidal y autoritaria que se consolida en la propia lógica interna de la FSTSE.

Y en cuanto a la libertad de asociación, es un derecho establecido en las leyes mexicanas y en el derecho laboral

internacional de suerte que, si en el pasado no se acataron, en el presente, dado el rigor con que se hace jurisprudencia y los escenarios políticos presentes, no parece haber más salida que la de dar espacios para el pluralismo sindical, lo que en efecto no asegura la existencia de capacidades de negociación laboral en sí mismo por parte de quienes lo ejerzan, pero el aprendizaje se dará, sin embargo, en un escenario que busca definirse como de transición para la federación.

Desarrollo y diversidad de los liderazgos institucionales

Con la existencia de la FSTSE y con la promulgación de la LFTSE, los trabajadores del Estado contaron con una organización y un ordenamiento legal que institucionaliza su lugar en el sistema político del país. Si bien esa institucionalización pagó el precio de su corporativización, es claro que redundó en beneficios directos para los trabajadores, en particular en la estabilidad en el empleo, en las condiciones generales de trabajo, en servicios sociales y en la seguridad social.

Los beneficios de la política institucional para la FSTSE llegaron, desde luego, a sus cuadros dirigentes, quienes participaron directamente de los instrumentos gubernamentales más directamente vinculados al trabajo y a sus beneficios de asistencia y seguridad social. Por ello, existen representantes de la FSTSE ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la Junta Directiva del ISSSTE y la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado. La presencia de los dirigentes de la FSTSE en estas instancias refleja el poder de la organización en la institucionalidad de las políticas públicas.

La FSTSE es una de las instancias a través de las cuales el PRI ha refuncionalizado a sus cuadros políticos. Es más, podríamos decir que forma parte de los espacios considerados para mantener la movilidad política entre el Poder Legislativo, Ejecutivo y la dirección sindical.

Si revisamos los nombres de los secretarios generales⁸ de cada uno de los sindicatos de la FSTSE y si miramos la composición de los distintos comités ejecutivos de la Federación, encontraremos el cuerpo fundamental que constituye la élite política interna.

Del total de dirigentes de los sindicatos y de la Federación, sobresalen aquellos que han ocupado más de un

México, 1997.

⁶ Idem.

⁷ La Jornada, Suplemento Masiosare, 6 de junio de 1999.

⁸ Actualizando el planteamiento iniciado por Sirvent Carlos, en “La burocracia en México: el caso de la FSTSE” en Estudios Políticos, No. 1,

puesto de dirección, y que siempre se ha movido de los Comités Ejecutivos de los sindicatos al comité ejecutivo de la FSTSE: este grupo constituye la fracción con mayor poder nacional de la élite dirigente interna, de ella emergen los líderes que posterior o simultáneamente ocupan puestos de dirección fuera de la Federación, ya sea en la CNOP, en el CT o en el ISSSTE. Esta última fracción es la que integra el sector con mayor movilidad política en la Federación.

La élite política de la Federación se compone por un grupo de liderazgos compuesto por los secretarios generales de los sindicatos y los funcionarios de la Federación; otro, compuesto por aquellos que posteriormente han pasado a puestos en el comité ejecutivo de la Federación y que por lo tanto han ocupado más de un puesto de dirección, y uno más que se integra con los líderes que han pasado a ocupar cargos políticos fuera de la Federación, ya sea de elección popular en el poder legislativo o de elección partidaria en el PRI.

Pero tanta capacidad de participar en el poder institucional, ha tenido sus vaivenes en los últimos años; la competencia de cuadros políticos aledaños ha, por lo menos, diversificado las participaciones en esas estructuras de gestión social de la justicia y los beneficios al trabajo.

La otra disyuntiva: fraccionamiento del poder monopólico

La FSTSE es una organización sindical sui generis con características de excepción, debido a que construyó su poder, pero también su debilidades, en la lógica corporativa, sin haberse planteado nunca la autonomía sindical como una de las condiciones básicas del quehacer sindical, ello también porque por ley es la única facultada por el Estado para representar a los trabajadores de la Administración Pública Federal Centralizada. Lo cual, en la actualidad, también se encuentra en entredicho, ya que en la FSTSE existen 64 sindicatos, de los cuáles 54 de ellos pertenecen a organismos descentralizados, que por disposición de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia 1/96 deben pasar al régimen general laboral propio del apartado A del artículo 123 constitucional, en tanto que, de los sindicatos restantes, buena parte de ellos se encuentra participando en un lógica defensiva en los procesos de descentralización de los recursos humanos y materiales para la prestación de los servicios públicos a las entidades federativas, lo que implicará que las relaciones laborales sean reguladas por las legislaciones laborales locales. Esto último podría significar el fin de la Federación, acostumbrada a negociar

centralmente y desde la lógica de la complicidad.

Cabe mencionar, además, que desde el año 1996 los trabajadores de los organismos descentralizados tienen derecho a la contratación colectiva, a la huelga y a la posibilidad de formar sindicatos de rama.

Continuando en este tenor, la temática jurídica, la FSTSE enfrenta un problema significativo, suscitado por la disposición emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en mayo de 1999⁹, relativa a la jurisprudencia que permite la libre sindicación de los trabajadores del sector público; ya que dicha disposición ha motivado la movilización de algunos sectores de trabajadores que reclaman la democratización de sus organizaciones y contemplan la posibilidad de encabezar acciones para conformar sus propias organizaciones sindicales. Ejemplo de ello son los más de tres mil trabajadores del sector salud que han manifestado su deseo de abandonar su sindicato nacional, para formar una nueva organización; mas no son los únicos: líderes sindicales de varias dependencias gubernamentales advierten que procederán de la misma forma, pues consideran que el actual secretario general Joel Ayala no abandera las demandas de la burocracia nacional, y previeron la inminente “desaparición” de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado¹⁰.

Es un hecho que la dirigencia de la FSTSE, aun cuando el andamiaje político institucional se ha venido transformado, continúa conservando una conducta de subordinación y de complicidad con los gobiernos, limitándose a tratar de proteger su estatus político y continuar controlando la creciente inconformidad que está surgiendo al interior de los sindicatos federados, olvidando que la lógica gubernamental actualmente no contempla, por lo menos no por el origen partidario evidente, premiar políticamente su obediencia, lo cual aumenta la vulnerabilidad de la organización sindical.

Ya se han presentado indicadores problemáticos. Un ejemplo lo tenemos cuando Comités de 20 sindicatos de la FSTSE antiayalistas iniciaron marchas y plantones en diversos puntos de la República, entre otros más, de la Secretarías de Agricultura, de Marina, de la Reforma Agraria, de Desarrollo Social, de Comercio, de Hacienda, de la denominada Alianza de Trabajadores de la Salud y de la Corriente Crítica Nacional del ISSSTE. Las demandas coincidían en calificar de “traición” la actitud de los líderes de la FSTSE, siendo el común denominador de las marchas el pago del bono sexenal, renivelación de 30% y 90 días de aguinaldo,

abr-jun. 1975, pp. 27-31.

⁹ La Jornada, 18 de mayo de 1999.

así como expresar la inconformidad en contra de Ayala, que en algunas organizaciones llega ya a la demanda de renuncia y realización de una auditoría a su gestión. Indudablemente, la exigencia del “Bono Sexenal”, que luego se siguió manteniendo como demanda central del gremio de la FSTSE, representó el detonante a una interminable cadena de privaciones y limitaciones políticas sindicales, vividas hasta ahora por varias generaciones de trabajadores al servicio del Estado.

Con el gobierno de Vicente Fox, la pregunta se multiplicó en todas las entidades públicas: “¿por qué hay austeridad para algunos y recursos para otros?”¹¹; ello debido a que el manual de sueldos que rige a partir del 28 de enero 2001 permite a un secretario de Estado percibir hasta 240 mil pesos mensuales, el salario del personal de base ya no será 25 veces inferior al de los funcionarios “superbonificados” sino 60 veces inferior al nivel máximo de los burócratas y 120 veces el salario del nivel mínimo.

Con todo, la inconformidad de varios grupos de trabajadores de los sindicatos sólo es uno más de los problemas que enfrenta la FSTSE. Un factor de inestabilidad y de inconformidad se ha agregado en el 2001: pasando por encima del artículo 75 de la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado, que prohíbe todo acto de reelección, Joel Ayala, líder de la Federación, impuso su designación tres años más. Como nunca, ello ha venido generando oposición en una Federación caracterizada por el inmovilismo y el control.

Durante la asamblea del 19 Congreso Nacional Ordinario, se recurrió a una vieja estrategia concebida años atrás para reelegirse al margen de la ley. No se le llama reelección, sino “ampliación del ejercicio social”, y en vez de denominarse “secretario general” al líder del sindicato, se le llamará “presidente”.

Entre las reformas a los Estatutos de la Federación que se realizaron durante el 19 Congreso Nacional Ordinario para viabilizar la reelección del secretario general, cabe señalar que se acreditaron a los delegados de los 31 comités estatales de la FSTSE como representantes al congreso y se les otorgó derecho a voz y voto, cuando antes sólo tenían voz, y que la estructura de la FSTSE se modificó al conformarse el Comité Ejecutivo Nacional por un presidente, cuatro vicepresidentes y 48 secretarías; cinco más que antaño. Otra reforma que se significa por su trascendencia histórica y que se establece como reflejo de las dificultades que enfrenta el pri, fue la desafiliación de la Federación y su “apertura” a todos los partidos políticos, después de 62

años de corporativismo partidario.

Sin ser esta reelección el único factor de las dificultades de la FSTSE, sí fue tomado como punto de apoyo para la canalización de las inconformidades que se continuaron expresando en su interior. Además, la reelección de Ayala ya generó procesos equivalentes en las filas sindicales de la FSTSE, pues varios líderes sindicales quieren imitar el procedimiento de reelección¹².

La nueva organización sindical: la FEDESSP

Así llegamos a la situación de coyuntura que vive el sindicalismo asociado federativamente del sector público. Escenarios de transición en todos los ámbitos y crisis que se ahondan, y que también se expresan en la disgregación de la federación como producto o consecuencia de las luchas por el poder y el control de este botín que es la representación de los trabajadores del sector, y no tanto como un producto de vientos democratizadores en la vida de los sindicatos del sector. Veamos el detalle del proceso que siguió la crisis sindical por el poder y cómo dio paso a lo que hoy se conoce como la Federación Democrática de Sindicatos del Sector Público (FEDESSPO).

Luego de las reelecciones de Joel Ayala al frente de la FSTSE, las del 2001 y 2003, la fractura de la FSTSE se avizoraba. Las organizaciones sindicales opositoras a la reelección de Ayala continuaron pugnando por transformar algunas cuestiones de esa federación, más por romper el control de Ayala que por realmente incorporar una democratización de tal organización. Podemos decir que hubo una primera reacción-respuesta de los antiayalistas en la formación del Frente de Lucha para la Recuperación y Dignificación de la FSTSE que se pronunció por defender verdaderamente las reivindicaciones de sus agremiados en cuanto a sus condiciones sindicales, laborales y profesionales; se considera que la federación ha caído en poder “de una camarilla que se ha apoderado de sus órganos de gobierno”; defenderse contra “el autoritarismo, el verticalismo, la imposición y la exclusión por sistema”; contra la aplicación de las agresivas políticas neoliberales. Con ello anunciaban su salida de la FSTSE y la formación de “una nueva Central para dignificar de manera integral a nuestros compañeros trabajadores y porque estamos determinados a recuperar la democracia

¹¹ Ibid.

¹² En algunos sindicatos como los de INEGI, PGR y DF y en Aguascalientes, ya se habla y critica a los llamados liderazgos espúreos. Véase Excélsior 5

¹⁰ La Jornada, 13 de mayo de 1999.

(sic), la fuerza, la dignidad y la combatividad del sindicalismo de los trabajadores al servicio del Estado”¹³.

El siguiente movimiento fue, pues, la creación de la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos (FEDESSP), que se esgrimió ante la nueva reelección de Ayala en el 2003. En el documento de creación se manejaron similares argumentos ya planteados en el pronunciamiento del Frente de Lucha.

Recientemente, el 10 de marzo del 2004, presentaron la solicitud formal de su registro ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA), pero unos días más tarde, el 6 de abril, el pleno del TFCA decidió no dar trámite al registro, obviamente argumentando que, de acuerdo con el Art. 78 de la LFTSE, la FSTSE es la única reconocida. Lo que siguió es demandar el amparo por la resolución anterior e iniciar la querrela legal, evidentemente sustentándola como violatorio del Art. 123 y del convenio 87 de la OIT¹⁴.

Al escribir este documento, aun no hay una resolución al amparo presentado por la FEDESSP, pero los miembros de esta federación esperan un voto favorable, justo por los antecedentes del SINACTA y del Sindicato de Pesca. Sin embargo, la duda cabe y aún hay que esperar si la solicitud de una Federación recibirá el mismo trato que una organización sindical, son problemas de magnitud, aunque legalmente no exista diferencia. Una decisión política, para una u otra federación, sería lamentable en un contexto de poca credibilidad del sindicalismo mexicano.

Por otro lado, hay que resaltar que así como el SNTE daba a la FSTSE la mayor parte de su afiliación, también lo hace en esta nueva Federación: de los más de 1 millón 600 mil que dicen tener, el sindicato del magisterio cuenta con cerca de 1 millón 200 mil, es decir como el 75% del total de la nueva FEDESSP. Por lo demás, este conjunto que se ha escindido de la FSTSE le representa a esta última una pérdida del 80% de su afiliación total, además de una pérdida de recursos económicos provenientes de las cuotas sindicales, tema éste que seguro preocupa más en una época en que del erario público no es posible canalizar recurso alguno para fines político-sindicales. Particularmente llama la atención de los montos que se manejan; para algunos que se han instalado en la oposición a la FSTSE desde la nueva

estructura, la pérdida es equivalente a 40 millones de pesos en cuotas, ciertamente suma excesiva pero la aclaración de Ayala sobre el dato tampoco es creíble, pues lo valora en 4 millones de pesos¹⁵.

Más allá de los roces y conflictos que evidentemente se presentaron y se están presentando entre los dirigentes sindicales de los empleados del sector público¹⁶, lo que se observa es que está avanzando una discusión sobre las legalidades en las que hasta ahora se encuentran inmersas las relaciones de trabajo y de representación de este tipo de trabajadores. Ello no es menor cosa ya que se trata de la rediscusión de la LFT y de la distinción de los trabajadores en los apartados A y B. En esta vertiente, muchas expresiones de los sindicalistas del sector ven obligado el pugnar por la desaparición de esa diferencia en la LFT. De la misma manera, en la parte relativa a la libertad sindical, es muy difícil negarse a observar el derecho que les asiste a quienes planteen su registro dentro de las reglas, más amplias, que la ley les permite. En ese ámbito es problemático el modo en que ha quedado la LFTSE que ha dado la exclusiva, o el monopolio de la representación, directamente a la FSTSE.

Esta situación se ordena en un marco de referentes políticos de extrema similitud: muchos de los sindicatos nacionales federados que están en la puja participan de la misma orientación político-partidaria: el PRI. Ellos saben que el trabajo de la política les implica colocarse en puestos no sólo de dirección partidaria, sino de representación popular y por ello es otra la arena de la pelea entre los grupos antagónicos¹⁷.

A la FSTSE parece que también le han ocurrido sus propios cambios ante la disyuntiva de la disputa por el monopolio de la representación: se ha vuelto más reactiva a las políticas del actual gobierno y más crítica respecto de los servicios que ofrece el gobierno a sus trabajadores, como los de salud. Algo que es voz populi, es ahora abanderado por la dirigencia de la FSTSE: los servicios médicos son malos, no se alcanza el cuadro básico de medicamentos, etc¹⁸.

La FEDESSP y sus planteamientos

¹⁵ La Jornada, 17 y 19 de abril de 2004.

¹⁶ El líder de la FSTSE ataca por diversos motivos, relativos a los escaños en la cámara a la líder magisterial y secretaria general del PRI, Excelsior 10 de febrero de 2003, El Sol de México, 23 de mayo de 2003. Pero los líderes del otro bando, por ejemplo los del SNTE, expresan su negativa de que Ayala Almeida siga al frente de la FSTSE por más tiempo. La prensa, 14 de septiembre y 10 de octubre de 2003.

¹⁷ Eso parece ser lo ocurrido el año 2003 en las filas del PRI por obtener el voto por las representaciones en la cámara de diputados.

de mayo y El Sol de México, 7 de mayo de 2004.

¹³ Documento de Pronunciamiento del Frente para la Recuperación y Dignificación de la FSTSE.

¹⁴ El Art. 123 en lo relativo a consagrar la libertad sindical en sentido pleno y universal. El convenio 87 de la OIT en lo relativo al derecho de constituir federaciones y confederaciones y de afiliarse a las mismas.

políticos y sindicales

Hay que reconocer que las organizaciones sindicales mexicanas tienen grandes capacidades discursivas, planteamientos excelentes en el papel que se combinan con una voluntad limitada para concretar lo que dicen. Para una parte de las organizaciones sindicales conocidas como institucionales los estatutos son letra muerta, principios que se sepultan por la acción sindical pragmática, las más de las veces orientada por el beneficio de cúpulas con intencionalidades de entronizarse en el poder más que de representación legítima de sus bases.

Es difícil crear una imagen creíble de las federaciones sindicales a partir de sus estatutos; hablan más de una organización sindical sus prácticas que sus discursos. Sin embargo, es necesario jurídicamente que las organizaciones sindicales cuenten con las normas legales que regulen su vida interna. Cuando estas normas y reglas se convierten en parte constituyentes de los sindicatos, estaríamos en un proceso real de formación de una identidad que guíe la identidad sindical.

Desde este referente se deriva la duda de si los estatutos de esta nueva federación normarán su vida sindical y si acaso esta experiencia se podrá volcar como un efecto multiplicador hacia cada uno de los sindicatos que lo integran. Cabe preguntarse si la FEDESSP funcionará igual que la FSTSE, con la diferencia de que la primera cuenta con un discurso más consolidado en términos de propuesta y argumentación. Quizá los estatutos sean letra petrificada, pero contar con principios diseñados adecuadamente puede ser un recurso básico y propicio para que el dinosaurio despierte.

La FEDESSP cuenta con sus Documentos Básicos, suscritos el 27 de febrero de 2004, entre los que se encuentran los Estatutos. Estos documentos integrados en una especie de carpeta de ética y normatividad de la nueva federación, consta de 111 cuartillas, divididos en Declaración de Principios, Programa de Acción, Código de Ética y el Estatuto (que consta de 211 artículos y 7 transitorios).

Esta carpeta es un documento voluminoso que quizá quiere hacer notar que se hizo con flexibilidad, en el sentido de estar bien pensado y dejar pocas situaciones a la toma de decisiones arbitraria. Inclusive se puede suponer que las cúpulas de esta federación lo conocen, cuestión meritoria pero insuficiente si es que no transcurrió por el mandato

de las bases. El reto no es crear documentos amplios, con bastantes ideas, sino impulsar que este documento reflexivo cognitivamente se convierta en una flexibilidad estética para formar parte del propio cuerpo sindical. Que la vida de esta organización se convierta en una comunidad de símbolos, rituales, prácticas y demás formas comunicativas que formen parte de lo que se aspira a regular y no se conciban como algo externo que regula a un cuerpo que le es ajeno.

En su Declaración de principios se expone una especie de nacionalismo revolucionario combinado con una concepción de democracia liberal y defensa de reivindicaciones de todo tipo de los trabajadores al servicio del Estado. Se resalta el inciso 5°. De esa Declaración en donde se reivindica la unidad de acción del movimiento sindical mexicano y delinea su acción con independencia frente al gobierno, los poderes económicos, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo aceptan las alianzas con uno o más partidos o asociaciones políticas, que coincidan en la lucha para el mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores al a servicio del estado.

Parece que es una declaración tan amplia en donde todo cabe y por tanto se convierte en un mero instrumento discursivo muy difuso y con pocas probabilidades de concreción. Además, dicha ambición deja que el inconsciente se filtre sin mayor percepción de tal situación, por ejemplo, cuando el Estado cumple como un empleador o patrón por lo menos se podría precisar que tipo de Estado se pretende como idóneo, al menos en términos ideológicos, más aun si se reconoce la necesidad de coadyuvar en la prestación de un servicio público de calidad, eficiente y eficaz con base en el respeto de los derechos de los trabajadores¹⁹.

Además de ser un documento que cuida mucho el no dejar fuera algún valor, conquista y derecho de los trabajadores, cuida con extremo la asepsia de su terminología, para nada menciona al neoliberalismo, como si toda la discusión respecto al estado mínimo, a las privatizaciones y a la pretensión de menor responsabilidad social del Estado jamás hubieran existido. ¡Omisiones conscientes o inconscientes! De cualquier forma, pesa en un documento de tal naturaleza su ambición terminológica y su poca precisión y humildad de sus propuestas. Se equivocan al confundir el mapa con el territorio sindical y su pretensión de estética discursiva

¹⁸ Declaración del dirigente Joel Ayala A., ante la negociación de incremento salarial. Diario de México, 3 de febrero 2003.

¹⁹ Documentos Básicos de la FEDESSP, p. 5.

denota el viejo estilo sindical; evasiones y omisiones en un saco en donde todo cabe.

Con su programa de acción suele suceder algo semejante. Se pueden encontrar acciones de corte político, económico, social legal, cultural, digamos de todo. No esta mal que se tengan esas pretensiones, la duda es respecto a la falta de propuestas concretas con relación, por ejemplo, a la modernización del estado mexicano y a todos los planes y programas de iniciativas de reorganización de la administración pública. ¿Acaso no vale considerar en dicho programa las iniciativas estatales de competencias laborales, o la flexibilidad como panacea de modernización? Tal vez valdría la pena intentar ser menos ideológicos y en una posición sencilla delinear qué tipo de administración pública se necesita de cara al tipo de trabajador que lo integra y de la sociedad que se conforma cotidianamente. La FDSSP omite la construcción de un mapa sindical de frente a su empleador o patrón y en cambio recurre a dispersarse en el territorio.

Inclusive en su discurso, lo político parece expresarse como el envío de mensajes entre líneas como si quisiera reforzar la frase de al buen conocedor pocas palabras, pero esta forma caduca de nombrar las cosas deja de nueva cuenta cuestiones abiertas e imprecisas. En el inciso 15, se expone: “Impulsará, ante el Congreso de la Unión, las reformas constitucionales necesarias para que todos los trabajadores de México sean regulados en sus relaciones laborales con leyes comunes que no contemplen diferencias por tipo de patrón, actividad económica o cualquiera otra que pudiera diferenciarlos, derogándose las normas que actualmente rigen estas relaciones”²⁰. ¿Acaso esta federación se ha propuesto como meta derogar el apartado “B”? Según el inciso mencionado, todo indica que sí, pero hay duda en si realmente podrán remontar su indecisión estructural hacia el estado empleador.

Por otro lado, también sostienen, en el inciso 16, que harán válido en todo momento el derecho de libertad de asociación sindical. ¿Acaso empezarán por su propia casa? Pensamos que no.

Con respecto al Código de ética, es un documento abundante en normas de orientación personal y colectiva. Tal vez tengan en mente que muchas normas y reglas convierten de facto a un sujeto lleno de principios en su acción sindical. Quizá su inconsciente colectivo se filtró e intentaron crear un código que ayudase a construir una imagen ética pública que aún no corresponde con la situación de

los sindicatos que integran dicha federación.

No queda claro cuáles puedan ser las sanciones que deriven de una trasgresión a dicho Código. Es interesante la cualidad de disposición positiva que se encuentra en este eje de principios, sin embargo en el apartado de sanciones se estipula lo correspondiente al Estatuto y no a este conjunto de orientaciones de la acción colectiva. El código de comportamiento sindical se divide en tres subapartados: de la organización, de los dirigentes y de los trabajadores. ¿Qué pasará cuando la organización se desvíe de los preceptos impuestos? ¿será culpa de los dirigentes o de los trabajadores? ¿cómo y quién sanciona a una organización que se desvía de su camino?

En cuanto a sus Estatutos, vale la pena resaltar algunos aspectos significativos que, de concretarse, modificarían las condiciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado. Al menos las organizaciones de la FDSSP reconocen que no han realizado con eficiencia la representación de sus trabajadores. Están concientes de que no han hecho bien su tarea. Esto se expresa en su lema: “Por la dignificación del servicio público y sus trabajadores”, mejor dicho de sus empleados. Se reconoce implícitamente que el servicio público carece de reconocimiento, tal vez, estatal y de la población. Plantearse superar esta condición es interesante en tiempos de replanteamiento del Estado. Aunque no queda claro en ninguna parte del documento quiénes son los autores de la precaria situación del servicio público, ¿Acaso el Estado, acaso la FSTSE? Inclusive puede pensarse que la causa está en la racionalidad instrumental de los empleados públicos. No se encuentra ninguna respuesta, pues la asepsia política en la terminología usada es fundamental en la tradicional concepción de hacer política discursiva de este tipo de sindicalismo.

En cuanto a la forma y contenido del Estatuto, se nota un cuidado encomiable. Como en todo sindicato que pretende ser democrático, en esta federación la asamblea general es el órgano máximo de gobierno. Un punto a destacar es que los órganos de gobierno de la federación serán siempre colegiados (Art. I).

La asamblea general se integra con representantes de cada uno de los sindicatos miembros de la federación y debe reunirse en forma ordinaria y extraordinaria las veces que sea necesario. Asimismo, el Comité Ejecutivo Nacional, CEN, se organiza según el artículo I. El presente CEN cuyo periodo de duración será del 2004-2007 está conformado por Rafael Ochoa Guzmán (SNTE), Ignacio Castillo Flores (SNT-Sagarpa), Víctor Bernardo López Carranza (SNT-SCT), Fernando Espino Arévalo (SNTSCT-Metro), Cristina Olvera

²⁰ Ibid., p. 8.

Barrios (SNT-Sedesol) y Juan Velásquez Cira (SNT-Sagarpa), todos con la categoría de presidentes colegiados. Las demás organizaciones están representadas en puestos de menor rango: 17 Secretarías y un Oficial Mayor.

Este intento de distribución equilibrada del poder en las decisiones de la Federación se fortalece con base en los artículos 31 y 47 en los que se pondera la votación para evitar que los sindicatos más grandes, como el caso del SNTE, queden sobrerrepresentados. Por ejemplo, en el artículo 31 se expone que “Las votaciones en la Asamblea General, sea ordinaria o extraordinaria, se llevarán a cabo mediante un voto ponderado en que el 50% del peso de la votación se dividirá entre el número de organizaciones miembros de la Federación y el otro 50%, entre el número de trabajadores afiliados a dichas organizaciones, de manera que el voto de cada organización tendrá el mismo valor para el 50% de la votación y un valor proporcional al número de trabajadores miembros de la misma, la del otro 50%; en cualquier caso, ninguna organización en la suma de los dos tipos de votación tendrá más del 37.5% de la votación total”. Cuestión similar sucede con las asambleas seccionales²¹.

Estas formas de organización de la vida interna de la federación son interesantes, ahora hay que esperar a ver cómo se desarrollan. Un punto que causó fuerte discusión al momento de la ruptura con la FSTSE fueron las cuotas sindicales, por el poder económico que representa el SNTE. Al respecto, la cuestión de las cuotas en la nueva federación queda en la indefinición. En el Art. 200, se expone que: “Todas las organizaciones federadas deberán cubrir a la federación, por concepto de cuotas ordinarias el... % (el % porcentaje no se encuentra definido en la federación) del total de las cuotas sindicales que recauden de los trabajadores agremiados a ellas”. Bueno, al menos el poder económico del SNTE no se ve reflejado formalmente en la distribución del poder político de la federación. Pero es bien conocido que la construcción de reglas clandestinas o informales son las que realmente rigen la vida de las organizaciones sindicales mexicanas, incluso de aquellas que se dicen democráticas como la UNT. Dicho sea de paso, en esta federación no hay ningún artículo que permita o que abra la probabilidad de la reelección del cuerpo colegiado del CEN, pero con seguridad, cuando adquieran peso político en la vida del país sobrarán argucias legales de todo tipo, como las ya conocidas, para mantenerse en el poder.

Consideraciones finales

1. La FSTSE atraviesa por una particular crisis como organización institucionalizada; sus referentes de operación político sindical se encuentran en revisión y ello los hace presentarse en este momento con algunas limitaciones.

2. Aunado a la transición, la federación atraviesa por una crisis de liderazgos que buscan orientarse en un escenario de referente políticos de nueva filiación partidaria, más no nueva y trascendental noción como proyecto de país, debido a lo cual la pugna interna de corrientes que responde a dirigencias encontradas, se hace más patente; ya antes se presentó.

3. La capacidad de negociación político sindical de la FSTSE en términos de lo que deben cuidar gremialmente se reduce pero no desaparece.

4. En las disyuntivas que les representan los nuevos escenarios políticos y las crisis internas, afloran los nuevos postulados y las nuevas ideas de organización del gremio, ya se avizoraban algunos años atrás por las controversias de libertad de asociación sindical.

5. La FEDESSP surge como una primera forma de manifestarse las opciones, sin que necesariamente den lugar a formatos totalmente distintos de los que proceden. Por ello, la nueva federación que aún se encuentra en calidad de propuesta en términos legales, tendrá que enfrentar la cuestionante de si realmente buscará transformar las formas de representación sindical de los servidores públicos, de si realmente tendrá tratos político-partidarios abiertos, de si habrá una vida interna de amplio sesgo democrático, entre otros aspectos relevantes.

²¹ Ibid., Art. 47.

Federación democrática de sindicatos de servidores públicos

Sindicatos	Cargos que controla*
<p>SNTE Sindicato Nacional de la Educación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente • Secretario General • Secretaria de Finanzas • Subsecretaria de Finanzas • Secretaria de prensa y propaganda • Subsecretaria de prensa y propaganda • Subsecretaria de pensiones y jubilados • Secretaria de la comisión nacional de vigilancia, honor y justicia • Presidente de la comisión nacional electoral
<p>SNTSAGARPA Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y ALIMENTACIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente • Secretario de organizaciones • Subsecretario de organización • Secretario de relaciones nacionales • Secretario de la comisión electoral
<p>SNTSCT Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría DE COMUNICACIONES Y TRASPORTE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente • Secretario general • Secretario de vivienda • Subsecretario de vivienda
<p>SNTSCT- METRO Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente • Secretario general • Secretario de formación, capacitación y desarrollo profesional • Subsecretario de formación, capacitación y desarrollo profesional • Oficial mayor • Vocal de la comisión nacional de vigilancia honor y justicia • Vocal de la comisión nacional electoral
<p>SNTSEDESOL Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Desarrollo Social</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente • Secretario general • Secretario de relaciones internacionales • Subsecretario de relaciones internacionales • Vocal de la comisión nacional de vigilancia honor y justicia • Vocal de la comisión nacional electoral
<p>SINACTA Sindicato Nacional de Contraladores de Transito Aéreo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Secretario de asuntos laborales • Subsecretario de asuntos laborales
<p>SUTDSERMANART Sindicato Único de Trabajadores Democráticos de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Materiales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Secretario general • Secretario de investigación, planeación y evaluación • Subsecretario de investigación, planeación y evaluación • Vocal de la comisión nacional de vigilancia honor y justicia
<p>SAGARPA-SIDTPA Sindicato Democrático de la Pesca y Acuicultura de la Sagarpa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Secretario de la comisión nacional electoral • Presidente • Secretario general • Secretario de seguridad y previsión social • Subsecretario de seguridad y previsión social
<p>SNTPOP Sindicato Nacional de Trabajadores de Pronósticos para la Asistencia Pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Secretario general • Secretario de funciones • Subsecretario de prestaciones
<p>SNTCPFISC Sindicato Nacional de Trabajadores de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Secretario general • Secretario de créditos • Subsecretario de créditos • Secretario general adjunto
<p>SNTINEGI Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto Nacional de Estadística</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Secretario general • Secretario particular • Secretario de equidad y genero • Subsecretario de equidad y genero • Secretario de fomento deportivo • Subsecretario de fomento deportivo
<p>SNTCONADE Sindicato Nacional de Trabajadores de la Comisión Nacional del Deporte</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Secretario de patrimonio sindical • Subsecretario de patrimonio sindical
<p>SNTPRONASE Sindicato Nacional de Trabajadores de Productora Nacional de Semillas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Secretario de patrimonio sindical • Subsecretario de patrimonio sindical
<p>FRACCION INDEPENDIENTE SITPFC Sindicato Independiente de Trabajadores de Procuraduria Federal del Consumidor</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Secretario de la conciliación sindical • Subsecretario de la conciliación sindical

* La forma de organización de la federación implica una estructura colegial por lo cual se tienen presidentes, secretarios generales y así sucesivamente.
Fuente: Directorio del Comité ejecutivo de la Federación democrática de sindicatos de servidores públicos.

Radiografía mínima del FAT

Eric Quesnel*
Luis Angel Gómez*
Jorge Robles*

Una característica importante del FAT es la capacidad de influir y desarrollar tendencias hacia la democracia directa, la libertad, la autonomía e independencia en los espacios sindicales en los que se mueve. De esta manera, desarrolla su práctica parasindical de infiltración de los sindicatos corporativos, fomentando organización al interior y asesorando individual y colectivamente a trabajadores de los mismos.

El Frente Auténtico del Trabajo se define a sí mismo como una organización nacional autónoma y democrática que agrupa a trabajadores en sindicatos, cooperativas, grupos productores autogestivos, colonos y campesinos. Su principal fundamento y compromiso son la defensa de los intereses inmediatos e históricos de la clase trabajadora en la lucha por mejores condiciones de vida y de trabajo y en el impulso a un proceso de transformación de la sociedad mexicana en dirección a la democracia y a una sociedad autogestionaria¹.

Una característica importante del FAT es la capacidad de influir y desa-

rollar tendencias hacia la democracia directa, la libertad, la autonomía e independencia en los espacios sindicales en los que se mueve. De esta manera, desarrolla su práctica parasindical de infiltración de los sindicatos corporativos, fomentando organización al interior, asesorando individual y colectivamente a trabajadores de los mismos.

El prestigio internacional de sus despachos de asesoría jurídica laboral le permiten asesorar a importantes sindicatos sin necesidad de que estén afiliados al FAT.

Es en estos términos que, como organización, se integra al movimiento social y político que avanza en la dirección de construir una sociedad con la participación directa de los trabajadores y la sociedad civil. De un sistema de democracia política y económica que parta desde las organizaciones de

base, desde la fábrica, la cooperativa, la organización campesina, la colonia y las organizaciones sociales en general, hasta llegar a las instancias de decisión locales, regionales y nacionales. Considera que esta es la forma de garantizar que la dirección política, económica y social, (la producción, la distribución de la riqueza, la seguridad social, la educación, los medios de comunicación, las relaciones culturales, de mercado y cooperación internacional), sean construidas desde las instancias de decisión del pueblo trabajador y de la sociedad civil organizada.

La Agenda del FAT

Ante a la situación actual y considerando los impactos en la economía y en la sociedad que ha creado la globalización neoliberal, así como las oportunidades y amenazas que

* Colaboradores del Frente Auténtico del Trabajo.

¹ Declaración de principios. <ftpp://www.fatmexico.org>.

representan los cambios políticos en el país, el FAT se ha propuesto a mediano plazo una agenda temática amplia que incluye una Reforma Social y del Estado²:

- **Bienestar Social**

1. Seguridad social. Recuperar las ocho horas laborales con un salario remunerador que permita el sustento digno del trabajador y su familia.
2. Revisión de las políticas que vuelven incierto el fondo de retiro, garantizar un monto que permita la vida digna.
3. Mayores recursos para educación, salud, empleo, vivienda, alimentación...
4. Defensa de Derechos de las y los trabajadores desempleados y en situación precaria: Acceso a servicios eficientes y de calidad en el IMSS, créditos para vivienda y educación.

- **Derechos Humanos, Laborales y Civiles.**

1. Ubicación de las demandas de las y los trabajadores como asuntos de interés público y el reconocimiento por parte del Estado mexicano y su Constitución Política de los derechos laborales como derechos humanos.
2. Reafirmación de la identidad como trabajadores en una perspectiva amplia (obreros, trabajadores de servicios, campesinos, auto empleados).
3. Apoyo en la defensa de todos los derechos humanos y civiles.
4. Formas ciudadanas de participación en la vigilancia, supervisión y consulta en materia de políticas públicas: Formación de un Observatorio Social y de un Consejo Económico y Social autónomos del Estado.
5. Destacamos que las principales líneas a desarrollar son la lucha por la democracia, la libertad y en contra el corporativismo

- **Libertad de Asociación y Organización**

1. Promover acciones para garantizar el cumplimiento de la agenda de los derechos laborales y sindicales; Impulsando la Campaña por la Libertad y Democracia Sindical, exigiendo al gobierno de Fox el cumplimiento de los 20 Compromisos por la Libertad y la Democracia Sindical que firmo como presidente electo y desconoció cuando entró en funciones³:
- Voto libre individual y secreto⁴
- Registro público y autónomo de sindicatos y contratos colec-

² Plan estratégico trienal 2004-2007. <ftpp://www.fatmexico.org>.

³ “No es lo mismo una promesa de campaña que un programa de gobierno” Carlos Abascal en respuesta expresa al cuestionamiento sobre los 20 compromisos.

⁴ En recuentos sindicales y elección de dirigentes.

tivos de trabajo con acceso directo a la ciudadanía.

- No intervención del gobierno y patrones en los sindicatos. Reconocimiento de la bilateralidad en las relaciones de trabajo y en el Contrato Colectivo.
- Sanciones a quienes incumplan leyes laborales.

- **Equidad de Género en todos los espacios de lo público y lo privado**

1. En el trabajo, en la organización, en la familia, y en fin, en todos los ámbitos donde conviven y se relacionan hombres y mujeres.
2. En las relaciones laborales.
3. Terminar con formas de discriminación como el examen de no-gravidez o despidos por situación de embarazo.
4. Igualdad de oportunidades de ingreso, promoción y prestaciones en todas las áreas del trabajo.
5. Reconocimiento del trabajo doméstico.
6. Fortalecer la organización de mujeres en su conjunto para impulsar sus propias demandas.
7. Impulsar el trabajo de equidad como una responsabilidad de hombres y mujeres actuando coordinadamente, en el trabajo, en la organización, en la familia, en todos los ámbitos donde conviven y se relacionan las personas⁵.

- **Articulación de demandas**

1. En todos los ámbitos de la vida laboral, campo y ciudad, empresa y proyecto productivo, fábrica y barrio.
2. Para el desarrollo de empresas sociales como cooperativas, ejidos, etc.
3. Para la conservación y mejora del medio ambiente.
4. Para el mejoramiento de la calidad de vida: dotación de servicios urbanos básicos; agua, drenaje, alumbrado público y seguridad pública eficiente.
5. Para el acceso de las y los trabajadores a la tierra en el campo y en la ciudad y créditos con tasas preferenciales para el desarrollo de proyectos productivos.
6. Reconocimiento de que las demandas sobre la libertad de asociación son un derecho de interés público.

- **Desarrollar Alianzas**

1. En lo social con organizaciones sindicales, campesinas, de empresas sociales, del movimiento urbano popular.
2. En lo civil con ONGs y movimientos ciudadanos afines a nuestra agenda.
3. En lo político, con las fuerzas que puedan coadyuvar al avance de nuestra agenda en las decisiones públicas.

⁵ La transversalidad en cuestión de género.

4. A nivel local, nacional e internacional con sindicatos que posibiliten una lucha conjunta tanto a nivel local como internacional, tanto a nivel regional como por rama de industria.
5. Desarrollar relaciones unitarias con organizaciones Sociales y Políticas con quienes compartamos objetivos estratégicos.
5. Entre sectores y organismos para impulsar la participación de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas: impulsar el Consejo Económico-Social y el Observatorio Social.
6. Apoyar la lucha en el mundo por la democracia, la autonomía, la libertad y la justicia social.
7. Potenciar el trabajo del FAT en el ámbito internacional a través de alianzas de solidaridad y apoyo mutuo con organizaciones sindicales de otros países.

En la Unión Nacional de Trabajadores y el Frente Sindical Campesino Social y Popular

En 1995 nace el Foro del Sindicalismo Frente a la Nación como un espacio de discusión sobre la situación económica, política y social que vive el país, analizados desde la perspectiva sindical. En este espacio coinciden algunos sindicatos afiliados al Congreso del Trabajo (SNTE, FESEBS, SME, COR, SNTSS) y organizaciones con una larga tradición de lucha (FAT, STUNAM, SITUAM entre otros). A siete meses de la realización del Primer Encuentro Sindical Nacional, se realiza la Asamblea Nacional de los Trabajadores. Desde esta fecha se gestan dos posiciones al interior: La que intenta consolidar los avances organizativos dentro del propio FORO y la que propone la creación de una nueva central de trabajadores, que dé la lucha frontal en contra del Congreso del Trabajo. Algunos de los sindicatos promotores de esta opción, aun miembros del mismo Congreso del Trabajo, optan por retirarse de él y trabajar en la promoción del nuevo proyecto, que culmina con la decisión de conformar la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) el año de 1997.

El FAT decide participar en la formación de la UNT para potenciar la lucha en contra del sindicalismo corporativo; La estructura orgánica de la UNT se constituye de forma similar a la del FAT con una dirección colegiada y horizontal sometida a las decisiones del pleno de secretarios generales de los sindicatos que la integran.

Además y como propuesta del FAT, la UNT omite solicitar el registro sindical por considerar que este es un mecanismo de control sindical y viola la autonomía de las organizaciones, imposibilitando su derecho a existir por decisión soberana; para impedir el riesgo de que algún bloque de sindicatos imponga una línea, y también a propuesta del FAT

todos los acuerdos en la UNT son tomados por consenso, situación que obliga a un esfuerzo máximo para llegar a acuerdos donde todos se consideren incluidos.

Por otro lado, algunos de los sindicatos que rechazarán integrarse a la UNT (SME, CNT, COR, SITUAM entre otros), se agrupan en torno al SME y forman el Frente Sindical Mexicano (FSM).

Ante la amenaza de la privatización de la compañía de Luz y Fuerza del Centro, el FSM y la UNT firman un pacto de solidaridad y apoyo mutuo, que ayuda al SME a enfrentarla e impedir la exitosamente. Después del riesgo la participación del FSM en el pacto fue casi nula.

En el año 2002 la UNT a través de sus organizaciones vinculadas con el movimiento campesino suscribe un pacto de alianza con el Congreso Agrario Permanente, El Campo no Aguanta Más y el Barzón. Logran sesionar conjuntamente y participar en movilizaciones la Consolidan con estas acciones la formación del Frente Sindical, Campesino y Social. El FSM participó solo en calidad de observador.

Ante la campaña de Fox por impulsar sus reformas estructurales de corte neoliberal, la UNT presentó una reforma laboral alternativa, elaborada con base en la experiencia desarrollada por el FAT y el sindicalismo independiente desde los años sesenta.

El FSM se opone a la reforma laboral propuesta por la UNT, a pesar del carácter corporativo de la legislación actual. En estas circunstancias el FAT jugó un papel fundamental en el proceso de unidad al funcionar como enlace entre las dos organizaciones el FSM (principalmente con el SME) y la UNT, cabildeando en los dos espacios pues en este momento, por culpa de la intolerancia y las descalificaciones mutuas, existía una terrible resistencia a la acción conjunta en las dos centrales. Ante la amenaza de una privatización de la industria eléctrica, el FSM reconsidera su estrategia y se integra al FSCS. El primero de mayo de 2003 marchan juntos y coordinados por primera vez.

En 2003 la Promotora Nacional en contra del Neoliberalismo se integra también al FSCS y por el carácter de algunas de sus organizaciones se le agrega Popular al nombre (FSCSP). La unidad se muestra al participar en la mega marcha del 27 de Noviembre de ese año.

Los acuerdos de San Andrés

La sensibilidad con las demandas de los pueblos indígenas le ha permitido organizar cooperativas de consumo en la Sierra Norte de Puebla y relacionarse con la Red de Defensores Comunitarios en Chiapas. Muestra de ello

son la presentación de dos reclamos en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por violaciones del gobierno mexicano al Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, al ratificar la Reforma Constitucional en materia indígena (conocida como Ley Indígena) el 14 de agosto de 2001. Principalmente se identifican cinco categorías de violación a dicho convenio: derecho a identificarse como pueblo indígena, derecho al territorio, a la administración de justicia interna, falta de consulta a los implicados y la protección efectiva a los derechos antes citados de acuerdo con las estipulaciones del artículo 24 de la Constitución de la OIT.

En la reclamación se solicita que el organismo internacional interprete el mencionado convenio y la Ley Indígena en el marco de la libre determinación de los pueblos indígenas y que las nuevas reformas sean rechazadas por ser contrarias a las obligaciones de México como firmante del Convenio.

La otra reclamación se presentó a favor del municipio libre tsotzil de Nicolás Ruiz pidiendo que el gobierno mexicano reconozca sus derechos a la tierra y a su proceso de toma de decisiones.

Los Tratados de Libre Comercio

Desde los años ochenta el FAT inició la discusión sobre las repercusiones de los convenios de libre comercio y se define contrario a la firma del TLCAN sin que este tuviera en consideración los desequilibrios a nivel de economías y sin acuerdos vinculatorios en materia de derechos laborales.

Estableció alianzas con sindicatos de Estados Unidos y Canadá y presentando denuncias sobre violaciones a la legislación laboral en Estados Unidos y Canadá. Lo mismo hicieron sus aliados del norte, convirtiendo las luchas del FAT en asunto de discusión internacional⁶. Establecieron estrategias comunes frente a empresas transnacionales y demandas específicas para mejorar las condiciones de trabajo de los obreros que laboran en ellas. Hay que destacar la alianza estratégica con el Sindicato de Electricistas (UE) en Estados Unidos, el Congreso Laboral Canadiense, y la Confederación Nacional de Sindicatos (CSN) de Québec, Canadá, Secretariados Profesionales Internacionales (SPI), así como con la Organización Regional interamericana de los Trabajadores (ORIT).

Logra establecer relaciones de solidaridad para potenciar la formación de organizaciones de base; el apoyo a

conflictos de huelga y despedidos por cuestiones sindicales, además de prestar asesoría legal y laboral a trabajadoras de las maquilas en la frontera norte.

Cofundador de la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (REMALC) y de la Alianza Social Continental, sigue promoviendo en la UNT y el FSCSP alternativas frente a los procesos de integración continental dentro del marco de libre comercio, Japón y la Unión Europea.

Participa con sindicatos europeos (CCOO, CGT, CGIL entre otros) para monitorear y desarrollar estrategias comunes frente a empresas transnacionales que tienen inversiones en México a fin de que mejoren las condiciones de los trabajadores en el marco de lo que se ha llamado Responsabilidad Social de la Empresas. Con la UNT y Alianza Social impulsan espacios de participación civil como el Observatorio Social y el Consejo Económico y Social, de cuyo comité promotor son miembros junto con el SME, UNT, CANACINTRA y OMGS.

La Reforma Laboral

Desde los años sesenta el FAT se ha enfrentado a la estructura corporativa sindical, que nunca sobra decirlo, copiado de la legislación fascista de Benito Mussolini (por ejemplo las juntas tripartitas formadas por representantes del gobierno, los patronos y de los sindicatos corporativos: ¡charro, gobierno y patrón...!) con modificaciones inspiradas por la legislación de Francisco Franco en España (el Apartado B del artículo 123 constitucional).

Hace más de 40 años la experiencia cotidiana de luchar por la libertad y democracia sindical, ha conformado un cuerpo de demandas en el cambio de la legislación laboral acorde a los convenios referentes a la libertad sindical y contratación colectiva de la OIT.

Si consideramos que mucho del prestigio del FAT esta centrado en la capacidad de sus despachos de asesoría jurídico-laboral con los que se da servicio de asesoría y/o formación y organización sindical a importantes sindicatos que no necesariamente están afiliados al FAT (UAM, Chapingo, Universidad de Aguascalientes, Pilotos Aviadores, INEGI, IMSS entre otros), es comprensible que se conforme una propuesta de reforma laboral que permita el cumplimiento y respeto a las leyes laborales, sobretodo lo relacionado a la contratación colectiva centrada en los siguientes principios:

- Voto libre individual y secreto
- Registro público y autónomo del Contrato Colectivo de Trabajo y de sindicatos.

⁶ Casos de Itapsa y HangYon.

- No intervención del gobierno y patronos en los sindicatos, con aplicación de sanciones a quienes incumplan la ley.
- Reconocimiento de la bilateralidad en las relaciones de trabajo y en el Contrato Colectivo.

El proyecto de reforma laboral del FAT se materializa gracias a la conjunción de esfuerzos de especialistas del trabajo, derecho laboral y las alianzas entre sindicatos integrantes de la UNT, que presentado a través del PRD se abordan modificaciones fundamentales en la Constitución y en la Ley Federal del Trabajo.

El objetivo primordial es instrumentar en el país las bases estructurales para:

- La modernización del modelo laboral para la inserción del país en la globalización productiva.
- El fortalecimiento de la seguridad jurídica para empleadores y trabajadores.
- El fortalecimiento de la libertad y democracia sindicales.
- El desmantelamiento del sistema corporativo de control del Estado sobre las organizaciones sindicales y el ataque a fondo a la corrupción en el mundo laboral.

Presencia Nacional

Como organización nacional de base, integrada aproximadamente por 35,000 miembros entre mujeres y hombres, luchan por mejores condiciones de vida y trabajo:

- Organizados en sindicatos o en lucha para lograrlo en sus centros de trabajo, en las diversas ramas industriales: hierro y acero, autopartes, confección, textil, auto transporte, servicios, empleados de municipios y gobierno.
- Impulsando proyectos económicos comunes en el campo y en las ciudades.
- Familias de colonias populares en la mejora de su entorno y servicios públicos.

En cada organización de base los afiliados participan en las reuniones o asambleas desarrollando actividades: eventos de formación, orientación, promoción y apoyo para lograr sus demandas o proyectos. Cada persona asume el papel de liderazgo en el que el proceso que el grupo le ubica.

En la zona o sector los representantes expresan las inquietudes de los agremiados. Programan acciones para atender en forma coordinada movilizaciones o acuerdos de trabajo que son definidos en el órgano colegiado.

Los grupos y organizaciones de base se ubican en 16 zonas en los estados de Chihuahua, Coahuila, Durango,

Nuevo León, Aguascalientes, Guanajuato, Estado de México, Morelos, Puebla, Tlaxcala y el Distrito Federal. Lugares en los que también se han formado más de 105 sindicatos locales; desde sindicatos de los municipios de Chihuahua, pepenadores en Cd. Juárez, promotores de ventas en Monterrey, hasta Sealed Power en Aguascalientes y Naucalpan.

Cinco despachos de asesoría jurídica acompañan al FAT en las actividades de asesoría en las ciudades de Monterrey, León, Chihuahua, Cd. Juárez y el Distrito Federal. Actualmente se trabaja en la creación de otros dos en Puebla y Aguascalientes.

Los sindicatos nacionales de industria del Metal, Autopartes, Transporte, Textil y de la Confección integran sus filas.

Como una decisión estratégica el FAT organiza de manera parasindical a importantes sindicatos de la maquila en la frontera, donde ha logrado avanzar en la democratización de los mismos pero que dadas las circunstancias actuales han decidido mantenerlos con bajo perfil.

Estructura de gestión

En la Dirección Nacional, los representantes electos por cada zona o sector, recogen las inquietudes de los afiliados. Se reúnen tres veces al año y junto con la Coordinación Nacional electa en el Congreso Nacional, definen las líneas de acción generales y actividades necesarias para llevarlas a cabo.

En el Congreso Nacional, máxima instancia de gobierno del FAT, se reúne cada tres años en representación proporcional de todas las organizaciones de base, es en esta instancia donde se determina el rumbo general de la organización para el próximo periodo y se elige a la Coordinación Nacional responsable de la conducción y ejecución de las acciones para lograrlo.

Organizaciones campesinas productoras de lácteos (Atotonilco), Ejidos (Cd. Jiménez) y capricultores (Toreón).

Cooperativas de consumo (Sierra Norte de Puebla, Saltillo, León, Gómez Palacio) de producción (Cevallos, Coacalco, Irapuato, Distrito Federal, Temamatla).

Agrupaciones de Colonos (Gómez Palacio) y Vecinos (Ciudad Juárez).

Organizaciones de jóvenes (Biblioteca Social Reconstruir, Distrito Federal) y mujeres (Saltillo, Ciudad Juárez, León, Gómez Palacio, Distrito Federal); además de grupos de militantes en todas las zonas y apoyo y asesoría de académicos de distintos centros de investigación y educación del país.

Como ejemplo de la versatilidad del FAT en materia de organización esta la Comarca Lagunera (de Coahuila y Durango. Creada a mediados de los años ochenta con un movimiento de toma de tierras para vivienda popular en el área que separa la ciudad de Gómez Palacio, Dgo. de la zona industrial de esa ciudad, colindante con la Ciudad de Torreón, Coah. Se forma así la colonia FOCE base originaria del Frente Obrero Campesino Estudiantil y Popular (FOCEP). Desde la experiencia urbano popular se fue potenciando y articulando la formación de grupos de trabajadores y trabajadoras en la ciudad y en el campo.

Actualmente el FOCEP consta de 25 organizaciones en la Laguna de Durango entre las que se cuentan colonias, grupos campesinos, sindicatos, cooperativas y grupos de mujeres. Los logros más visibles del FOCEP se aprecian al lograr la presidencia regional de la UNT en La Laguna En el sector transporte obtiene el registro de un sindicato nacional que cuenta con 24 secciones.

Conflictos laborales relevantes del último año

SITESABES

En Guanajuato, siendo gobernador Vicente Fox crea en 1996 el Sistema Avanzado de Bachillerato y Educación Superior (SABES), que atiende población rural del estado. Laboran aproximadamente mil trabajadores, 50% mujeres y 50% hombres. Asesorados por el FAT luchan por tener un Sindicato Independiente (SITESABES). En un primer momento, se logra el registro del SITESABES con el apoyo del 80% de los trabajadores y se busca la negociación del Contrato Colectivo de Trabajo.

Como respuesta las autoridades del SABES firman un contrato colectivo con un sindicato fantasma del sector patronal asesorados por Ramón Gámez que se dedica a vender protección. Al no funcionar esta maniobra, promueven un sindicato blanco apoyados por un pequeño número de incondicionales de los directivos y firman Contrato Colectivo. Ante esto, el SITESABES demanda la titularidad del Contrato Colectivo de Trabajo.

Por su parte, la representación institucional y el Gobierno de Guanajuato, en alianza con los sindicatos blanco y fantasma y las autoridades laborales en el Estado, intentan impedir el registro del SITESABES y la suspensión del juicio de titularidad, despidiendo a once integrantes del Comité Ejecutivo. Las maniobras son descaradamente ilegales y los trabajadores se mantienen en pie de lucha. Se ha logrado la

reinstalación de una compañera despedida y se interpuso juicio de amparo. Además, se prepara la presentación del caso en la OIT junto con la red de abogados laborales.

Valle de Santiago

En Valle de Santiago hay una fábrica de la industria de la confección, de propiedad China, en la que laboran 1600 trabajadoras chinas y mexicanas, promueven la democratización de su sección sindical dentro de la CTM; algunos despidos momentáneamente debilitan el movimiento Sin embargo parece reanimarse debido a que dos de las 600 trabajadoras Chinas que se encuentran literalmente esclavizadas en dicha fábrica, escapan de la planta y, asesoradas por el FAT, solicitan refugio amparadas en legislación mexicana.

Ropa Acero

Después de un movimiento que incluyó la ocupación de la planta por dos semanas, las 400 trabajadoras de la fábrica afiliadas como sección del Sindicato "15 de Agosto" del FAT de la Industria de la Confección en Guanajuato, estallan la huelga por violaciones al contrato colectivo de trabajo. De manera inaudita sin mediar petición por parte del empresario (como lo establece la Ley Federal del Trabajo), la autoridad laboral la declara inexistente. Es posible que esta acción se deba a la injerencia del banco con quien tiene adeudos la empresa, ya que la Ley establece que en caso de huelga los adeudos con los trabajadores tienen prioridad sobre cualquier otro acreedor.

Se interpone juicio de amparo contra la acción ilegal de la Junta; continua la Huelga.

El Sindicato de Trabajadores de Casas Comerciales, Oficinas y Expendios, Similares y Conexos del Distrito Federal (STRACC-FAT), asesora y apoya a los trabajadores de las empresas Centinela, Nivel Superior y AXA Expendidoras de Gasolina en su proceso para organizarse en sindicato.

En los expendios de gasolina de la Ciudad de México predomina la simulación laboral y sindical. En la mayoría de los casos, los trabajadores son obligados a pagar y/o firmar nóminas sin retribución por el derecho a despachar con la expectativa de obtener propinas por el servicio que prestan. Abundan los contratos colectivos de trabajo que ni siquiera son conocidos por los trabajadores, firmados a espaldas de éstos entre dirigentes "fantasma" y las empresas, para "protección" de estas últimas. Por lo general, no existe correspondencia entre la documentación depositada ante las autoridades laborales y la realidad en los centros

de trabajo.

La dificultad principal estriba en el control del sindicalismo corporativo tradicional (como la CTM y la CROC) y las organizaciones patronales sobre las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje (JLCA). La actuación de la representación del GDF en las mismas a través de la presidencia, ha sido relegada por las fuerzas de la inercia priísta a un segundo o tercer plano, haciendo prácticamente imposible el ejercicio del derecho colectivo por parte de los trabajadores.

Instituto de las Mujeres del DF (INMUJERES)

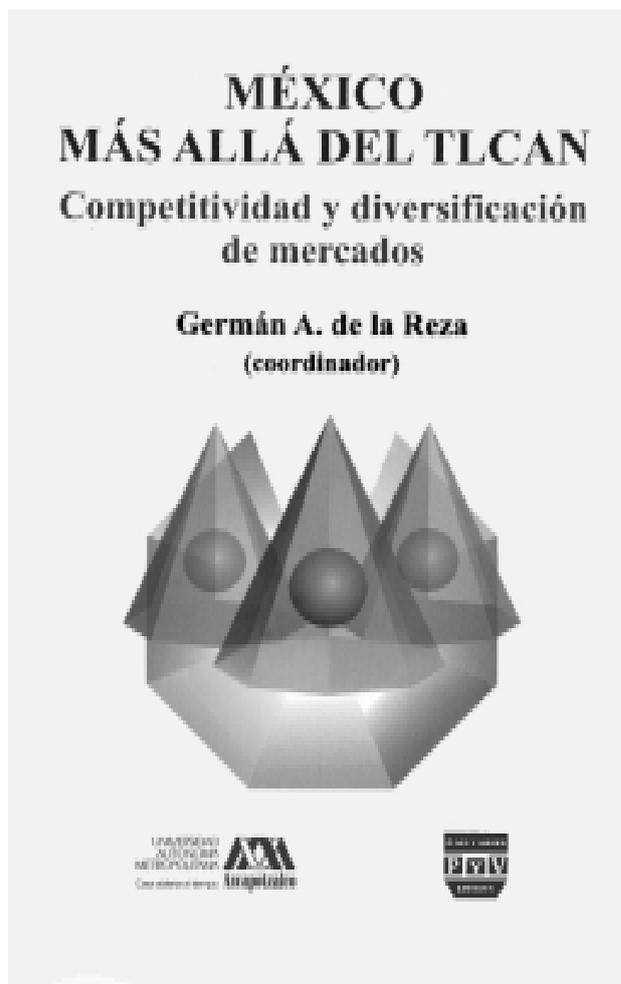
El INMUJERES-DF se funda en 1998 como resultado de décadas de acción del movimiento de las mujeres en México. En el año 2002 se constituye en órgano descentralizado de la administración pública, adquiriendo permanencia y autonomía. Esta definición ubica las relaciones laborales fuera del sector público centralizado y, en consecuencia, dentro del ámbito de la Ley Federal del Trabajo. Las trabajadoras están contratadas por honorarios además de vivir arbitrariedades y malos tratos que contrastan con su función como de educación a las mujeres del DF sobre sus derechos. Ante esta situación deciden organizarse y luchar por regularizar su situación laboral en noviembre de 2002. Asesoradas por el STRACC en el 2003, emplazan a huelga por la firma del Contrato Colectivo de Trabajo.

Después de varias audiencias donde el clima de la relación dificultaba la viabilidad de la negociación, se encuentran vías de diálogo con otras instancias del GDF. Por esta vía, aun cuando se reconoce la irregularidad imperante, no existe voluntad para regularizar la situación laboral argumentando problemas financieros en el GDF. El Instituto expresa la voluntad de mejorar las relaciones laborales.

El expediente de huelga es archivado pues la JLCA alega que el STRACC-FAT no tiene legitimidad para representar a las trabajadoras de INMUJERES. Mediante un amparo el Tribunal reconoce la legitimidad del sindicato y ahora es tarea de la Junta resolver sin consigna el derecho a la libre sindicalización de estas trabajadoras.

Central de Abasto (CEDA)

Desde el 12 de septiembre de 2003, los trabajadores de limpieza y mantenimiento de los baños en el área de flores y hortalizas están en huelga en defensa de su trabajo y por la titularidad del Contrato Colectivo por el STRACC. Aun cuando la huelga ha sido declarada legalmente existente, el Comité Técnico del Fideicomiso de la CEDA se ha ampa-



rado contra la huelga acusando de acciones ilegales a los trabajadores y al STRACC-FAT. Posteriormente se presenta una propuesta de conciliación por el Comité Técnico del Fideicomiso y el director de la CEDA al STRACC-FAT, misma que es aceptada y las autoridades laborales se niegan a respetar.

Por otro lado, el director de la Central de Abastos y el Comité Técnico plantean al STRACC-FAT una oferta económica para los trabajadores tendiente a finalizar el conflicto. La representación sindical comunica la oferta a los afectados; se acepta en una de sus modalidades. Ante esto, la representación privada del Comité Técnico se niega a llevar a la práctica la propuesta que ellos habían avalado, dejando sin posibilidad de cumplimiento en lo pactado a la representación del GDF en la CEDA.

El Comité Técnico apostó todo al juicio de amparo, bajo el aviso de que si las y los trabajadores pierden y se procede al desalojo y la amenaza de una demanda penal

Una transición extraviada en su laberinto*

Rosa Albina Garavito Elías**

La debilidad presidencial, la politización de la justicia, y los intereses electorales de los partidos, van a cuenta de la permanencia de una estrategia económica excluyente que sigue haciendo estragos en el empleo y en los salarios y que continúa situando a las remesas de los trabajadores migratorios en cifras récord, y a los altos precios del petróleo como oxígeno de emergencia para las finanzas públicas. Son tan fuertes los intereses económicos por conservar intactos los privilegios de los grandes capitales nacionales y extranjeros, que prefieren colocar al país en el riesgo de la inestabilidad política antes que permitir que en las urnas del 2006 se dirima la permanencia del mismo proyecto económico. Así es como la política nacional se enrarece cotidianamente por el procedimiento de desafuero contra el jefe de gobierno, al que se agregan las reformas al artículo 122 constitucional en pos de una supuesta equidad fiscal y que en realidad significan un atraco a las finanzas del gobierno del Distrito federal, más la campaña que pueda desatarse a raíz de la aparición de Gustavo Ponce.

A partir del 15 de agosto pasado, cuando hicimos el cierre del análisis de coyuntura, la situación política nacional ha profundizado su nivel de crispamiento alrededor de la relación entre el gobierno federal y el gobierno de la Ciudad de México. Así, en el corazón político del país, se ha estado ensanchando el laberinto en donde la transición parece extraviada, sin que

nadie ponga límites a ese extravío y confrontación. Los límites podrían ser los que marque la correlación de fuerzas políticas, y aunque esa medición de fuerzas ya empezó, todo indica que la inercia por hacer crecer el conflicto cuyo resultado sea sacar de la contienda presidencial del 2006 al jefe de gobierno del Distrito Federal, es mayor que la razón que dicta que, en una democracia electoral, son los ciudadanos quienes libremente y en las urnas deciden quién los gobierne. Con ese objetivo en la mira por parte del gobierno federal y de PRI y PAN, la alternancia en México no está siendo, como muchos podrían esperar, la fase inicial de la transición democrática; en cambio, se está convirtiendo en un laberinto en donde las reglas de la

democracia electoral no alcanzan para cambiar el rumbo del país.

La CNH, o cómo legitimar más recursos fiscales a los gobernadores

Pero no es sólo en el ámbito de la relación del gobierno federal con el de la ciudad de México donde la política se empobrece, el mismo fenómeno se observa incluso en esferas de mayor representatividad. El periodo de seguimiento de este análisis inició con los resultados de la Convención Nacional Hacendaria (CNH), que en este gobierno de la alternancia sin duda ha sido el espacio político más amplio y representativo diseñado para alcanzar acuerdos, sobre una de las dimensio-

* Para el seguimiento del 15 de agosto a 11 de octubre al que corresponde este análisis, las fuentes fueron: La Jornada, El Universal y El Financiero; asimismo se utilizaron los artículos de la autora publicados en El Universal semanalmente.

** Profesora-Investigadora, Departamento de Economía, UAM-Azcapotzalco

nes más relevantes de la agenda de la reforma del Estado aún pendiente. Se trata de los cambios a la relación fiscal entre los ciudadanos y el Estado y entre la federación y los gobiernos locales, cambios que se plantean como necesarios a la luz de la problemática de las finanzas públicas del siglo XXI que se caracteriza, primordialmente, por una débil carga fiscal (una de las más bajas del mundo); combinada con una alta proporción de los ingresos fiscales dedicados al pago de los compromisos financieros ineludibles; entre los que se encuentran el servicio de la deuda pública del ramo 34 y el de la llamada deuda escondida en la que se encuentran los costos de los rescates bancario y carretero; el correspondiente a la reforma a la seguridad social; el derivado de los programas de inversión con impacto diferido en el registro del gasto (Pidiregas), y el de varios fideicomisos ubicados en la banca de desarrollo. Esa baja carga fiscal es compensada mediante una alta dependencia de los ingresos petroleros.

En realidad, la materia de trabajo de la cnh tendría que haber sido la reforma fiscal integral planteada como necesaria desde la década de los sesenta, y eludida desde entonces por todos y cada uno de los gobiernos priístas. La novedad es que también el gobierno panista que por primera vez desplazó al pri de la presidencia de la república está haciendo a un lado la necesidad de esa reforma, sólo que ahora, en lugar de la fuerza del presidencialismo autoritario de antaño, el mecanismo de legitimación para convertir una de las llamadas reformas estructurales en la reiteración de aplicar iva a alimentos y medicinas, es la cnh cuya instalación se hizo el pasado 5 de febrero en Querétaro y cuyos resultados fueron dados a conocer el pasado 17 de agosto.

Los acuerdos más importantes en materia de ingresos por parte de la cnh, fueron los de “restituir potestades tributarias a los gobiernos locales” mediante la creación de un impuesto local a ventas y servicios del 3%, mismo que se compensaría con la reducción de la tasa general del Impuesto al Valor Agregado (iva) de 15 a 12%, y de 10 a 7% para la zona fronteriza¹.

En el caso de que el Congreso de la Unión los convierta en ley, serían tres los efectos más importantes de esos acuerdos: en primer término, el empobrecimiento fiscal de las entidades federativas de mayor atraso económico; en segundo, la disminución del 20% de los ingresos federales

por la reducción de la tasa del iva y en tercero, la aplicación de iva a alimentos y medicinas hasta hoy exentos para compensar esa disminución. El ordenamiento es sólo para fines de exposición, porque, como es evidente, los tres efectos son relevantes tanto para la economía nacional como para la economía de las familias.

La explicación del efecto regresivo entre las entidades no es ningún misterio: la mayor potestad tributaria de los gobiernos de los estados (3% de impuesto local obligatorio a las ventas y servicios al consumo final), beneficiaría a las entidades cuyo mayor nivel de actividad económica les permitiría recaudar más, en perjuicio de los estados más pobres. En 2003, de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, el 21.52% del iva recaudado fue distribuido entre las entidades federativas y el 78.48% restante quedó en manos de la Federación, mientras que en el nuevo esquema los porcentajes serían de 37.22% y de 62.78% respectivamente. Sin embargo, estos mayores ingresos para las entidades federativas irían a parar a las más desarrolladas en detrimento de las más pobres. Ilustro el cambio con los casos del Distrito Federal y de Chiapas: si hoy el iva distribuido al D.F. es de 6 mil 162 millones de pesos, con la propuesta de la cnh aumentaría a 26 mil 71 millones de pesos; mientras que Chiapas quedaría casi en la misma situación ya que, en lugar de recibir 2 mil 224, recibiría 2 mil 266 millones de pesos.

Por su parte, la reducción de la tasa general del iva significaría que el gobierno federal dejaría de percibir el 20% de sus ingresos por ese concepto, esto es, 39 mil 722 millones de pesos. ¿Cómo hará para compensar esa pérdida, cuando su urgencia es aumentar ingresos para continuar pagando el servicio de sus deudas? Muy sencillo: dejará en manos del Congreso la iniciativa y aprobación de aplicar iva a alimentos y medicinas. Cito el documento de la cnh: “A fin de compensar este efecto se sugiere, entre otras alternativas, revisar las tasas actuales del iva, así como la lista de productos exentos, estableciendo mecanismos para compensar a los hogares de menores ingresos”. Ciertamente, en el espíritu de la cnh y de la mayoría de los legisladores no se perciben otras alternativas como, por ejemplo, aumentar la tasa del isr a las personas físicas ubicadas en el último ventil de la pirámide de ingresos, o aplicar un impuesto a las transacciones bursátiles, o abatir el costo fiscal del rescate bancario, así que la sugerencia de la cnh terminará haciéndose realidad.

De tal manera que, entre los principales resultados de la primera convención hacendaria del siglo XXI, la que está diseñando el pacto fiscal para el futuro, se encuentra un impacto negativo al principio distributivo del federalismo

¹ Para el análisis de estos resultados me baso en el documento de la CNH y en la nota del Dr. Juan Moreno Pérez, asesor del GGPRD en la Cámara de Diputados del 19 de agosto del 2004.

fiscal; mientras que el ofrecimiento a los gobiernos locales de la zanahoria de la creación de un impuesto local se da a cambio del apoyo político de éstos para eliminar la exención del iva a alimentos y medicinas. Otro resultado poco alentador para una reforma fiscal integral es que se insista en la aplicación del iva a alimentos y medicinas. La sugerencia que la cnh hace al Congreso es semejante a la que apoyó Elba Esther Gordillo en diciembre del 2003 y que le costó la coordinación parlamentaria del grupo priísta, sólo que, en aquel momento, el impuesto local del 3% era opcional.

El paquete económico para el 2005, enviado a la Cámara de Diputados por el Poder Ejecutivo², no incluye las propuestas de reformas legislativas que se derivan de las recomendaciones de la cnh. Es evidente que ni el Ejecutivo ni hasta ahora ninguna de las fuerzas políticas representadas en el Congreso, quieren cargar con los costos políticos que se derivarían de la aplicación del 4% de iva a alimentos y medicinas para compensar la reducción de los ingresos fiscales federales que se derivarían de la reducción del 15% al 12% en la tasa general de dicho impuesto. Sin embargo, es muy probable que hacia el final del periodo de discusión de dicho paquete, la alianza del pri y del pan otorguen su voto aprobatorio, en una especie de albazo legislativo, con el argumento de la responsabilidad legislativa frente a la debilidad de las finanzas públicas. El costo político se distribuiría entre ambos partidos, reparto en el cual el más afectado como partido en el gobierno sería el pan, mientras que el pri resolvería desde ahora –por lo menos de manera relativa– la asfixia de las finanzas federales: en la ruta que se ha trazado de regreso a Los Pinos para el 2006.

Los legisladores priístas que en diciembre de 2003 rechazaron esa propuesta, es altamente probable que hoy la acepten, ya que, a diferencia de entonces, ahora cuentan con la consigna de “sus gobernadores”. La explicación de que los gobernadores hayan aceptado apoyar esas recomendaciones se encuentra en el hecho de que aún en los casos de las entidades federativas más pobres donde, si bien no pierden ingresos, aunque sea muy poco el aumento que registren, un alto porcentaje de ese incremento (casi el 80%) no se encuentra etiquetado, por lo que fácilmente podría ser utilizado con fines políticos. Así que los resul-

tados de la cnh habrían servido para consensar lo que en el presidencialismo autoritario se acataba por disciplina y para disponer de mayores recursos con fines políticos por parte de los gobernadores, precisamente ahora que el autoritarismo presidencial ha desaparecido y que cada entidad federativa puede hacer su juego político para acceder a mayores espacios de poder.

Respecto al camino priísta de regreso a la presidencia de la república, fueron muy elocuentes las declaraciones de Fidel Herrera Beltrán, inmediatamente después de su apretado e impugnado triunfo en Veracruz, cuando dijo que con esos resultados “ya tenían medio cuerpo en Los Pinos”, y también las del dirigente nacional de los electricistas, Leonardo Rodríguez Alcaine, al referirse a la conveniencia de aprobar las reformas al iva y con ello fortalecer las finanzas del gobierno federal a partir del 2006.

Pero si para el futurismo político de los priístas esos aumentos son muy convenientes, no sucede lo mismo para el bienestar de las grandes mayorías, para quienes, independientemente de si la actual tasa cero beneficia más a quienes más tienen, el golpe a sus presupuestos familiares sería muy fuerte considerando la alta ponderación de esos rubros en el gasto de los hogares de los estratos de más bajos de ingresos. Eso en lo inmediato, pero peor aun en el futuro, porque la eliminación de la tasa cero para aplicar la del 4% en realidad está abriendo la puerta a que en el futuro cercano un proceso de homologación lleve a que alimentos y medicinas paguen la misma tasa general del iva.

Un presidente sitiado, o la ceremonia del IV Informe de Gobierno

A este periodo de análisis correspondió la ceremonia del IV Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox ante el Congreso de la Unión. El escenario en que este Informe se desarrolló expresó de manera elocuente la situación política del país. Más que el texto leído por el Presidente sobre el estado que guarda la administración pública, lo que dibujó la realidad nacional fue la manera en que los diversos actores políticos y sociales se expresaron con motivo de una ceremonia que hasta hace pocos años era sólo el ritual donde se reproducía el autoritario sistema presidencialista. Ese ritual se ha venido esfumando a partir de la emergencia de la pluralidad política y de la democracia electoral. Ciertamente no es la primera vez que un Jefe del Ejecutivo disfraza la realidad con verdades a medias y con cifras manipuladas, que es interpelado por los legisladores de oposición, que hay manifestaciones de inconformidad

² Las reformas recientes obligan al Ejecutivo a enviar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos en el mes de septiembre para ser discutida y aprobada a más tardar el 15 de noviembre, con ello, los legisladores disponen de 75 días más, en relación al calendario anterior, lo que sin duda significa una mejora en las condiciones del trabajo legislativo.

frente al Palacio Legislativo contra las políticas gubernamentales; y que las fuerzas de seguridad se apostan alrededor del recinto de San Lázaro, en tan amplio radio de acción y con tal densidad, que pareciera tratarse de un estado de sitio.

A excepción del importante paro laboral del *inss*, todos esos elementos han estado presentes, en mayor o menor grado, durante los últimos quince años. La diferencia es que, a pesar de ellos, el Informe de Gobierno continuaba colocando al presidente como el centro del poder político; en cambio, ahora vimos un gran vacío flanqueado por dos poderosos adversarios: el *pri* que, en boca de Manlio Fabio Beltrones, en lugar de agotamiento ve “la maduración de los tiempos que están llenos de posibilidades luminosas y recompensas...”, y López Obrador, quien inició exitosamente su campaña presidencial el 29 de agosto pasado —aunque obviamente no lo reconozca—, con una magna concentración en el zócalo de la Ciudad de México.

Y no es que Fox haya ejercido más poder en los cuatro años anteriores que ahora: lo que pasa es que la cercanía del 2006 hace más evidente su debilidad. Una debilidad que se explica no sólo por su ausencia de liderazgo, sino también porque es el primer mandatario que enfrenta la sucesión presidencial bajo las reglas de la democracia electoral de manera plena, es decir, que no puede proyectar siquiera el espejismo de controlar el proceso, recurso que aún tuvo en sus manos Ernesto Zedillo.

El problema es que Fox no acepta esa nueva realidad y trata de controlar el proceso mediante el desafuero y juicio penal de López Obrador, el opositor con mayor nivel de popularidad. Antes de arrancar de manos del Ejecutivo la organización de los procesos electorales, fueron los fraudes el mecanismo para burlar la voluntad popular (del que fue víctima el mismo Vicente Fox, en 1991, en Guanajuato). Hoy que no es posible utilizar esa vía, el “demócrata” Fox, su partido, sectores del *pri* y el salinismo, tratan de eliminar a ese adversario y al proyecto que enarbola antes de que la ciudadanía se pronuncie en las urnas.

Pero el recurso de politizar la justicia es demasiado burdo, tan burdo que ha polarizado al país y ha crispado de manera peligrosa el escenario político nacional. Antes de que se registrara la conquista ciudadana de la democracia electoral, era la ingeniería electoral priísta aliada con el *pan* la que lograba fabricar votos falsos a través de numerosas triquiñuelas, para legalizar y prolongar la permanencia del viejo régimen durante tres sexenios. Hoy, al artificio de tratar de eliminar a un adversario mediante los votos de la sección instructora y después del pleno de la Cámara de

Diputados, y más tarde de la decisión de un juez, le hace falta la maquinaria social que legitimaba el fraude. Torcer la ley por unos cuantos y a la vista de todos es como tratar de tapar el sol con un dedo; de ahí la precariedad y los riesgos de los nuevos mecanismos que intentan suplantar la voluntad popular.

El presidente Fox se encuentra atrapado en su delirio de pervertir el proceso al que meses atrás dio el prematuro banderazo de salida. Alguien le sopló al oído que podía ahorrarse sus obligaciones democráticas y hacer grandes servicios al proyecto que enarbola, politizando la justicia a pesar de los altos costos políticos para el país y para su gobierno. Efectivamente, es la decisión de un juez y no el desafuero de la Cámara de Diputados lo que podría impedir el registro de López Obrador como candidato a la presidencia; el asunto es que si la movilización “Por la legalidad y la democracia” alcanzó un alto nivel el 29 de agosto, esas movilizaciones podrían aumentar y extenderse por todo el país, con serios riesgos para la estabilidad política y la gobernabilidad democrática. No en balde la democracia es el único sistema que ha inventado la humanidad para la convivencia social pacífica y respetuosa de las leyes. Polarizar la situación política no es signo de fortaleza, sino de debilidad, y si el 1 de septiembre fue elocuente la debilidad de la figura presidencial, ésta podría profundizarse en los dos años próximos.

Proyecto de nación y nuevo pacto social

El discurso del 29 de agosto pasado de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en el zócalo capitalino, ante cientos de miles de personas que participaron en la jornada por la defensa de la legalidad y la democracia, consistió en bosquejar un proyecto alternativo de nación que, en los hechos, se ha venido aplicando en el país en las últimas dos décadas. En veinte puntos, el jefe de gobierno del Distrito Federal delineó los principales objetivos de ese proyecto. Es de subrayar su importancia, primero porque se trata de la propuesta que para su debate lanza uno de los principales aspirantes a la presidencia de la república en el 2006, y también porque la disputa por el poder cada día envilece más la política nacional en tanto se está desarrollando alrededor de siglas, de personas, y no de proyectos.

Si reordenamos los mencionados veinte puntos en función de las dimensiones del proyecto nacional que propone encontramos una propuesta no suficiente, pero integral, coherente y viable. ¿Cuáles son esas dimensiones? Yo encontré cinco, además de la vía para lograr convertir

en realidad ese proyecto³.

1. Reafirmar los valores de la identidad nacional. En estos tiempos, hablar de identidad nacional se califica como una posición obsoleta cuando pareciera haber consenso en que lo importante es lograr la competitividad en un mundo globalizado. Y sin embargo en los puntos 1, 9 y 10 la propuesta de arlo plantea la necesidad de rescatar las experiencias de gobierno y de lucha del pueblo, y desarrollar la educación pública y la cultura como bienes básicos de la nación.

2. Poner en marcha un proyecto económico moderno, democrático e incluyente. Para lograrlo, arlo plantea aprovechar la globalización, no padecerla, construir la modernidad desde abajo y para todos (punto 2); mientras que los pivotes de la reactivación de la economía y del empleo serían el fortalecimiento del sector energético (punto 3), el fomento del sector industrial y preponderantemente el de la construcción (4), además del rescate al campo (punto 5).

3. Aplicar una política de justicia social. Mediante programas de apoyo a los sectores marginados (punto 7) y garantizar la seguridad social a través de modificaciones al sistema de pensiones (punto 8), la propuesta que arlo pone a debate intentaría atemperar la desigualdad social.

4. Recursos para financiar el proyecto de reactivación económica con justicia social. Mediante una política de austeridad, esto es, mediante la disminución de los sueldos y prebendas de los altos funcionarios públicos, a través del uso honesto de los recursos públicos, cancelando privilegios fiscales y abatiendo el costo fiscal del Fobaproa con la creación de una Comisión de la Verdad sobre el rescate bancario, son las vías que arlo ofrece para constituir el necesario fondo de financiamiento al proyecto económico y social que propone. (Véanse los puntos 16, 17, 18 y 19).

5. Gobernabilidad democrática para garantizar la paz social y la convivencia pacífica con el exterior. Pero como un proyecto de nación no puede reducirse a un programa económico y social, en los puntos 11, 12, 13, 14, y 15, encontramos delineadas las propuestas propias de la política-política, esto es, las relativas a dejar atrás el autoritarismo, acordar las tareas que debe cumplir el Ejército, combatir a la delincuencia y dar nuevos contenidos a nuestra política exterior y nuestra relación con EUA. De esos puntos se desprenden dos ideas básicas: el autoritarismo como expresión de una realidad donde las leyes no se respetan y que “la mejor política exterior es la interior”.

³Véase La Jornada, 30 de agosto del 2004, texto completo del discurso de AMLO del 29 de agosto en el Zócalo de la Ciudad de México.

El proyecto alternativo de nación que propone arlo no se reduce a estas cinco dimensiones. Al final, en el número 20, pero quizá como el tema nodal de esa propuesta, encontramos la convocatoria a un nuevo pacto social, sin el cual efectivamente cualquier proyecto quedaría en el aire. Considero el punto 6, esto es, el pago de la deuda con los indígenas, parte nodal de ese pacto. Concitar la voluntad no sólo de la sociedad, sino de los diversos actores de la vida pública para lograr el acuerdo en torno al país que es necesario construir de cara al futuro, es una tarea imprescindible de la política cuando ésta se escribe con mayúscula.

Desde mi punto de vista el proyecto esbozado por arlo carece de un tema imprescindible si es que se pretende impulsar una modernidad incluyente y democrática, ese tema es el de la libertad y democracia sindicales. López Obrador reduce la reforma laboral que se necesita al tema de la seguridad social. ¿Qué dirá el prd al respecto? Lo cierto es que, después de la presentación de esa propuesta no se ha detonado ningún debate sobre un nuevo proyecto de nación, más allá de las alusiones de Carlos Slim desde España, en el sentido de que el populismo se encuentra agotado, quizá tomando distancia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. No obstante, el foro convocado por la Cámara de Diputados y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la unam sobre el régimen político en México, tuvo interesantes aportaciones, como la del Secretario de Gobernación Santiago Creel, quien reconoció el agotamiento del régimen presidencialista para pronunciarse por otro donde el Presidente sea el Jefe de Gabinete de Gobierno, esto es, un régimen semipresidencial. Mientras Creel hacía esas sugerencias, el Presidente Fox recomendaba, dicho con otras palabras, dejar las cosas como están. El problema con las propuestas que atienden a la necesidad de rediseñar las instituciones políticas del país, es que parecen no interesar a los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, metidos como están en el inmediatismo electoral.

Las damas aparecen de nuevo

Y una vez más es ese inmediatismo, ese pragmatismo electoral, el que ha hecho resurgir el tema de las primeras damas como candidatas a suceder a sus esposos en el mismo puesto que éstos ocupan y en el periodo inmediato posterior. Así lo intentó Martha Sahagún hasta que, en julio pasado, desistió de su intento, después de la larga carta de renuncia-denuncia del entonces vocero presidencial Alfonso Durazo y de la fuerte presión de la opinión pública nacional

e internacional. Ahora se trata del caso de la candidatura de Maricarmen Ramírez al gobierno de Tlaxcala, esposa del primer mandatario de esa entidad, candidatura que, de nuevo, ha profundizado la crisis política y moral del PRD. Con la mente fija en el cálculo de los votos que podría atraer en los procesos electorales del próximo mes de noviembre y del 2006, los grupos del PRD que en el Comité Ejecutivo Nacional no tuvieron los votos necesarios para aprobar la continuación del convenio electoral con Convergencia Democrática para registrar la candidatura de Ramírez, encontraron la mayoría necesaria en el pleno extraordinario del Consejo Nacional del primer fin de semana de octubre para aprobar dicho registro.

La dirección nacional perredista pasó por varias etapas en la intrincada historia de este caso, la más loable quizá, cuando, agotados los recursos para resolverlo políticamente mediante una separación del cargo del gobernador, en uso de sus facultades estatutarias, el cen decidió no registrar la candidatura de Ramírez, negativa que llevó el caso ante el Tribunal Federal Electoral (Trife) quien, finalmente, declaró legal su participación en el proceso; lo que, a su vez, motivó una tardía e inapropiada solicitud de permiso del gobernador para ausentarse del cargo en el periodo de campaña, misma que le fue negada por el Congreso local.

El desgaste político del prd a lo largo de esta historia es evidente. Aquella máxima de que la tragedia del oportunista es no saber ser oportuno, se aplica de nuevo a la conducta del partido que, en su estatuto, se define como un partido de izquierda. La avidez electoral lo llevó a dejar correr el proceso de una precandidatura fabricada al calor del parentesco con el gobernador y, cuando intentó detenerla, fue demasiado tarde.

El problema político es aun mayor porque la crisis a la que ha llevado la ambición electoral del prd en el caso de Tlaxcala ha reeditado las ambiciones presidenciales de Martha Sahagún de Fox, quien dejó sus derechos políticos a salvo cuando semanas atrás tuvo que frenar su carrera electoral. A raíz del fallo del Trife y del registro de la candidatura de Ramírez, la esposa del presidente ha vuelto a la carga de sus declaraciones sobre el derecho de las mujeres a participar en política. Como si fuese ese el cuestionamiento de ese tipo de candidaturas y no el hecho de que se trata de reelecciones simuladas del mismo grupo en el poder, mediante la afirmación de una especie de derecho heredado por el parentesco.

Es evidente la necesidad de normar legalmente la participación electoral de los cónyuges de quien ejerce el poder

ejecutivo en los diversos niveles de gobierno. Los casos de Sahagún y Ramírez no son los únicos, están también los de las respectivas esposas de los gobernadores de Quintana Roo y de Nayarit, además de otros en diversos niveles de gobierno. Mientras no se aprueben las reformas legislativas y constitucionales que impidan esos casos de participación electoral, todo queda en el campo de la ética que cada vez se ve más lejana de la política. Por lo pronto, el prd pasará a la historia del país como el primer partido de izquierda que apoyó el registro de la esposa de un gobernador a sucederlo en el cargo, con toda la carga de inequidad sobre el proceso electoral; cuando ese partido de izquierda nació precisamente para luchar por elecciones justas y transparentes y equitativas. Es urgente iniciar el proceso de reformas que logre conciliar la norma jurídica con la ética.

La entrevista Fox-AMLO y el agotamiento del presidencialismo

A lo largo del proceso de deterioro de las relaciones Fox-AMLO, este último estuvo solicitando una entrevista a solas con el presidente de la república. Finalmente esa entrevista se llevó a cabo el jueves 30 de septiembre, pero después de la misma la relación entre ambos quedó peor de como se encontraba con anterioridad. El resultado profundiza el deterioro de la relación política entre los gobernantes y es también una muestra elocuente del agotamiento del presidencialismo como régimen político.

El clima en el que se dio la entrevista no permitía buenos augurios sobre sus resultados. La denuncia por parte de arlo de un complot para eliminarlo de la carrera presidencial, las cada día mayores evidencias de la realidad de ese complot a través de la politización de la justicia en el caso del predio de El Encino, la reiterada negativa de Fox a la petición de arlo para reunirse, la necedad del presidente en descalificar el ejercicio de gobierno en el Distrito Federal en cualquier asunto que llame la atención pública, sea el de seguridad, o los que en esos días se registraron como las cifras del desempleo y el tema del populismo, además de la puesta en marcha de una iniciativa de reforma al artículo 122 constitucional para transferir las tareas de educación básica al Distrito Federal con un costo de al menos 5 mil millones de pesos anuales sobre sus finanzas, ya hacían prever que Vicente Fox no tenía interés en que la entrevista fuese fructífera para mejorar la relación política entre ambos gobiernos.

Tantas y tan reiteradas muestras de animosidad por parte de Vicente Fox, hacían ver la insistencia de arlo en

la necesidad de la entrevista como una actitud ingenua. Y, sin embargo, no era desdeñable que la reunión entre ambos finalmente se diera, sobre todo si consideramos al diálogo como un instrumento privilegiado de la política. Pero evidentemente, para que en este caso el diálogo entre ambos gobernantes fuera fructífero, para que no se redujera a una ceremonia protocolaria, requería de ciertas condiciones. Si el principal interés de ello era discutir el asunto del complot en su contra para desaforarlo por el supuesto desacato en el caso del predio El Encino, difícilmente podía lograrse el ambiente adecuado para una franca exposición del asunto, con la presencia de uno de los presuntos involucrados en esa situación, como es el caso del Secretario de Gobernación.

A mayor tensión política entre las partes, mayor la necesidad de ser muy precisos en la definición de la agenda y condiciones del diálogo. Y, sin embargo, todo parece indicar que, al respecto, no había nada pactado entre quienes concertaron la entrevista, lo cual constituye un error político grave. Pero mayor error es en el que incurrió el Presidente Fox. Como anfitrión, tenía la posibilidad de dar el giro necesario al formato como para lograr una entrevista fructífera, “mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión” tal como protestó ante el Congreso a la hora de tomar posesión de su cargo.

En abstracto, la necesidad de una entrevista a solas, sin intermediarios, entre dos gobernantes pareciera un capricho y hasta un hecho inconveniente para la transparencia política; sin embargo, en este caso se justificaba un cara a cara entre el Presidente y el Jefe de Gobierno, porque ello habría sacado a Vicente Fox del escenario del complot en el que se encuentra metido, así sea que este escenario se haya construido sólo desde la imaginación popular. De tal manera que, independientemente de los acuerdos, una reunión de este tipo entre ambos gobernantes habría sido, por sí misma, un acontecimiento político muy saludable. Sin embargo, la presencia de dos de sus más cercanos colaboradores le sirvió al Presidente de parapeto para no escuchar de manera directa y personal la información y consideraciones que al respecto tuviera ello. No podemos saber si el formato de la entrevista fue una iniciativa suya o una definición que se le impuso. Cualquiera que haya sido el caso, o una combinación de ambos, la figura presidencial aparece debilitada, sea por su falta de sensibilidad para dar cauce adecuado a una situación que ha crispado la política nacional; como por simple acatamiento a la opinión de otros.

Otra de las lecturas de la entrevista Fox-López Obra-

dor es no sólo la debilidad política del Presidente Fox, sino también que el presidencialismo se encuentra agotado y que es necesario transitar hacia un nuevo régimen político. En otros tiempos apostar a la decisión del Presidente era propio de un régimen que concentraba todo el poder en esa figura política. El fracaso de la entrevista habla no sólo de la falta de voluntad política de Vicente Fox para allanar la relación con el jefe de gobierno del Distrito Federal, sino también que las redes del poder ya no pasan necesariamente por Los Pinos. Agotado ese camino, seguramente ello se seguirá defendiendo en términos políticos, y es posible que también agote todas las vías de su defensa jurídica, terreno al que hasta ahora no ha estado muy dispuesto a participar, a pesar de que la crisis institucional en que nos encontramos hace necesario darle vida a las leyes, no importa que desde el poder se pretenda pervertir su aplicación o precisamente por eso.

La estabilidad se pone en riesgo

Después de la fracasada entrevista Fox-AMLO, la confrontación entre ambos gobiernos siguió su curso de manera acelerada. Los mayores grados de tensión que se alcanzaron inmediatamente después se debieron al proceso de reformas al artículo 122 constitucional que significaría una disminución en las participaciones federales al Distrito Federal de al menos 5 mil millones de pesos⁴.

El antecedente inmediato es el siguiente: en diciembre del 2003, el entonces diputado priísta Alfredo del Mazo presentó la iniciativa que supuestamente pretende una relación fiscal equitativa entre los estados mediante el recurso de transferir parte de los recursos federales que hoy financian la educación básica en el Distrito Federal, hacia las entidades que aportan mayores montos a ese rubro, entre las que se encuentran el Estado de México y Nuevo León. Aunque la historia empieza años atrás, cuando en 1992, se pone en marcha el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica (ameb) con el fin de descentralizar ese tipo de educación y supuestamente mejorar la calidad de la educación e imprimirle el sello de cada región del país.

⁴ Las cifras que se manejan van de los 4 mil trescientos millones (PAN), hasta los 9 mil millones de pesos (funcionarios del gobierno del Distrito Federal). Lo cierto es que una de las aberraciones de esa reforma es que no parte de un diagnóstico claro sobre los costos financieros para el Distrito Federal. Uno de los que tendría que entrar en ese cálculo es el presupuesto que actualmente dedica la SEP a la educación básica del D. F., así como el promedio de recursos que dedican los estados a este rubro.

⁵ Rousseau, Juan Jacobo, El Contrato Social, Editorial Porrúa, Colección

La verdad es que dicha política ha creado el híbrido de una educación semidescentralizada, con menores recursos federales transferidos mediante un fondo especial de financiamiento para educación, y el resto queda bajo la responsabilidad de cada entidad. En promedio, la participación de los estados en ese financiamiento es de alrededor del 17%; rango que se ha alcanzado de manera paulatina a lo largo de los últimos doce años.

En un artículo transitorio a la Ley General de Educación, se exceptuó de dicho mecanismo al Distrito Federal por acuerdo del entonces regente de la Ciudad de México, Miguel Camacho Solís y la dirigente del snte, Elba Esther Gordillo. ¿Las razones? Mantener los privilegios sindicales (léase recursos) para el snte derivados de la operación de la educación básica en la capital del país, privilegios que se traducían en apoyo electoral para el pri; y también evitar el posible desarrollo de su rival sindical, la cnte en esa plaza. Congelada esa descentralización durante doce años, repentinamente, pan y pri, con el apoyo del Verde Ecologista y de Convergencia Democrática, deciden que es necesario redistribuir los recursos federales destinados a la educación básica en el Distrito Federal, sin transferir la gestión de los mismos como en el resto de las entidades.

Lo lógico para respetar el principio de la equidad en el trato fiscal entre las entidades, habría sido la celebración de un convenio para transferir, como en el resto de las entidades los servicios educativos básicos al Distrito Federal, y que éste, de manera gradual absorbiera parte de su financiamiento como han hecho los otros estados. Pero no es el caso. Se trata simplemente de disminuir participaciones federales al Distrito Federal, en un monto hasta ahora desconocido, para transferirlas, sin etiquetar a las entidades que mayores recursos aportan a ese rubro. En dos de esas entidades, curiosamente, gobiernan dos de los prospectos presidenciales priistas, esto es Arturo Montiel del estado de México y Natividad Gonzalez Parás de Nuevo León.

La decisión política de afectar las finanzas del Distrito Federal llevó a que se alterara el proceso legislativo y se impusiera, sin discusión la aprobación del dictamen en las comisiones correspondientes, y finalmente se intentara pasar como asunto de obvia y urgente resolución, esto es con dispensa de la segunda lectura, para ser aprobado en la sesión del jueves 7 de octubre. Previo a esa sesión, en la correspondiente al martes 5, los asambleístas del prd habían tomado la tribuna para impedir la discusión en el pleno, acción que se repitió, pero ahora por parte de un sector de los diputados de ese partido, el 7 de octubre.

La campaña de linchamiento contra esas acciones no

se hizo esperar. Sin embargo, alarmarse por la toma de la tribuna de la Cámara de Diputados por parte de los legisladores perredistas, es tanto como preocuparse por la fiebre del enfermo y no por la causa que la provoca. Primero fue el Nicogate, después los videoescándalos; luego la petición de desafuero contra Andrés Manuel López Obrador, para continuar con la disminución de sustanciales recursos financieros que limitarían la aplicación de posprogramas de desarrollo social del gobierno de la ciudad. Frente a esta embestida sistemática del gobierno federal y su partido, así como del pri, son explicables las acciones desesperadas de los legisladores del prd por intentar detener la discusión del dictamen a la reforma al artículo 122 constitucional que culminaría, de manera sui generis, el proceso de descentralización de la educación básica iniciado en 1992.

Este tipo de acciones que por ahora descarrilaron el trabajo legislativo, muy pronto podrían afectar la estabilidad política del país. Con un agravante para quienes han impulsado esa política: los mecanismos desesperados por eliminar a arlo de la contienda presidencial, están produciendo el efecto contrario que buscan sus adversarios. El aumento de los índices de popularidad del jefe de gobierno del Distrito Federal, va de la mano con el desarrollo de la campaña en su contra. A costa de poner en riesgo la estabilidad política del país, el efecto de sus campañas de desprestigio, politización de la justicia, y ahora golpe legislativo contra las finanzas del Distrito Federal, es el de hacer crecer a su adversario. Pareciera que el gobierno federal, su partido y el pri, no tienen asesores que les adviertan de lo contraproducente de su campaña. O quizá, es tanto el miedo al adversario y al proyecto que representa que ese temor los empuja a seguir en una espiral de torpezas políticas.

Al respecto, podría recordarse el costo que le significó al pri imponer una estrategia económica y una serie de reformas legislativas sin los acuerdos políticos necesarios, es decir, mediante el simple mayoriteo en el Congreso de la Unión. La alternancia política no fue el resultado de combinar un entonces carismático candidato presidencial con nuevas reglas electorales; sino producto del rechazo popular a las políticas y prácticas del viejo régimen. Y esas políticas y esas prácticas continúan con la misma alianza pri-pan. Si en el 2000, el costo para la clase política en el poder fue una alternancia del mismo signo; cumplido un sexenio de ese fallido experimento, ahora su costo ahora podría ser el triunfo de un nuevo proyecto de nación.

A manera de colofón: se aprueban las reformas al 122 constitucional

Muy ufanos, priístas y panistas argumentaron que la aprobación de las reformas al artículo 122 constitucional en la Cámara de Diputados se dio con la aplastante mayoría de 369 votos (de 479 legisladores presentes), y que en tanto se cumplió con ese principio fundamental de la democracia, la razón se encuentra de su lado. Entonces, quienes piensan que esa reforma va en contra de la equidad fiscal entre las entidades federativas; en contra de un proceso de descentralización que favorezca al sistema de educación básica del país; y en contra del derecho de los ciudadanos del Distrito Federal a mejorar su bienestar mediante un mayor apoyo a los programas sociales del gobierno, ¿son antidemocráticos y sus argumentos carecen de razón, porque los legisladores que representaron su interés en la asamblea de San Lázaro fueron minoría?

Juan Jacobo Rousseau, uno de los pensadores políticos clásicos más influyentes diría que no, porque “Frecuentemente surge una gran diferencia entre la voluntad de todos y la voluntad general; ésta sólo atiende al interés común, aquélla al interés privado, siendo en resumen una suma de las voluntades particulares; pero suprimidas de estas mismas voluntades las más y las menos que se destruyen entre sí, y quedará por suma de las diferencias la voluntad general”⁵. Los hombres convertidos en ciudadanos mediante el pacto que da vida a la sociedad, se mantienen en ella precisamente porque la pérdida de libertad individual respecto a su vida en estado natural es menor que el beneficio que reciben de vivir en sociedad.

Pero cuando prevalece la voluntad de una mayoría mecánica que no está dispuesta a practicar el arte de la política que consiste en hacer prevalecer el interés común sobre los intereses particulares; entonces lo que se ejerce es la tiranía de esos pequeños intereses, y lo que se pone en peligro es el pacto social. Mediante la partidocracia imperante, fue eso lo que sucedió en la Cámara de Diputados el pasado martes 12 de octubre. Se cumplió con un requisito de la democracia formal pero se generó un enorme vacío entre la suma de los intereses particulares que ahí prevalecieron y el interés común de la sociedad.

No es la primera vez que sucede. Quizá por eso cada vez hay más indicadores del desencanto de la ciudadanía respecto a nuestra recién conquistada democracia electoral, un desencanto respecto al cual, el gobierno, los legisladores y los partidos tendrían que ser los más preocupados y ac-

tuar en consecuencia. Pero interesados como están en sus pequeños intereses electorales, con su soberbia y miopía, atropellan los cimientos del régimen democrático que aún no alcanza a desarrollarse.

Cada votación en los órganos responsables de hacer las leyes, tendría que ser el ejercicio permanente de renovación del pacto social. Sólo así la voluntad de dichos órganos estaría expresando la voluntad general, el interés común de la sociedad. Para que ello se logre, es necesario que el voto sea razonado, para lo cual es imprescindible respetar el derecho de las minorías a ser escuchadas y abrir y profundizar el debate en la sociedad.

En la reforma al artículo 122 constitucional ese derecho no se respetó y no hubo interés en abrir un debate nacional sobre el tema; y lo que vimos fue la aplicación de una mayoría mecánica sustentada en la colusión de sus intereses particulares. ¿Cuáles? En el caso de los legisladores del Estado de México, de Nuevo León, de Jalisco y de Baja California, obviamente el interés de hacer llegar mayores recursos financieros a sus entidades (por cierto, sin etiquetar) a costa de los que perderá el Distrito Federal. En el caso del resto de los legisladores, satisfacer la consigna de sus partidos que les dicta debilitar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en la lucha político-electoral hacia el 2006, aunque ello tenga un impacto negativo sobre los habitantes del Distrito Federal.

Quienes ganaron la votación el pasado martes piensan que obtuvieron un triunfo político, cuando precisamente lo que hicieron fue derrotar a la política. Lo más probable es que el pan, un sector del pri, y el Verde Ecologista, se comporten de la misma manera en la Cámara de Senadores y logren las dos terceras partes de los votos de los asistentes al pleno cuando discutan la minuta de la colegisladora. Lo más probable es que de nuevo ganen la votación aunque pierdan el debate. Después la reforma tendría que ser aprobada por las dos terceras partes de los congresos de las entidades federativas. Si en la Cámara revisora y en su periplo por los estados, la iniciativa culmina su proceso de aprobación, otra vez se habrá minado el interés común que sustenta la vida en sociedad. Y “tanto va el cántaro al agua...”

⁵“Sepan Cuantos...”, Núm. 113, Novena Edición, México, 1992, p. 16.

La participación ciudadana en la “modernidad democrática” mexicana

Rafael Montesinos*

El objetivo de este artículo es analizar las formas de participación política que han caracterizado la construcción de las sociedades democráticas, después que se ha reconocido que la crisis de las instituciones toma como premisa que los partidos políticos han dejado de constituirse como ejes de comunicación en estos sistemas de toma de decisiones. Por tal razón, la participación política, más allá de los partidos, pasa de diferentes formas de expresión de la protesta hasta lo que actualmente se conoce como participación ciudadana, que es la respuesta a la crisis de las democracias representativas.

Cada vez resulta más urgente discutir la distancia existente entre la idealización de la democracia y las prácticas gubernamentales de los regímenes políticos que se jactan, precisamente, de ser democráticos. Esto quizás obedece, más que a la caída del Muro de Berlín que desde luego obliga a dirigir nuestra atención sobre los gobiernos “occidentales”, a la crisis política que esas democracias proyectaban desde la última década del siglo pasado. Pues hoy día, al despuntar el siglo XXI, se hace cada vez más patente que la democracia representativa del más puro sentido liberal, ha coadyuvado más a la concentración del poder que a un ejercicio popular del mismo.

El Pueblo aparece despojado del poder que legítimamente le pertenece, mientras los representantes formales de las democracias occidentales lo usurpan a mutuo propio o en favor de las élites que dominan los ámbitos económicos y políticos.

Sí alguna enseñanza habremos de capitalizar en la construcción de sociedades realmente justas es, primero, la que nos ofreció el centralismo democrático que pregonaba el sistema político de los sistemas del socialismo realmente existente, ya que quedó demostrado que el distanciamiento entre el gobierno y la ciudadanía, sobre todo a partir de las prácticas totalitarias, reproducen inevitablemente un conjunto de contradicciones políticas que hacen más patente los efectos nocivos que provoca la concentración del poder. Por otra parte, tenemos los casos de las democracias liberales que

en la práctica, y casi de manera generalizada, han demostrado que el valor central de la representatividad formal a la que materialmente se obligan dichos sistemas, no necesariamente son la mejor opción para que los gobernantes garanticen los intereses de la ciudadanía. No es gratuito que hoy la discusión política se centre en la crítica a la democracia representativa, pues aunque nos cueste trabajo reconocerlo es la “práctica democrática” la que ha permitido favorecer la concentración del poder, y por tanto, de marginar a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones que definen los rumbos de las naciones.

Esta contradicción emerge como un fenómeno mucho más patético en sociedades como las nuestras que se caracterizan por la ausencia de un Estado de Derecho, y por ende, por la ausencia de una institucionalidad que

* Profesor-investigador, Departamento de Sociología, UAM-Iztapalapa.

garantice los intereses de las mayorías en los procesos de toma de decisiones que afectan todos los ámbitos de la vida social. Es decir, que las contradicciones de la democracia representativa expresadas mediante la marginación de la ciudadanía en el ejercicio del poder, supone la presencia de sistemas políticos marcados por una democracia híbrida que se debate entre las prácticas autoritarias del pasado y prácticas realmente democráticas que limiten la concentración del poder.

En ese sentido, es indispensable considerar que la democracia sugiere un sistema político en el cual se ha de garantizar una progresiva participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, única prueba de que el poder condensado en el Estado pertenece realmente al Pueblo. De tal manera que uno de los principales rasgos que permiten analizar el carácter democrático de un régimen político, sea precisamente las formas como los sistemas políticos se abren o se mantienen refractarios respecto a la participación política de las mayorías. Lo cual hace necesario considerar el papel que hoy juega la participación ciudadana en las sociedades que pretenden avanzar en la construcción democrática de sus sistemas políticos.

De la participación política a la participación ciudadana

Quizás una de las ideas más impactantes vertidas sobre la crisis política sea la que Bobbio esgrimió sobre la participación política, señalando que tanto el exceso de ésta como su ausencia (despolitización) generan crisis en las tomas de decisiones, pues en el primer caso los gobernantes se ven cuestionados y muchas veces superados por una fuerte participación política, o porque la despolitización de una sociedad sugiera una falta de credibilidad en el régimen, y por tanto, su deslegitimación¹. Es por ello que se hace necesario reflexionar entorno a las diferentes formas de participación política de la sociedad, más allá del papel formal que juegan los partidos políticos, y que va desde los movimientos sociales, hasta lo que hoy se entiende por participación ciudadana.

a) Los movimientos sociales vs. concentración del poder. El hecho que hoy predomine en el análisis sociopolítico el concepto de movimiento social sobre el de clase social,

¹ Bobbio, Norberto, Derecha e izquierda, Taurus, Madrid, 1995. Estado, gobierno y sociedad, FCE, México, 1989. La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político, FCE, México, 1987.

obedece a que el primero permite definir con más precisión los elementos materiales y simbólicos que comparten los miembros que participan en una acción pública. Por otra parte, y en consecuencia, alude también a un conjunto social en movimiento que confronta el orden establecido, construido por las élites políticas y económicas. Se trata quizás, de la expresión pública que sectores de la sociedad adoptan sin pretender competir por el poder, pero con la convicción que sus demandas sean consideradas por el sistema de toma de decisiones. Entonces, los movimientos sociales se suman informalmente a las diferentes fuerzas políticas que definen la composición de las estructuras de poder, y por tanto, dependiendo de su grado de incidencia en la opinión pública, el grado de influencia en el escenario político para influir en la definición de los objetivos que han de perseguir las decisiones gubernamentales en su búsqueda para resolver las necesidades planteadas por un determinado sector social.

El problema teórico-conceptual que enfrentamos para distinguir lo que se considera como movimiento social y otro tipo de expresiones políticas se ubica en diferenciar la identidad social así como una informalidad que supone un grado considerable de espontaneidad. En ese sentido, es urgente hacer un breve repaso respecto a las interpretaciones más sugerentes sobre los movimientos sociales.

Por ejemplo, para Touraine los movimientos sociales, en una lectura de la modernidad que antepone la igualdad y la democracia, “representan la voluntad de los individuos de obrar y de ser reconocidos como actores”². Esto es, la conjunción de individuos dispuestos a transformar su condición material y su realidad social, que en la interpretación política apunta a la división del trabajo, los criterios de decisión, las relaciones de dominación o las orientaciones culturales³. Para este autor el sujeto social no es quien dará solución a la crisis de la modernidad, entendida como la fractura entre la vida, la nación el consumo y la empresa, pero, sin duda es el portador societal que expresa la vinculación entre la política, la economía y la cultura. Visto de esta forma los movimientos sociales representan una suerte de catalizadores de las crisis, mediante el cual su mayor pronunciamiento señalan que las alternativas elegidas por las elites gobernantes corren en sentido opuesto al propósito de rearticular las principales esferas de la sociedad. Se trata de una interpretación de la crisis en la cual en lo político destaca la ausencia de elementos materiales y simbólicos que garanticen la cohesión social para mantener

² Touraine, Alain, Crítica a la modernidad, FCE, Argentina, 1994, p. 207.

³ Touraine, Ibid., p. 208.

el orden pretendidamente establecido. La manifestación de los movimientos sociales representan una fisura entre el gobierno y algún sector o sectores sociales que convergen en la movilización. En palabras de Touraine los sujetos y los movimientos sociales aparecen como “un esfuerzo para unir los deseos y las necesidades personales con la conciencia de pertenecer a la empresa o a la nación o bien el esfuerzo de unir la cara defensiva con la cara ofensiva del actor humano”⁴.

Para este autor, el sujeto social adquiere forma cuando los individuos comprenden su experiencia personal como parte constitutiva de una experiencia compartida por otros, por ello el sujeto social se vincula a la decisión colectiva de actuar públicamente. Es decir, cuando el sujeto deja una actitud contemplativa y actúa para modificar una realidad social que bien puede afectarlo o no directamente. A su vez, dice Touraine: “El sujeto sólo existe como movimiento social, como oposición lógica del orden, aunque ésta tome una forma utilitaria o simplemente represente la búsqueda de la integración social”⁵.

Esta imagen acerca de los movimientos sociales resulta de gran utilidad para nuestro caso, pues el tipo de movimientos colectivos que nos interesan son aquellos que surgen e intentan anteponerse al pretendido orden neoliberal, que cifrado en valores como la eficacia y la eficiencia, así como privilegiar a la economía, impone como un orden legítimo un modelo de desarrollo que desatiende en lo inmediato las necesidades y expectativas de las clases subalternas, y en gran medida la de medianos, pequeños y micro empresarios. De tal manera que los movimientos sociales sean comprendidos como fuerzas antisistémicas que niegan la legitimidad de un proyecto de nación antidemocrático y excluyente. La interpretación de Touraine nos conduce, entonces, a ubicar los movimientos sociales como expresión de conflictos generados por la crisis de un sistema societal que sufre la desarticulación de sus principales esferas o por una decisión gubernamental excluyente que coloca en el olvido intereses básicos de ciertos sectores de las clases subalternas.

En la interpretación de Habermas acerca de la desobediencia civil, se nos sugiere cómo el poder concibe idealmente a las expresiones colectivas y públicas que surgen espontáneamente contra el status quo, esto es, “como un desfile ordenado de ciudadanos adultos y correctamente vestidos, con una alocución al cierre del acto en el Ayuntamiento”⁶.

La desobediencia civil se expresa, entonces, a partir de

las manifestaciones espontáneas que ciertos sectores de la sociedad utilizan para expresar en el espacio público su desacuerdo ante alguna medida gubernamental. El problema es que los personeros del poder público tratan a las manifestaciones públicas, no como expresiones democráticas de una sociedad madura, sino como acciones que atentan contra el orden y, por tanto, contra el gobierno mismo. En ese sentido Habermas señala:

Surge así una perspectiva que confunda los delitos cometidos por pequeños grupos móviles de choque, compuestos por gamberros, con las acciones de la desobediencia civil, moralmente fundamentadas. Desde este punto de vista estrecho no es posible tomar en consideración las formas de protesta que hoy se practican y se prevén para el futuro...⁷.

Lo que está a discusión es sí las expresiones públicas, sobre todo las que se apoderan del espacio urbano, han de ser o no consideradas como legales desde el poder. Por lo tanto, se cuestiona hasta que grado los movimientos sociales representan expresiones democráticas o acciones que atentan contra el orden establecido, situación que exigiría la intervención legal del gobierno para restablecer el orden. La duda para decidir si usar o no la fuerza pública esconde una posición conservadora que se resiste a comprender que la política tiene una dinámica impuesta por los propios actores sociales, quienes sin cuestionarse la legalidad de su acción colectiva, simplemente, dan salida a su malestar a sabiendas que sus acciones sean blanco de represión.

Esta situación es la que coloca a los gobiernos en entredicho, pues todo Estado que se jacte de ser democrático tendrá que ver a las manifestaciones de protesta como algo inherente a su cultura política, dice Habermas, porque es necesaria. Y ahí se ubica precisamente uno de los principales problemas pues los sistemas autoritarios niegan la necesidad política de permitir las manifestaciones sociales, al contrario, son ubicadas como formas de presión que provoca la disidencia en contra de las autoridades públicas. Por ello quizás, las autoridades de sociedades como la mexicana prefieran marginar o ignorar las demandas que los movimientos sociales les presentan, restándoles desde discurso oficial la legitimidad que a ellas corresponde. En este contexto es importante reconocer que los movimientos sociales se mueven entre el límite poco claro entre la legalidad y la legitimidad. Por esa razón, la opinión pública juega un papel

⁴ Touraine, Id., p. 219.

⁵ Touraine, Op. cit., p. 233.

⁶ Habermas Jürgen, Ensayos políticos, Península, Barcelona, 1988.

⁷ Habermas, Ibid., p. 53.

fundamental en la percepción de las autoridades quienes, sin reconocer la legitimidad de las demandas, las protestas, calificaría de ilegal los actos de desobediencia civil, como es el caso de todo tipo de manifestaciones públicas, sobre todo, las que transgreden el orden establecido. De esa manera las marchas, los plantones y las ocupaciones proyectan ante la autoridad correspondiente la posibilidad de calificar esas expresiones sociales como ilegales. Esto es, como dice Habermas, en la medida que la desobediencia civil se ubica entre el límite de la legalidad y la legitimidad, los gobiernos corren el riesgo de caer en una conducta calificada de legalismo autoritario⁸.

En otro tipo de interpretación, Luhmann trata a la protesta como una de las características fundamentales de los nuevos movimientos sociales. Como es evidente, la idea de desobediencia civil de Habermas y la protesta de Luhmann, caen perfectamente en lo que venimos proponiendo como movimiento social, a diferencia que este autor considera a la protesta “como comunicaciones que se dirigen a otros y que reclaman la responsabilidad de éstos”⁹. Es decir, que la protesta se presenta como una llamada de atención hacia los responsables de la insatisfacción de necesidades urgentes de sectores sociales que no tienen otra alternativa que reaccionar con la movilización. Por esa razón, en la lógica de la teoría de los sistemas, la protesta aparece como el factor autopoiético que garantiza la persistencia del sistema, refleja el intercambio, en este caso, entre el sistema político y su entorno donde se ubica el espacio de la economía y la cultura. De hecho la discusión que Luhmann propone sugiere la flexibilidad de los objetivos que persiguen comúnmente los movimientos sociales, por lo cual buscan nuevos “temas” que les permitan revitalizar su presencia en el escenario político. De tal manera que la flexibilidad de los objetivos de los movimientos sociales permitan cierta actualización con la coyuntura política, así como ampliar el espectro de situaciones y decisiones gubernamentales que justifiquen su razón de ser. En ese sentido para Luhmann:

Los movimientos de protesta se pueden adscribir el mérito histórico de haber descubierto temas y haberlos introducido en la discusión. Pero de eso no pueden vivir. Tienen que radicalizar sus demandas, aumentar sus sensibilidades y tratar de llegar a posiciones que sólo ofrecerán oportunidades limitadas de consenso. O si se disuelven,

dejan un sedimento general de disposición a nuevos movimientos. Para reaccionar contra eso, crean fórmulas que permiten reconocer a movimientos muy distintos como familiarizados, con tal de que sean alternativos y que posibiliten transacciones o mejor dicho, saltos de un tema de protesta a otro¹⁰.

Como se puede observar el planteamiento de este autor permite reconocer cómo la espontaneidad asociada a los movimientos sociales no los sentencia a la extinción, sino que en la medida que se inserten en la cultura política local, en la coyuntura, perduren a partir de objetivos integrados o compartidos con movimientos emergentes o con mayor capacidad para persistir en el tiempo.

Lo sugerente de la propuesta de Luhmann se ubica en una perspectiva del riesgo donde se deduce que las autoridades, los tomadores de decisiones, tienen que considerar el riesgo para el sistema político que ellos personifican, de atender o ignorar las demandas que explícitamente se expresan en los movimientos de protesta. Es decir, que lo que está en juego para las autoridades es un costo de carácter político que, sin duda, pesará en las coyunturas electorales. La idea se sitúa fuera de una discusión que antepone los valores de la democracia, apuntando hacia la capacidad de un sistema de toma de decisiones para prever los riesgos que racionalmente se pueden correr. Así los movimientos sociales habrían de aparecer como focos rojos que las autoridades tendrán que considerar, si bien se resuelven sus demandas o si éstas se ignoran. En ese sentido, parece coincidir la idea de Habermas con la de Luhmann al encontrarle utilidad al desorden provocado por los movimientos sociales, pues representan la oportunidad de los gobiernos para rectificar sus decisiones o buscar otro tipo de justificaciones que garanticen su legitimidad, más que su legalidad.

En el caso de Claus Offe, los movimientos sociales representan un parámetro para evaluar la relación entre la sociedad civil y el Estado¹¹. Se trata por tanto, de reconocer que la politización de sociedad refleja cómo se desdibuja la separación entre lo privado y lo público, o para decirlo de otra manera cómo lo económico y lo cultural progresivamente se politizan. Por otra parte, advertir que la democratización de las sociedades provoca que los diferentes actores sociales busquen formas no institucionales

⁸ Habermas, *Ibid.*, p. 70.

⁹ Luhmann, Niklas, *Sociología del riesgo*, UAI/Universidad de Guadalajara, 1992, p. 174.

¹⁰ Luhmann, *Id.*

¹¹ Offe Claus, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, 1996.

o no convencionales que hagan llegar sus demandas a los tomadores de decisiones.

Los movimientos sociales constituyen así uno de los pocos recursos para controlar los excesos de las elites políticas que toman decisiones sin considerar las diversas posiciones de los sectores sociales. Esto se logra, solamente, a través de vulnerar el orden institucional de la política a menos que desarrollen la capacidad para hacerse inmunes a las presiones, inquietudes y acciones de los ciudadanos¹². En ese caso estaremos ante un proyecto neoconservador que hubiese logrado aislar lo político de lo no-político. En ese sentido, de manera semejante a la interpretación de Touraine, los movimientos sociales aparecen como la posibilidad de la sociedad para articular el espacio privado, el mercado y la política. Representa, por tanto, la oportunidad de imponer a las elites políticas la necesidad de reconocer la vinculación de estas esferas, validando las demandas de carácter económico o cultural, como demandas políticas legítimas hacia las cuales comprometen la toma de decisiones. La amenaza, en todo caso, en contra de las banderas de los movimientos sociales es el riesgo de que sean incorporados institucionalmente, y por tanto, jerarquizados a la luz del orden del proyecto de nación que las elites políticas promueven.

Por otra parte, Offe coincide con Habermas en el sentido de que todo sistema político democrático tiene que reconocer como legítimas las manifestaciones de una diversidad tanto política como social. La presencia de los movimientos sociales representan la posibilidad de mantener en el escenario político, temas que la elite política, abusando del poder, intenta mantener en el anonimato al desconocer el carácter político de ciertas demandas que, en última instancia, representan la afectación de intereses de la disidencia. Offe descubre el carácter conservador de las elites políticas quienes al analizar a los movimientos sociales a través del principio de control social, evalúan las acciones públicas de los sujetos sociales como fuera de la ley, en tanto provoquen desorden¹³. El problema para la democracia es el hecho que las elites políticas no consideren como legítimas, las formas de acción política por las que optan los movimientos sociales. Se trata en todo caso que las autoridades consideren el desorden en el espacio urbano provocado por las protestas, como el costo que paga el sistema societal por olvidar los intereses y necesidades más urgentes de las clases subalternas. La informalidad de

los movimientos sociales se ha de traducir, en mi opinión, como un espacio restringido en el que se asientan los sistemas políticos actuales, negando el acceso institucional a demandas de sectores que no se sienten representados en las diferentes estructuras de poder. O como lo señala Roger Benjamin, en la medida que las instituciones son incapaces para registrar y atender los nuevos intereses de la sociedad, provocará que ésta busque sus propias vías para hacer llegar sus demandas a los tomadores de decisiones (Benjamin, 1991)¹⁴.

Por último, en lo tocante al análisis acerca de los movimientos sociales que, sin duda provocará polémica, vale considerar las ideas de Pasquino quien sugiere que los movimientos sociales se ubican en la vena principal de la ciencia política, sobre el análisis empírico de las coyunturas electorales (Pasquino, 1991: 185)¹⁵. Este autor destaca una interpretación de Melucci, sobre los movimientos sociales: Los que se rebelan en primer lugar no son los grupos más oprimidos o apartados, sino los que experimentan una contradicción intolerable entre una identidad colectiva existente y las nuevas relaciones sociales impuestas por el cambio. Como se puede observar, el análisis de los movimientos sociales ha de considerar a una colectividad con elementos mínimos de conocimiento sobre las formas institucionales que guían las conductas políticas de su sociedad y que no satisfacen sus expectativas para resolver su situación, afectada por una decisión gubernamental o por la transformación de la realidad social. O como también lo sugiere Alberoni al referirse a los movimientos sociales aludiendo a miembros de las clases amenazadas de desclasamiento y los de las clases en ascenso tienen ...en común la decepción respecto a un orden en el que habían creído y, ante la imposibilidad de realizarse, se ven arrastrados a explorar por vías alternativas¹⁶. Como se observa en esta idea, también existe, implícitamente, la respuesta de algún sector de la sociedad ante una situación societal que la afecta, además que las expectativas prevalecen como el elemento que motiva la acción colectiva. Por ello es pertinente considerar que la activación de los movimientos sociales responde, también, a la percepción que se forma una colectividad respecto a la sensibilidad y capacidad de sus gobernantes. De tal manera que reconocer el abuso de poder como práctica constante de las elites políticas,

¹² Offe, *Ibid.*, p. 165.

¹³ Offe, *Ibid.*, p. 172.

¹⁴ Roger Benjamin. *Los límites de la política*, Alianza Editorial, 1991.

¹⁵ Gianfranco Pasquino. "Participación política, grupos y movimientos" en G. Pasquino, S. Bartolini, M. Cotta, L. Morlino y A. Panebianco. *Manual de ciencia política*, Alianza Universidad, Madrid, 1991, p. 185

¹⁶ Tomado de Pasquino, 1991, p. 206.

provoque la intención de la colectividad a mantenerse activa. Se genera una nueva cultura política que ve cómo los individuos que han participado en los movimientos necesitan, siempre, formar parte de alguno de los existentes o incorporarse a uno nuevo. La identidad que le confiere formar parte de ese tipo de colectividad lo proyecta en su entorno social como una persona combativa, dispuesta a luchar en la vía política no institucional, por intereses que le atañen directamente a él o a un sector social con el que está dispuesto a solidarizarse.

Por último Pasquino retoma el trabajo de Touraine sobre movimientos sociales destacando el papel que juega la identidad como forma de reconocer al adversario al que se presentan las demandas. Indudablemente, de esta relación establecida por la forma en que se perciben las partes, se definirá el carácter disidente de los movimientos sociales.

b) Participación ciudadana como institucionalización de la participación política. En la medida que la participación política expresada a partir de los movimientos sociales, y lo que esto implica para el poder: protesta, desobediencia social, fuerza antisistémica, desafío al poder, etc., representa, por mucho, uno de los aspectos más complejos de la crisis política de los sistemas democráticos, tendremos que considerar cómo la participación ciudadana dentro de la lógica liberal, proyecta una nueva disposición que las elites del poder asumen para legitimar su posición en los puestos del ejecutivo y el legislativo mismo. Se trata de un mecanismo formal que en las últimas décadas ha representado los intentos modernizadores de los líderes políticos conscientes que los excesos del poder y, por ende, su concentración ha afectado la legitimidad de los procesos de toma de decisiones. Así la participación ciudadana, grosso modo, representa un sentido intento por incorporar las fuerzas políticas antisistémicas que permanentemente emergen ante la incapacidad de la democracia representativa por mantener presente los intereses de las mayorías en el seno del Estado, sobre todo en los casos de los países que hoy continúan haciendo esfuerzos por construir sistemas realmente justos e igualitarios.

De hecho, el papel que juega la participación ciudadana, en el contexto de la democracia moderna, constituye uno de los elementos centrales para combatir las deformaciones de la democracia representativa. La participación ciudadana, como hoy se la comprende, emerge como la única forma de participación política que se incorpora formalmente al ejercicio del poder legitimando la posición de las elites gubernamentales y políticas, en la medida que la democracia

significa, precisamente, un gobierno mayoritario que gobierna para las mayorías, y no un gobierno que ha elegido la mayoría para beneficio de una minoría. La gran diferencia de la participación política que exige el ejercicio democrático del poder, es que mientras las diversas formas de movilización social revisadas anteriormente, son expresiones de la crisis política que sufre el sistema liberal-democrático pues los partidos han dejado de ser una vía pertinente para que los diferentes sectores sociales hagan llegar sus demandas a los tomadores de decisiones, y por que no les queda otra alternativa que el desorden que supone una movilización social, para llamar la atención de los gobernantes para que éstos consideren sus demandas; la participación ciudadana supondría la reivindicación del papel que juegan tanto las instituciones para garantizar la presencia de los intereses de la ciudadanía en el seno del Estado, en la definición de las políticas y proyectos de desarrollo económico y social, que necesariamente incorporaría al mayor número posible de la sociedad.

Visto así, la participación ciudadana representaría, sobre todo para sociedades que avanzan en la construcción de sistemas políticos democráticos, la superación de etapas autoritarias y despóticas, militares o civiles, y por tanto, la apertura de los sistemas de toma de decisiones al escrutinio de la ciudadanía. De tal manera que la participación política que se exige a los sistemas políticos que se jactan de ser democráticos, por la vía de la participación ciudadana, estarían cubriendo uno de los principales requerimientos de la democracia: la transparencia de gobierno. Y ésta, no supone la posición estática de los gobernados, sino la participación activa que permite a los ciudadanos insertarse formalmente en los procesos de gobierno en los cuales se definen los destinos de la nación.

En ese sentido, la participación ciudadana como una forma de participación política en los sistemas democráticos, sugiere la superación de etapas de desarrollo político marcadas por el autoritarismo y la marginación de la sociedad en los procesos de gobierno; sugiere la construcción de un sistema político sustentado en un Estado de derecho en el cual se anule progresivamente el uso de la violencia como una vía legítima de mantener el orden; sugiere una madurez política tanto de las elites políticas, de los partidos políticos, así como de la ciudadanía en general, donde la política se dirima por los consensos y la negociación, lo que supone, como lo han señalado muchos autores, entre ellos Held, Bobbio, Elster, Touraine y Hirshman, entre muchos otros, que la democracia ha de ascender a la etapa deliberativa.

Como se podrá observar, entonces, el peso que re-

cae en el papel que juega la participación ciudadana para reivindicar el carácter realmente representativo de los sistemas políticos democráticos, es fundamental para recuperar la credibilidad que ha marcado la crisis política de fin y principio de siglo. Participación ciudadana proyecta la pretensión de los gobiernos, partidos y líderes políticos de haber construido un sistema basado en los principios de la institucionalidad, desde donde se construye un espacio público caracterizado por el debate colectivo, un debate que proviene desde la ciudadanía y que por tanto puede enriquecer las perspectivas de los “profesionales” de la política. El fenómeno de la participación ciudadana alude a un proceso de aprendizaje de lo político desde el cual el pueblo ha aprendido a hacer política, a levantar juicios sustentados en argumentos contruidos mediante la confrontación con diversos puntos de vista que se debaten en el espacio público. La participación ciudadana sugiere, por tanto, la toma de conciencia por parte del pueblo de los problemas más urgentes para resolver las cuestiones críticas en lo económico, político y social. Supone la capacidad del ciudadano común y corriente, en lo individual o colectivo, para censurar, criticar, corregir, proponer alternativas, sobre todo a los gobernantes, pues la presencia de la participación ciudadana sugiere la transparentación de los procesos de gobierno y su legitimación en la medida que están mediados por presencia activa del pueblo. Además, esta práctica político-gubernamental es un fenómeno moderno que se institucionaliza en la medida que es constante en las tomas de decisiones sustanciales para la sociedad. Al ser una constante en el sistema político, también llaman la atención sobre la complejidad de lo político, y deja atrás aquella rudimentaria idea que nos ofrecía Harrington hace ya casi cuatro siglos¹⁷ (Fernández Santillán, 2001), respecto a que la participación del pueblo en los procesos electorales, que en todo caso resultan coyunturales en el tiempo, sean la vía más adecuada para enjuiciar a los gobernantes, y que entonces, las elecciones y el papel que juegan los partidos políticos, sean el único recurso de la ciudadanía para rotar funcionarios. Ya que la vía de la democracia representativa está más que agotada en el sentido de la legitimidad, de tal manera que sea la participación ciudadana, el mecanismo político para enjuiciar en el sentido más crítico de la palabra, de manera permanente al poder. Y desde luego no es cuestión de criticar tan solo con la palabra, sino de la manera más formal y en el espacio pertinente

¹⁷ Fernández Santillán José F., La democracia como forma de gobierno, IFE, México, 2001.

donde se hacen públicas las decisiones más importantes para la nación.

En el contexto de la política moderna participación ciudadana significa la institucionalización de la presencia del pueblo en los órganos de decisión de las principales instancias de gobierno. En ese sentido, la participación ciudadana como una forma de participación política más allá de los partidos políticos, normalmente se inscribe en las propias estructuras de los aparatos de gobierno, de ahí que se trate de un tipo de participación política formal. De ahí que el reto para los políticos sea convencer a la opinión pública, esto es a la sociedad, de la efectividad de la participación ciudadana para garantizar en el seno del Estado, y particularmente en las estructuras de gobierno, los intereses de las mayorías, y en su caso de las minorías marginadas en los procesos de reproducción del poder político. Ello implica, entonces, que la presencia institucionalizada de la ciudadanía en los órganos estratégicos de toma de decisiones habrá de estar reglamentada en las diferentes leyes que rigen las funciones del gobierno en cada uno de sus niveles: federal, estatal y municipal.

Es así como en la actualidad observamos en sociedades que construyen una vía realmente democrática, los esfuerzos que los gobiernos, partidos y cámaras legislativas hacen para abrir las estructuras de gobierno a la participación ciudadana. Y en ese sentido van las siguientes líneas que intentan, grosso modo, dibujar un espectro lo más sugerente posible respecto a las perspectivas y prácticas concretas que los políticos generan para crear los canales necesarios que hagan pausable la participación ciudadana.

Perspectivas y experiencias sobre participación ciudadana

En México es inevitable reconocer la acción política y gubernamental para crear los mecanismos necesarios que permitan crear la figura institucional de la participación ciudadana. Un ejemplo de ello es el Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal (1998-2000), donde se reconoce que es necesario recuperar los derechos políticos de los habitantes de esta parte de la Ciudad de México. En dicho documento, el gobierno se propone:

- Recuperación de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, hasta que se encuentren en la misma situación que los del resto de la República.
- Incorporación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones.

- Coordinación eficiente con otras entidades federativas y municipales en el marco de la visión metropolitana y regional.
- Uso del diálogo y la negociación como medio para la resolución de conflictos entre grupos de población.

Como se puede observar, independientemente de la forma como se sugiere que los derechos de los ciudadanos del Distrito Federal están rezagados en relación a la provincia, la cuestión de la “incorporación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones”, para nosotros la participación ciudadana, es fundamental en la reforma que se proponía en esos momentos el Gobierno para recuperar el carácter democrático de las estructuras de gobierno de esa entidad.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) al frente del gobierno del Distrito Federal, concibe que este proceso de democratización será posible mediante una reforma política, refleja una actitud crítica respecto a una crisis política que censura la ineficiencia de los partidos políticos para hacer llegar a las diferentes instancias de gobierno, las demandas ciudadanas más urgentes. Ésta es una forma de reconocer la disminución de la presencia ciudadana en los procesos de toma de decisiones (como se plantea en los objetivos de gobierno atrás señalados) y, por tanto, el sobredimensionamiento del papel político de los partidos. Como se señala en dicho documento: “... se privilegiará el otorgamiento a los ciudadanos de sus derechos humanos y se buscará reducir el papel directo de los partidos políticos”¹⁸.

Hasta aquí vale apuntar hacia el evidente riesgo que representa la forma en que se habría de incorporar la participación ciudadana, pues unos párrafos atrás se señala que el otorgamiento a los ciudadanos de sus derechos políticos: “...debe hacerse a través de negociaciones que privilegien el consenso entre las fuerzas políticas pero también entre organizaciones de ciudadanos”.

Mi preocupación recae en la figura que sugiere el Gobierno perredista del Distrito Federal, al sujetar la figura de la participación ciudadana al consenso, pero sobre todo a un consenso entre organizaciones de ciudadanos; lo cual no está mal en sistemas políticos de probado sentido democrático, pero en el caso de México no podemos olvidar que el ejercicio antidemocrático del poder que prevaleció desde la génesis del sistema político mexicano, sólo se ha de resolver a través de un proceso que transforme la cultura política que caracteriza a sociedades como las nuestras.

¹⁸ Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal, 1998-2000. p. 31.

De manera muy directa, habremos de reconocer que la estructura de las organizaciones ciudadanas y su manera de incorporarse a las estructuras de poder, representan, por un lado, la rehabilitación de las estructuras corporativas del pasado que constituían símbolos de la subordinación de las clases subalternas; o segundo, como lo sugiere Giddens, las nuevas estructuras políticas sobre la que se dio el desplazamiento de la izquierda ante la crisis del socialismo realmente existente¹⁹.

Entonces, si la participación ciudadana quedara sujeta a la participación de las “organizaciones ciudadanas”, la pregunta obligada requeriría cuestionar de que manera se libera a la ciudadanía de los lastres de los políticos profesionales que gravitan en torno a los partidos y a los diferentes niveles de gobierno. ¿Con qué alternativas contarán los ciudadanos comunes y corrientes? ¿Cómo será posible combatir los vicios de las estructuras políticas que precisamente combaten nuevas formas de participación o de liderazgo?

No obstante, la falta de claridad en el documento, el gobierno del Distrito Federal no descansa en reiterar su convencimiento respecto a que la participación ciudadana representa la única alternativa para crear una cultura realmente democrática:

Para el gobierno del Distrito Federal, impulsar la participación ciudadana es un principio de actuación. Sólo incrementando notoriamente la participación de la población en la toma de decisiones del gobierno se puede alcanzar el objetivo de tener un gobierno eficiente pero al mismo tiempo cercano a las necesidades y voluntad ciudadana²⁰.

Para ese gobierno existen tres formas de implementar la participación ciudadana: una, que llamaban “Participación en decisiones” cuya razón de ser apunta a introducir mecanismos participativos en el marco de la democracia representativa, con el objeto de que la ciudadanía participe en la “creación de leyes” a través de la iniciativa popular, consulta popular y referéndum. Segunda, la “Participación en implementación” cuyo objetivo es renovar la relación ciudadanía-gobierno a través de una cooperación y transparencia para reducir la discrecionalidad y la ineficiencia en el gasto público. Y tercera, la “Participación en vigilancia (supervisión

¹⁹ Anthony Giddens. Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales, Cátedra, Madrid, 1996.

²⁰ PGDDF, p. 32.

²¹ PGDDF, p. 33.

de las acciones de gobierno)” que tiene como objetivo “vigilar las acciones de gobierno....poniendo a disposición de la sociedad toda la información necesaria para poder tomar las mejores decisiones para todos, con base en el sistema de contraloría social, a través del cual la ciudadanía en su conjunto podrá revisar todas y cada una de las decisiones del gobierno”²¹.

Aquí se aprecia perfectamente la confusión existente en términos de concepto y la práctica de lo que significa participación ciudadana en el sentido moderno del término, pues lo que más logra este acto de fe es reconocerla como el único camino para restablecer un sistema político democrático, articularla a la cuestión de la transparencia, y si acaso como un catalizador de la transparencia. Pero lo que constituye el carácter de la participación ciudadana como participación de toma de decisiones, no aparece como tal, sino de manera colateral, como visor de la acción gubernamental.

Otro ejemplo de un esfuerzo por abrir espacio en las estructuras del poder, de las instancias de gobierno, es el Proyecto de Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tlaxcala, 2002. En el primer artículo de ese proyecto se señala el objetivo de promover y regular la participación ciudadana en los actos de gobiernos, estatal y municipal, y en su segundo artículo reiteran los principios en los que se basará tal ley: democracia, corresponsabilidad, inclusión, solidaridad, respeto, tolerancia, sustentabilidad y pervivencia. Y en el artículo tercero de dicho documento se establecen las formas de “participación ciudadana: plebiscito, referéndum, consulta popular, consulta vecinal, colaboración vecinal, unidades de quejas y denuncias y voz ciudadana en el cabildo”²².

El plebiscito es considerado como un recurso de la ciudadanía para la aprobación o rechazo de decisiones administrativas referentes a Obras de beneficio colectivo, Actos o decisiones del poder ejecutivo, Actos o decisiones de los ayuntamientos y Actos o decisiones del Consejo Municipal. Además vale destacar que en artículos subsiguientes se establece que la decisión de las dos terceras partes del Congreso del estado podrá solicitar al Instituto Electoral la instauración del proceso del plebiscito respecto a las decisiones del ejecutivo; así como señalar, grosso modo, el procedimiento general para finiquitar el proceso.

En el Proyecto de Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tlaxcala se concibe al referéndum como una

consulta directa a la ciudadanía sobre su aprobación o rechazo respecto a la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes, reglamentos y decretos. Y en el artículo 15 de dicho proyecto de ley, se establece que 5 o 10 % de ciudadano inscritos en el padrón electoral del estado podrán solicitar al instituto electoral del estado un referéndum, según sea el caso de: 1) reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado, 2) cuando se trate de leyes, reglamentos y decretos, dentro del término de cuarenta días naturales siguientes a su vigencia; y 3) cuando se trate de reglamentos y normas municipales²³. Así como señalar, grosso modo, los pasos del dicho proceso en artículos subsecuentes.

El Proyecto de Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tlaxcala define a la consulta popular como el instrumento mediante el cual los órganos de gobierno recojan las demandas populares que se incorporarán como referentes para la realización de los proyectos de carácter social. Para ello el proyecto de ley contempla la realización de la consulta popular, a partir de consultar a través de foros, a las organizaciones representativas de obreros, campesinos y grupos populares; a las instituciones académicas o de profesionistas, a los organismos empresariales y a la ciudadanía en general²⁴.

Respecto a la consulta vecinal el Congreso del Estado de Tlaxcala, en su Proyecto de Ley de Participación Ciudadana, la define como el instrumento mediante el cual los habitantes de las diversas localidades propone o demanda soluciones a problemas colectivos del lugar. En dichas consultas pueden participar los vecinos de las localidades; el sector industrial, comercial, de servicios sociales y grupos organizados; así como los comités vecinales²⁵.

A la colaboración vecinal, simplemente se la considera a la colaboración de los vecinos del lugar donde se habrán de desarrollar obras públicas, participando en la ejecución de las mismas aportando para su realización con recursos económicos, materiales (que finalmente son recursos económicos) o trabajo personal.

El mismo Proyecto de Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tlaxcala considera que la audiencia pública como el mecanismo mediante el cual la ciudadanía del Estado proponen a la instancia correspondiente actos de beneficio o interés colectivo; o solicitan información referente a decisiones gubernamentales estatales o

²² Proyecto de Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tlaxcala, 2002. p. 3

²³ PLPCET, p. 5.

²⁴ PLPCET, p. 8.

²⁵ PLPCET, p. 9.

municipales.

En cuanto a voz ciudadana en el cabildo, el proyecto de ley establece que se trata de un instrumento de los ciudadanos para hacerse escuchar en las sesiones ordinarias del cabildo público donde se discuten asuntos del interés público. En estas oportunidades, los ciudadanos podrán intervenir en una sola ocasión por un lapso de 15 minutos.

A partir de Título cuarto del Proyecto de Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tlaxcala se hace referencia a la representación ciudadana la cual se expresa a partir de las diversas formas de participación de los comités vecinales.

Como se puede observar, la forma como se contempla la participación ciudadana en el proyecto de ley de Tlaxcala sugiere, prácticamente, la reivindicación de formas de participación ciudadana ya existentes y en muchos de los casos, recurrentes en el caso mexicano, a excepción del plebiscito y el referéndum, figuras de participación que al menos son recurrentes en modelos de democracia avanzada. Pero, definitivamente, el caso de la consulta vecinal, la implementación de Unidades de Quejas y Denuncias y voz ciudadana en el cabildo, en nuestra opinión no habrían de figurar como uno de los rasgos característicos de la democracia moderna que en un afán de combatir las deformaciones de la democracia representativa.

Otras experiencias a las que nos quisiéramos referir es al caso de algunos testimonios de especialistas, funcionarios o exfuncionarios que tuvieron que ver con los intentos de gobiernos, ya sea nacionales o internacionales, por instaurar la figura de la participación ciudadana en sus procesos de toma de decisiones. Como un intento de combatir las prácticas antidemocráticas, y por ende excluyentes, de regímenes de gobierno que constitucionalmente podrían calificarse como democráticos, pero que por su herencia despótica se ven incapacitados para recuperar la credibilidad de la ciudadanía en la gestión gubernamental, en cualquiera de sus niveles: federal, estatal y municipal.

Se trata de dos testimonios presentados en forma de ponencias, de la Memoria del Foro sobre la Reforma política del Distrito Federal celebrado en el año 2001, donde participó gente de diversa extracción partidista, funcionarios nacionales y extranjeros. En ese sentido dirijo las siguientes líneas.

Por ejemplo, en el caso de Norma Guevara, Regidora en el Consejo Municipal de San Salvador en esos momentos, señalaba que la forma en que el Municipio al que ella representaba consideraba que para hacer realidad la participación ciudadana, era indispensable vincularla al proceso de desconcentración de la administración pública que se inten-

taba llevar a cabo en su país. Para ella el gobierno habría de cumplir con sus compromisos de campaña, particularmente con el de participación ciudadana, en los proyectos de "... recuperación del Centro Histórico de la ciudad, la transformación del botadero de basura hacia un sistema de sólidos, el impulso a la cultura, la recreación y el deporte",... que sin el esfuerzo de la modernización administrativa.

Desde nuestra perspectiva, este planteamiento refleja una forma de concepción de la gestión gubernamental donde la participación ciudadana aparece como espectador, no como un actor con la capacidad de crítica suficiente como para cuestionar los proyectos contemplados por los diferentes niveles de gobierno. Esto acontece en un contexto muy convencional donde los sistemas políticos latinoamericanos siempre aparecen dispuestos a innovar como nuevas prácticas de gobierno, a partir de los que se debate e impone en sistemas políticos democráticamente más sólidos. El Primer Mundo continúa apareciendo como el principal referente de los países en vías de construcción de un sistema político realmente democrático. La "moda" emerge como un elemento implacable que marca los pasos a seguir en la democracias en ciernes.

Más adelante, Guevara señala "la política de participación encuentra en la desconcentración de distritos el espacio propicio para mejorar el nivel organizativo de la gente, y su involucramiento en tareas comunitarias de enorme valor y trascendencia"²⁶. La participación ciudadana aparece como un elemento de calidad, cuando más, que se suma a las acciones gubernamentales para que el Estado cumpla con sus obligaciones respecto a la labor comunitaria. Esto, en nuestra opinión, refleja una concepción errática de lo que ha considerarse como participación ciudadana, al marginarla de lo que políticamente hoy es indispensable para contener las tendencias autocráticas de la democracia representativa.

Por otra parte, la regidora considera que los "Cabildos Abiertos son precedidos por el esfuerzo de las comunidades y sus organizaciones para identificar los problemas jerarquizados a partir de la importancia de su resolución y establecer compromisos y participaciones"²⁷. Como se confirma, la participación ciudadana aparece solo como una monitor de los problemas más urgentes que presentan las comunidades, y serán en todo caso, órganos de consulta para las instancias gubernamentales que tomas

²⁶ Memoria del Foro sobre Reforma Política del Distrito Federal, 2001. p. 171

²⁷ MFRPDF, p. 172.

²⁸ MFRPDF, p. 303.

las decisiones. La cuestión es el carácter obligatorio que habrían de tener las autoridades gubernamentales para contar formalmente con una estructura administrativa que contemple la figura de la participación ciudadana, una presencia que no se habría de conformar con una actitud expectante sino dinámica y participativa, en los procesos de toma de decisiones estratégicos para los diferentes niveles de gobierno.

Por su parte, Clara Jusidman, Secretaria de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, consideraba a la participación ciudadana como uno de los instrumentos más efectivo para generar un cambio "...hacia una ciudad gobernada democráticamente, que eliminara la impunidad, la corrupción, la inseguridad y el deterioro de la vida que prevalecía hasta ese momento"²⁸. Evidentemente se trata de una concepción que se compromete a considerar a la participación ciudadana como un eslabón fundamental para atacar los nudos que genera los gobiernos antidemocráticos y que los diferentes funcionarios aprovechan para buscar su bienestar propio o proteger algún otro tipo de interés diferente al contemplado en el espíritu mismo del gobierno. La forma que adquiere aquí la participación ciudadana, al menos en el discurso, van más a fondo, como lo infiere Jusidman: "En los trabajos de la Secretaría de Desarrollo Social se privilegiaron tres tipos de esquemas de participación: la consulta y la conformación de consejos para efectos de la definición de políticas públicas y los convenios para asesoría, apoyo técnico o presentación de servicios sociales". Más adelante señala:

"Mediante el trabajo en los consejos se lograba sensibilizar y comprometer a los funcionarios de gobierno en la incorporación de acciones en beneficio de los grupos de población definidos como atención prioritaria y de alta vulnerabilidad, se definían acciones afirmativas hacia esos grupos, actividades conjuntas y esquemas de colaboración con las organizaciones e instituciones"²⁹. En la forma del discurso se advierte la manera de considerar la relación gobierno-ciudadanía: "...se lograba sensibilizar y comprometer a los funcionarios de gobierno", sugiere capacidad de la ciudadanía para comprometer y compromiso, al menos moral, para en ese momento del consejo asumir un compromiso. Esta experiencia refleja, cuando menos, la gran diferencia entre considerar a la participación ciudadana como una instancia definitoria en los procesos de toma de decisiones, sobre todo en la definición de políticas pú-

²⁹ MFRPDF, pág. 305.

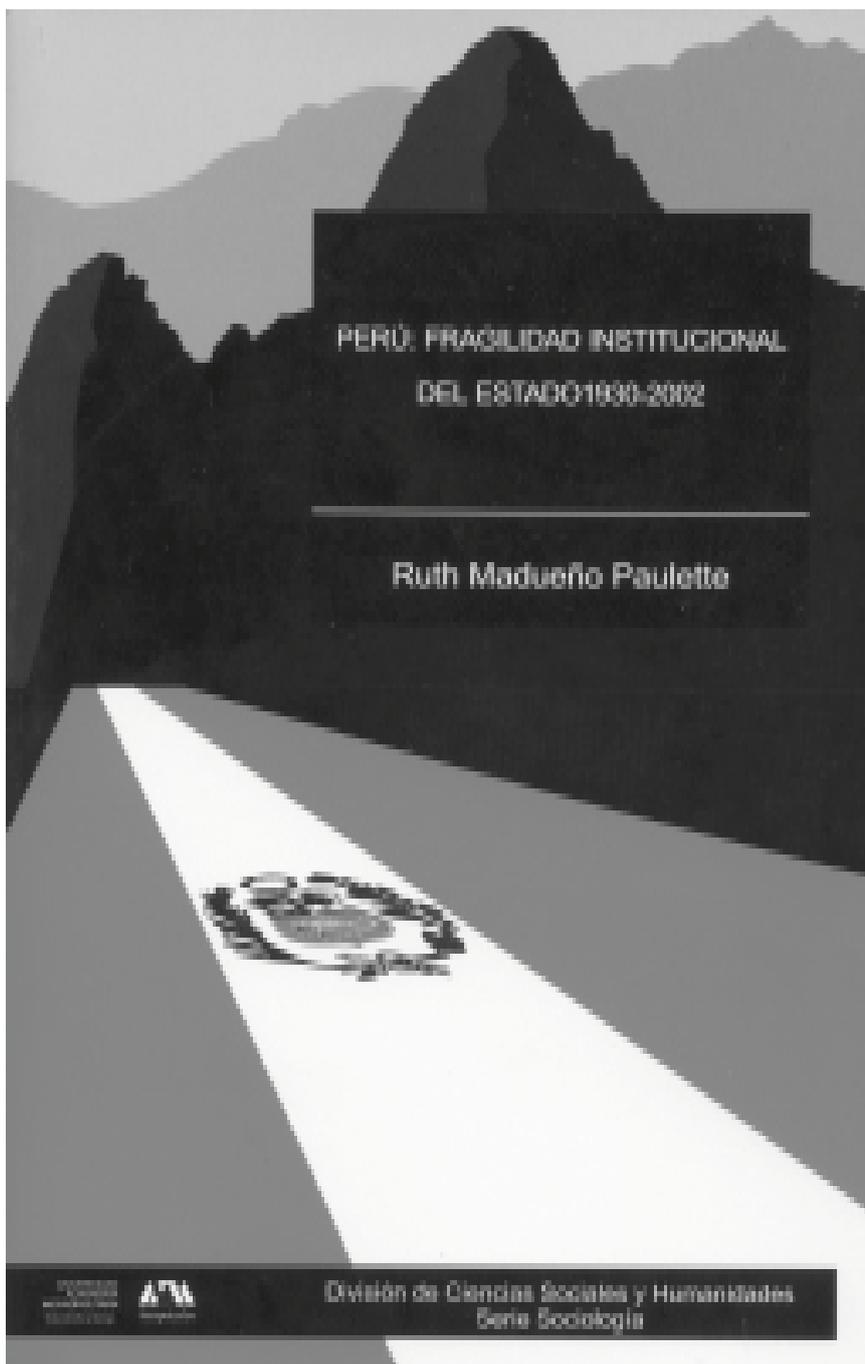
blicas y el desarrollo de los proyectos de inversión de los gobiernos, a una participación ciudadana sustentada en su calidad de expectante de los procesos administrativos de la gestión gubernamental. Ya que otras formas de participación ciudadana, sea la misma consulta pública, siempre corre el riesgo de ser parcial sino marginal, y en todo caso de servir como elemento de legitimación del proceso de decisiones de los funcionarios públicos.

Y como señala Clara Jusidman, para instaurar gobiernos realmente democráticos se requiere "...la construcción de una ciudadanía responsable, solidaria, respetuosa de la legalidad y que cumpla con sus obligaciones para exigir sus derechos, así como de un gobierno profesional, respetuoso y confiable"³⁰. Lo que apunta en nuestra opinión a reconocer la complejidad del sistema político en general, y la particular densidad de las estructuras de gobierno, como referente de una participación ciudadana ubicada más allá de la formalidad de un sistema político, insertado formalmente, entonces, en las estructuras administrativas, en los nodos más vitales del proceso de toma de decisiones. Se requiere así, una ciudadanía que antes habría de demostrar cierta capacidad deliberativa que funja como un referente de calidad respecto a su participación en el proceso de toma de decisiones, sobre todo las estratégicas que a fin de cuentas resultan vitales en la definición del rumbo de todas las sociedades.

A manera de conclusión

En la medida que los movimientos sociales reclaman, extra-institucionalmente, al gobierno atender sus demandas, esta forma de participación política representa una figura anti-sistémica que normalmente genera una falta de credibilidad en los regímenes de gobierno, sobre todo si se trata de gobiernos presumiblemente democráticos. De tal manera que el moverse entre la legitimidad y la legalidad, constituye finalmente una forma de participación política que se incorpora al marco del ejercicio de una política moderna que contiene contra los excesos del poder. Sin embargo, conforme dibuja una relación tirante con el poder y, por tanto, conflictiva, representa una forma de participación política que busca definir el espacio público que garantice la presencia de sus demandas en los procesos de toma de decisiones. Así que la participación ciudadana representa una etapa más desarrollada en el proceso de aprendizaje social de lo político; supone la creación de espacios gu-

³⁰ MFRPDF, pág. 308.



decisiones, que marcan la evolución de los sistemas políticos en la construcción de sociedades realmente democráticas.

En este artículo se ha considerado a la participación ciudadana como una de las posibles formas de participación política fuera de los mecanismos partidistas. Es por ello que al distinguirla de otras formas de participación, como es el caso de la movilización política que aquí se ha referido, la participación ciudadana, en el sentido más moderno del término, supone una forma institucionalizada de participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. De tal manera que habremos de rescatar el término de participación ciudadana de la concepción tradicional que ya era conocida en los sistemas de democracias endebles, y que aludía a formas de participación en los asuntos del gobierno contemplada desde muchos años atrás como es el caso de los consejos vecinales, donde la acción ciudadana es claramente marginal.

La participación ciudadana, entonces, habrá de contemplarse, primero, como una presencia institucionalizada en las diferentes estructuras gubernamentales, particularmente, en aquellas instancias en las que se tomen decisiones estratégicas para la definición de políticas públicas de desarrollo económico y social; segundo, por ello tendrá presencia formal dentro de los comités, consejos y cualquier forma de organización colegiada

gubernamentales, y por ende, de la institucionalización de su presencia.

Visto desde esta óptica, la relación movilización social, política, y la participación ciudadana han de ser consideradas como formas de participación en los procesos de toma de

decisiones en la que se tomen las decisiones gubernamentales estratégicas; tercero, los gobiernos, en cualquiera de sus tres niveles (Federal, Estatal o Municipal), se obligarán jurídicamente a garantizar la presencia institucional de la participación ciudadana, ya que en el sentido moderno

Esa esencia perredista

Jorge Ignacio García Ponce*

¿Desaparecerán las corrientes al interior del PRD? No. No, porque no tienen por qué hacerlo. Es decir, son las que dieron cuerpo, quiérase o no, nos guste o no, al PRD desde sus inicios; son las que han alimentado el caudillismo, las que nutren la dinámica electoral, las que crean los liderazgos perredistas, son ellas las que estimulan el discurso demagógico y divagante del PRD; son las que dan forma a la estructura; en pocas palabras, las corrientes son el PRD. Claro, en ese sentido, el PRD no es un partido moderno, es un partido más apegado a las formas corporativas, clientelares y corruptas del viejo régimen del presidencialismo autoritario, que a las de tipo democrático y civil.

Antes de 1999 y de su auto fraude, cuando se preguntaba a los perredistas si había “corrientes” en el partido del sol azteca respondían —con rubor en sus mejillas y un tanto sorprendidos por el cuestionamiento— que el PRD estaba unido, que se valía el debate y la diferencia, que había tolerancia pero corrientes, lo que se dice corrientes...

Por ahí dicen que “las brujas no existen pero de que vuelan, vuelan”. Algo parecido pasaba en el prd, no había corrientes pero se hablaba de la Trisecta, los chuchos, los amalios, las cuotas en el cen, las peleas en el Consejo, las alianzas para las elecciones internas, los votos para el Congreso,

etc. No había corrientes pero algo “volaba” por toda la estructura del partido y hasta había bromas: “quien no viene de una corriente vive en el error”. Pero el prd estaba unido, se insistía, porque corrientes, lo que se dice corrientes...

Y llegó 1999, el mes de marzo, las elecciones internas y lo negado ayer manchó a todos para siempre. Una cuarta parte de casillas anuladas en el país, unos a otros se acusaban pero el problema central estaba ahí, las corrientes controlaban el sistema de elección interna y la pelea por las posiciones y cotos de poder rebasó los muros del partido. Era ya innegable: las corrientes sí existían desde hace mucho y no había por qué negarlo —a niño ahogado...—. Se dijo entonces que las corrientes son normales en todo partido moderno, que la izquierda y la

socialdemocracia habían vivido y viven con ese fenómeno y se volvió decir que se valía el “debate”, la “diferencia”, la “diversidad”, en fin, la demagogia a tapar el pozo. Pero con todo y franqueza las corrientes reconocidas no evitaron nuevos fraudes internos como el de 2001, escándalos como el de la Leche Betty o que Bejarano se llenara las bolsas de billetes y cargara hasta con las ligas.

Las corrientes siempre han estado ahí, son columna vertebral del prd y es necesario entender el fenómeno que representan para ubicar las verdaderas posibilidades del perredismo en lo que falta de transición democrática en México.

**Las “corrientes”:
el problema y
sus características**

* Escuela Nacional de Antropología e Historia.

Buena parte de los más graves problemas ideológicos, políticos y organizativos se han dado gracias a la actividad permanente de lo que se ha dado en llamar “corrientes”, pues son ellas las que mantienen, agudizan y prolongan todas las taras perredistas. Pero las corrientes venían de atrás, de origen.

Ante las dificultades políticas y organizativas que el prd sufría desde 1990, algunos de sus líderes ya identificaban las causas y los riesgos. Muñoz Ledo advertía

necesitamos un partido donde las decisiones se tomen democráticamente. El problema es cómo llegar ahí... Debemos comprender que si el partido no se estabiliza rápidamente, corremos el riesgo de alentar divisiones internas. Pero si nos precipitamos, sin normas claras, corremos el riesgo de exponernos al predominio de determinados grupos. (comillas del autor).

Pedro Peñaloza también sentenciaba

Ante la búsqueda de nuestro perfil, que es la etapa en la que estamos, hace falta incrementar el trabajo colectivo y abandonar la idea de ejercer presión para conquistar posiciones¹.

Como se verá, el problema no se resolvió, al contrario.

La dinámica de las corrientes impide, igual que el caudillismo, la institucionalización partidaria², pero en términos reales, en el prd no existen «corrientes políticas», dado que eso les exigiría diferenciarse por definiciones teóricas, programáticas y políticas, de lo que se deriva que su lucha estaría supeditada a principios. Lo que existen son grupos facciosos que buscan la conquista, control o negociación de puestos de poder, recursos y otras prebendas, y a los que las definiciones políticas, teóricas y programáticas les son indiferentes.

Como se ha dicho, para estas facciones el caudillismo es el factor de unidad, pero en un sentido pragmático, y de igual forma, el partido representa un vulgar negocio de donde

¹ “En busca de consolidarse, a un año de nacido el PRD no encuentra su perfil”, por Pascal Beltrán del Río, en *Proceso. Semanario de información y análisis*, No 705, 07/mayo/1990, pp. 31-32.

² Sánchez, Marco Aurelio, *PRD: La élite en crisis. Problemas organizativos, indeterminación ideológica y deficiencias programáticas*, 1999, Plaza y Valdés Editores, México, pp. 75-95.

³ Esto quedó evidente desde la segunda elección para consejeros nacionales en el Cine Ópera, donde se estableció el mecanismo de que se tenía que votar por un mínimo de 30% de los candidatos y por un máximo

todos sacan provecho y al que nadie interesa desaparecer, pese a las crisis que haya o no, siempre y cuando el partido se mantenga como eso, como negocio³.

Por tanto, no es extraño que la existencia de estas corrientes dependa de las coyunturas electorales, ya sea internas o externas del partido. Por ejemplo, la que es considerada la primera corriente, la Trisecta⁴, surgió para apoyar a Mario Saucedo⁵ a la dirigencia en 1993, luego apoyó a López Obrador en 1996 hasta disolverse totalmente poco después. El caso de la Coalición Arcoiris sirvió para la postulación de Muñoz Ledo a la presidencia del partido en 1993, cumplido el objetivo desapareció de inmediato.

También existen las corrientes que, sin tener estructura orgánica, representan un espacio de coordinación e identidad para sus miembros dentro del partido, por ejemplo, los cardenistas (todos aquellos que giran alrededor de Cuauhtémoc Cárdenas), los porfirios (gente cercana a Muñoz Ledo), los puntos (ex militantes de la Organización Revolucionaria Punto Crítico), los peces (ex militantes del pcm), los amalios o amalistas (ex militantes del pc pero integrados alrededor del liderazgo de Amalia García⁶), los chuchos (gente de Jesús Ortega⁷ y Jesús Zambrano), que luego, a finales de 1999, se organizó como Nueva Izquierda (ni), y los cívicos (remanente de la acnr y que giran alrededor de Mario Saucedo).

Existen también los grupos que actúan bajo algún membrete pero que su estructura depende de una dinámica clientelar como la Corriente de Izquierda Democrática (cid), René Bejarano y Dolores Padierna.

De manera menos trascendente, hay pequeños grupos que, bajo algún membrete, tienen poca influencia y cuya

de 70%, lo que de entrada tenía la intención de disputar las posiciones entre dos listas de candidatos que se construyeron extraoficialmente y fuera de protocolo.

⁴ Trisecta. Conocida así por el argot perredista. Aglutinó a los miembros de la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR), Movimiento Revolucionario del Pueblo (MRP) y al Partido Patriótico Revolucionario (PPR).

⁵ Mario Saucedo Pérez. Dirigente de la ACNR. Miembro de la Trisecta al interior del PRD. Líder del reducto de la ACNR en el PRD, conocido como “los cívicos”. Fue Senador y Secretario General del partido entre 1993 y 1996.

⁶ Amalia García. Militante del PCM, del PSUM y el PMS. Contendió por la dirigencia del PRD en 1996 y obtuvo 11% de la votación interna.

⁷ Jesús Ortega. Químico por el IPN. Ingresó a la política a motivación de Graco Ramírez. Fue dirigente del Partido Socialista de los Trabajadores y tras pugnas con Rafael Aguilar Talamantes, pasó al Partido Mexicano Socialista. Fue tres veces diputado. En 1996 declinó a favor de Andrés Manuel López Obrador para dirigir al PRD y obtuvo así la Secretaría General del partido.

⁸ “La hora del PRD”, por Arturo cano y Alberto Aguirre M., Masiosare.

existencia es efímera, ahí tenemos a la Corriente por el Cambio Democrático, en la que estuvieron con Heberto castillo y su grupo, y la Corriente por la Reforma Democrática, que agrupó a intelectuales como Arnaldo Córdova, ex dirigentes del prt y líderes urbanos.

Están finalmente los grupos regionales caudillistas, es decir, los contingentes identificados con su estado y bajo la batuta de un caudillo local. Los casos más sonados son los de Tabasco, con Andrés Manuel López Obrador, Guerrero y Félix Salgado Macedonio, y Zacatecas con Ricardo Monreal.

Con toda esta gama de corrientes facciosas, existen perredistas que por su militancia, contactos y experiencia, han logrado moverse sin pertenecer a una corriente en concreto, los casos de Adolfo Gilly, Ricardo Pascoe, Arnoldo Martínez Verdugo, Demetrio Sodi o Pablo Gómez son los más conocidos. Claro que estas individualidades también responden a una dinámica que excluyó y que sólo les permite existir a condición de contactos personales con los líderes del partido, el caso Gilly-Cárdenas es elocuente.

Estas corrientes definen también su comportamiento en la relación con los líderes del partido⁸. Por ejemplo, la corriente de ni se consolidó en su relación con Andrés Manuel López Obrador, dado que Jesús Ortega se sumó a la candidatura de aquél en 1996, con lo que el líder de ni alcanzó la secretaría general del partido y una relación cercana con el tabasqueño, convirtiéndose en el operador para resolver los procesos de selección de candidatos externos, la relación con Gobernación y solucionar conflictos internos del perredismo en diversos estados. Esto le permitió a Ortega tejer buenas relaciones en varios estados y consolidar a su corriente en la burocracia del partido y en puestos del gdf.

Otro caso fueron “los amalistas”, que durante 1993 y 1996 fueron la principal base de apoyo de Muñoz Ledo, aunque muy pronto se enfriaron las relaciones cuando, en 1996, ante la renovación de la dirigencia perredista, Porfirio no apoyó la planilla de Amalia García (que obtuvo el 11% de los votos); eso provocó el rompimiento y que los amalistas se volcaran a buscar el favor de Cuauhtémoc Cárdenas, quien por conducto de su hijo Lázaro apoyó a García para conquistar la dirigencia del partido en 1999, a lo que se sumaron Leonel Godoy, Ricardo Pascoe y Adolfo Gilly.

Los “cívicos” de Mario Saucedo también tuvieron sus experiencias con los líderes nacionales. Saucedo consiguió,

en 1993, la secretaría general gracias al apoyo —como se dijo— de la Trisecta, pero Muñoz Ledo, presidente del partido, nunca lo consideró de su equipo y lo aisló en el cen perredista. Luego, en 1996, Saucedo perdió el apoyo de la Trisecta pues ésta se volcó en apoyo de López Obrador en 1996 para la dirigencia del prd, con lo que los cívicos quedaron fuera de las relaciones con los líderes importantes y fuera de muchas posiciones de poder en el partido.

Los escándalos y la ilegitimidad

Las corrientes facciosas han dado serios espectáculos de ilegalidad, corrupción, desunión y desorganización en aras de posiciones de poder.

Uno de ellos se dio a finales de 1998, cuando se aproximaba la elección a Presidente nacional del partido —definida para marzo de 1999— y al destacarse las posibilidades legales de algunos perredistas para contender. El problema surgió en agosto de 1998, cuando el Congreso Nacional del prd, realizado en esa ocasión en Oaxtepec, aprobó que en los Estatutos se estableciera que ningún militante podía ser parte del cen más de dos veces; esto, de entrada, dejaba fuera a personajes como Jesús Ortega, Amalia García y Laura Itzel Castillo⁹. Muchos dirigentes perredistas como Mario Saucedo y Armando Quintero¹⁰ reclamaron que el Estatuto y la legalidad del partido debían respetarse; por su parte, los aspirantes defendieron sus aspiraciones¹¹.

Jesús Ortega y su grupo consideraron que toda la discusión sobre el artículo 19 estaba sobredimensionada, que dicho artículo no podía ser retroactivo y que la polémica respondía más bien a una intentona de un “grupo de interés” para bloquear en la mesa, y no en las urnas, las “legítimas” aspiraciones de Ortega. Para ese momento, la propia Itzel Castillo y Camilo Valenzuela¹² se sumaron a los líderes que

junto con su padre y fundador del mismo, Heberto Castillo, fue diputada federal. Para 1998 fue mencionada por Ramón Sosamontes e Higinio Martínez como aspirante a la dirigencia del PRD.

¹⁰ Armando Quintero. Militante de OIR-LM. Opositor de Evaristo Pérez Arreola al interior del SITUAM. Ex diputado federal. Presidente del PRD del DF entre 1996 y 1999. Líder de la Corriente de Izquierda Democrática en Acción (IDEA).

¹¹ “¿Candidatos descartados?”, por Arturo Cano y Alberto Aguirre, en Masiosare. Política y sociedad (La Jornada), Año 1, No. 48, 25/octubre/1998, pp. 3-5.

¹² Camilo Valenzuela. Miembro del grupo “los enfermos” de la UAS. Miembro del Partido Patriótico Revolucionario y del PMS. Ex diputado y Secretario de Asuntos Laborales del CEN del PRD.

¹³ “Más precandidatos, visos de tormenta”, por Alberto Aguirre M., en Masiosare. Política y sociedad (La Jornada), Año 1, No. 50, 08/noviembre/1998, pp. 6-8.

¹⁴ Entre las abstenciones estuvieron las de Amalia García y Jesús

Política y sociedad (La Jornada), Año 2, No. 66, 07/marzo/1999, pp. 3-6.

⁹ Laura Itzel Castillo. Militante del Partido Mexicano de los Trabajadores,

exigían el respeto al Estatuto¹³.

Al final, la polémica se resolvió tras un acuerdo, tomado el 10 de noviembre, entre el cen y los integrantes del Consejo Político Consultivo, que consistió en que no se asumiera la retroactividad y fuera aceptado el derecho de todos los aspirantes a contender. Claro, las cosas no fueron tan simples, el acuerdo de la cúpula debía ser ratificado por el Consejo Nacional —con sus 286 integrantes—, en su sesión del 13 de noviembre. Hubo un fuerte debate, líderes como Manuel Ortega, Camilo Valenzuela, Engracia Moheno, Rosalbina Garavito y Armando Quintero exigieron la retroactividad; Muñoz Ledo y Jesús Zambrano defendieron lo contrario. Todo concluyó con una votación de 93 a favor de la no retroactividad, 33 por la retroactividad y 12 abstenciones¹⁴. Así, Ortega y Amalia García quedaron libres para contender por la dirigencia, cosa que asumieron de inmediato, pues aún no terminaba el Consejo y ya estaban negociando posiciones y encabezando eventos para sus postulaciones¹⁵. Para las elecciones internas de 1999 se anotaron también, en la búsqueda de la Presidencia del cen, Mario Saucedo y Rosalbina Garavito, candidata de Convergencia por la Democracia, en donde también participaron Alfonso Ramírez Cuéllar, Pablo Gómez, Héctor Sánchez, Camilo Valenzuela y Armando Quintero.

De manera inmediata vino uno de los escándalos más graves en la historia perredista: las elecciones internas de marzo de 1999, que se convirtieron en un problema de sucesión de la dirigencia provocado por la dinámica de las corrientes, en especial por la forma de elección. Antes de 1996, los procesos electorales en el prd eran centralizados por el Servicio Electoral pero, tras una reforma al Estatuto, la organización electoral pasó a manos de los comités estatales, con lo que las corrientes y grupos facciosos decidieron a su antojo. El efecto fue que las elecciones de marzo de 1999 fueron anuladas tras detectarse irregularidades (como acarreo, embarazo y robo de urnas, inducción del voto, retraso en instalación de casillas, infiltración de planillas en órganos electorales, etc.) en 28.14% de las casillas, nombrándose, para resolver en lo inmediato, un presidente interino —Pablo

Ortega, aunque muchos de sus respectivos partidarios votaron por la no retroactividad.

¹³ “El fantasma de las impugnaciones”, por Alberto Aguirre M., *Masiosare. Política y sociedad (La Jornada)*, Año 1, No. 52, 22/noviembre/1998, pp. 10-11.

¹⁴ “PRD: añejos pecados”, por Esteban David Rodríguez y “Reprobados por su puño y letra”, por Salvador Frausto y Ernesto Armendáriz, en *Bucareli Ocho. Suplemento de información y análisis político (El Universal)*, Año 2, No. 93, 18/abril/1999, pp. 4-6.

¹⁵ Amalia García fue la nueva Presidenta del CEN del PRD con 55% de

Gómez— y llamando a la repetición de las elecciones¹⁶. La dirigencia se renovó finalmente, con nuevas elecciones internas, en las que ganó la planilla unificada de Amalia García¹⁷ y Jesús Ortega, apoyados a su vez por Garavito, Valenzuela y Saucedo, anteriores “críticos” y adversarios. Es decir, las corrientes, antes culpables del fraude de marzo, ahora se unificaban para evitar enfrentamientos; como sea, en ninguna de las formas hubo procedimientos democráticos ni atención a la opinión de las bases perredistas, todo fue un juego de las corrientes¹⁸.

Después del fraude de marzo de 1999 se pensó que vendría una reorganización fundamental del partido con el V Congreso Nacional, pero las corrientes se dedicaron a las negociaciones para la Alianza por México y a la pelea por las candidaturas hacia el 2000, en que el reparto principal fue entre ni, amalistas, la dupla Bejarano-Salgado y los cívicos, dejando pocos espacios para Cárdenas y Andrés Manuel, lo que significó la imposición de las corrientes sobre los caudillos¹⁹.

Posterior a la derrota del 2000, las corrientes anunciaron de una forma u otra que el partido requería cambios, se habló de refundación, reestructuración, etc., pero poco sucedió en ese sentido. Para el VI Congreso Nacional, en Zacatecas, en marzo del 2001, hubo una participación de 2 mil votos de delegados, 1,300 de los cuales ya estaban comprometidos entre las diferentes corrientes, hecho que evidenciaba un debate de nueva cuenta parcial y sectario²⁰. El Congreso en realidad sólo sirvió para la medir las fuerzas rumbo a la conquista de la dirigencia nacional, en que liderazgos como el Rosario Robles, por los cardenistas; Raymundo Cárdenas por los amalistas, y Ortega —otra

los votos.

¹⁸ “Las encuestas al poder”, por Arturo cano, en *Masiosare. Política y sociedad (La Jornada)*, Año 2, número 81, 20/junio/1999, pp. 6-7 y “PRD: guerra e la vista de todos”, por Esteban David Rodríguez, *Bucareli Ocho. Suplemento de información y análisis político (El Universal)*, Año 3, No. 107, 25/julio/1999, p. 9.

¹⁹ “Los enredos de las listas”, por Arturo Cano y Alberto Aguirre, en *Masiosare. Política y sociedad (La Jornada)*, Año 3, número 21, 02/abril/2000, pp. 5-6 y “Muchos hombres pocas sillas”, por Gabriel Rodríguez Mendoza, en *Bucareli 8. Suplemento de información y análisis político (El Universal)*, Año 3, No. 132, 06/febrero/2000, pp. 12-13.

²⁰ “Zacatecas, la gran partida”, por Francisco Ortiz Pardo, *Bucareli 8. Semanario de política, sociedad y cultura*, No. 193, 23/abril/2001, pp. 6-7.

²¹ “PRD, un juego de ajedrez en el filo de la navaja”, por Miguel Castillo Chávez, en *Milenio. El acento en política y mil cosas más*, No. 195, 11/junio/2001, pp. 30-32.

²² Miguel Bortolini. Profesor de enseñanza secundaria. Ex militante del PRT. Promotor de la Ley de Cultura rechazada por la comunidad intelectual. Promotor de la distribución de la leche Betty. Actual delegado de Coyoacán.

vez— por ni, tensaron sus posibilidades en un agitado y rudo debate: la refundación y la reestructuración se postergaron... nuevamente²¹.

Otro escándalo fue el de la leche Betty, que alarmó a muchos por el nivel de corrupción y corporativismo del prd en el D.F. Conocido es el caso en que diputados perredista de la aldf, encabezados por Miguel Bortolini²², contrataron el servicio de la empresa “Súper Lechería” para distribuir leche en zonas de las delegaciones Coyoacán y Gustavo A. Madero, y cubrir así el faltante del desabasto de Liconsa. El problema surgió cuando esto estaba siendo utilizado por dichos diputados para la promoción personal, del partido y en especial de la cid, garantizando a los miembros de esta corriente 30 mil votos. Sin embargo, si bien el clientelismo era escandaloso, el problema que derrumbó todo fue sanitario, pues Profeco demostró que la leche contenía heces fecales y no cumplía ni por asomo con las propiedades nutricionales requeridas. Esto hizo que se suspendiera el proyecto de la leche Betty, que los diputados involucrados fueran censurados públicamente y al interior del partido y que “Súper Lechería” fuera clausurada²³.

Este suceso despertó el interés sobre el clientelismo de las corrientes perredistas en el D.F. Primeramente hay que considerar que la mayoría de dirigentes (85%) del prd del D.F. provienen del movimiento urbano popular, con lo que el corporativismo es un problema de origen en el perredismo capitalino. De ahí se desprende que la cid agrupa a 3 organizaciones de vivienda con múltiples ramificaciones: Izquierda Democrática En Acción (idea) cuenta con varias organizaciones de vivienda, dos de taxistas y varias de ambulantes, y el Grupo de los Nueve tiene organizaciones de ambulantes, vivienda y fiereros²⁴. En esta fauna hay casos realmente nefastos, por ejemplo, los “Luisés”, en la delegación Gustavo A. Madero, grupo de Luis Felipe Moo y Aurelio Luis, quienes se han destacado por sus actos ilegales. Por ejemplo, Moo, en 1997, trató de robarse las urnas donde se elegían candidatos a diputados y en 1991 estuvo encarcelado acusado de lesiones; ambos líderes fueron suspendidos de sus derechos partidarios por el cœ del prd en el D.F. por actos fraudulentos de marzo de 1999; aun así, el propio Moo fue postulado por el prd para

²³ “Betty y el PRD”, por Arturo Cano, Alberto Aguirre M. y Alberto Nájjar, en Masiosare. Política y sociedad (La Jornada), Año 2, No. 62, 07/febrero/1999, p. 3.

²⁴ Ibidem, p. 4.

²⁵ “GAM: cuentas pendientes y tribus contenidas”, por Daniela Pastrana, en Masiosare. Política y sociedad (La Jornada), Año 3, No. 127, 21/mayo/2000, pp. 6-7.

diputado local por el distrito 8 en el 2000²⁵.

Conclusiones

El problema político que encierra la existencia de las facciones es que el PRD sigue conectado a dinámicas clientelares y corporativas, además de las corruptas y oportunistas, propias todas ellas del viejo régimen autoritario, y en que por lógica no cabe la afiliación libre e individual, propia de un partido realmente moderno. Ello hace entonces que el PRD no vaya más allá de ser un PRI renovado. Ya la misma Rosario Tapia —miembro de NI—, en plena sesión del Consejo Nacional, inmediato a la derrota del 2 de julio, reconoció

Dicen que nos hemos convertido en un partido de cuotas. No nos convertimos, compañeros, así nacimos... Todos lo hemos aceptado y todos lo hemos avalado. Y no lo vamos a resolver tampoco con demagogias; discúlpenme, pero no me puedo quedar callada²⁶

Pero cabe preguntarse ¿desaparecerán las corrientes al interior del prd? No. No, porque no tienen por qué hacerlo. Es decir, son las que dieron cuerpo, quíerose o no, nos guste o no, al prd, desde sus inicios; son las que han alimentado el caudillismo, las que nutren la dinámica electoral, las que crean los liderazgos perredistas, son ellas las que estimulan el discurso demagógico y divagante del prd; son las que dan forma a la estructura; en pocas palabras, las corrientes son el prd. Claro, en ese sentido, el prd no es un partido moderno, es un partido más apegado a las formas corporativas, clientelares y corruptas del viejo régimen del presidencialismo autoritario, que a las de tipo democrático y civil. Por tanto, si las corrientes desaparecen, también lo hará el prd, y qué bueno que así fuera, porque quizá sea uno de los signos de la verdadera transición democrática, es decir, dejar atrás las formas de la antigua política autoritaria y pasar a otras más modernas. Si el prd, junto con el pri, pt, pvm y hasta el pan desaparecen gradualmente, querrá decir que la democracia es otra, que es una donde los ciudadanos participan, en especial para dar vida a nuevos organismos partidarios. Una democracia participativa y no sólo electoral, que lo único que hace es alimentar una partidocracia que hoy por hoy nos ahoga y nos avergüenza. Ojalá las corrien-

²⁶ “La autocrítica eterna”, por Arturo cano y Daniela Pastrana, en Masiosare. Política y sociedad (La Jornada), Año 3, No. 137, 30/julio/2000, p. 3.

México y su necesaria Ley de Bioseguridad: intereses económico-políticos y movimiento social

Yolanda Cristina Massieu Trigo*

De los elementos vertidos en este trabajo resalta que la monopolización creciente en un puñado de empresas de la producción agroalimentaria y agrobiotecnológica implica riesgos para países como México, megadiversos y con una agricultura vulnerable. Pese a esta monopolización, el hecho de que hay rechazo a los nuevos cultivos y alimentos transgénicos por parte de un novedoso movimiento social, representa un fenómeno interesante para analizar la posibilidad de un mayor control y redireccionalización de la nueva tecnología, para que ésta beneficie a un mayor número de actores y no sólo a las grandes corporaciones.

Contexto de la regulación en bioseguridad

La biotecnología en la agricultura mexicana: riesgos y potencialidades

La división internacional del trabajo agrícola que se instaura en el mundo a partir de los setenta¹

* Profesora-Investigadora, Departamento de Sociología, UAM-Azcapotzalco.

¹ Nos referimos al cambio en el flujo de exportaciones e importaciones, a grandes rasgos, los países industrializados (excepto Japón) pasan a ser exportadores de alimentos básicos y un número considerable de países atrasados pasan a ser importadores de éstos. Paralelamente, en algunos de estos últimos se da un crecimiento de las exportaciones manufactureras.

impulsa un nuevo patrón tecnológico, el de la agro-biotecnología. Para algunos analistas se trata simplemente de una continuación de la anterior modernización agrícola, conocida como Revolución Verde², mientras que para otros, como F. Buttel, se trata de una tecnología que tendrá “impactos mayores en la distribución a los consumidores, los agricultores, la población del Tercer Mundo y otros grupos sociales; afectará las relaciones sociales de la investigación científica y alterará las estructuras industriales y

² Torres, F., La segunda fase de la modernización agrícola en México, ED. IIEC-UNAM, 1990. Otero, G., “The coming revolution of biotechnology: a critique of Buttel” en Fransman, M.; Junne, G. y Roobeek, A. (editors), The biotechnology revolution?, Ed. Basil Blackwell, Oxford, Reino Unido y Cambridge, EUA, 1995.

los mercados mundiales”, si bien no se trata de una tecnología que “hará época” por la condición subordinada de la agricultura en el mundo actual³. Junto con este debate, en los ochenta se argumentaba sobre la sustitución de productos en el mercado mundial como uno de los impactos sociales significativos de la biotecnología, un caso prototípico es la sustitución de azúcar de caña y remolacha por jarabe fructosado de maíz y endulzantes químicos.

En la producción de alimentos priva la meta de lograr que éstos tengan un valor agregado y con la característica de que sean duraderos, dándole así mayor peso a la industria

³ Buttel, F., “Biotechnology: an epoch making technology?” en Fransman, M., Junne, G. y Roobeek, A. (editores), *Ibid.*, p. 29.

alimentaria y aumentando la brecha entre el productor y el consumidor. Para los productores independientes de alimentos y materias primas la alternativa es integrarse a las compañías agroindustriales, perdiendo su independencia y la posibilidad de retener cierto margen de beneficios. Los nuevos productos biotecnológicos son propiedad de las grandes corporaciones, las mayores ganancias tienden a concentrarse en dichos conglomerados y no se distribuyen al resto de participantes de la cadena alimentaria. El reclamo actual de los productores del campo es el de compartir los beneficios económicos derivados del aumento en las cualidades de los productos⁴, pero por ahora sólo están tomando conciencia de que ha quedado atrás la época en que ellos eran productores independientes y cada vez más decisiones productivas dependen de las grandes firmas agrobiotecnológicas y alimentarias. Se ha discutido si esta subordinación de la agricultura y los productores primarios por las grandes corporaciones agroindustriales y agrobiotecnológicas forma parte de “una nueva forma de dominio de las agroindustrias transnacionales sobre los productores agrícolas de los países subdesarrollados, a la que denominamos subordinación desestructurante” que “somete a la ruina a los empresarios y a la descampesinización a los campesinos”⁵.

En contraposición, ha ido cobrando importancia la propuesta de una agricultura sustentable, muchas veces enarbolada como luchas de resistencia de movimientos campesinos e indígenas en el Tercer Mundo, que establecen alianzas con el movimiento “globalifóbico” o “altermundista”. El crecimiento de mercados de productos orgánicos, particularmente en Europa, pero también en algún grado en Estados Unidos y otros países de desarrollo menor como Brasil, México y la India, ha sido constante, si bien sus montos aún no son significativos en términos relativos con la oferta alimentaria mundial. En México la superficie de cultivos orgánicos (mayoritariamente café) creció de 23,265 Has en 1996 a 215,843 en 2002, con una tasa media de crecimiento anual de 45.06%. El número de productores también se incrementó de 13,176 a 53,577 en el mismo

⁴ Kalaitzandonakes, N. y Borjson, B., “Vertical and horizontal coordination in the agrobiotechnology industry. Evidence and implications” en *Journal of Agriculture and Applied Economics*, Vol. 29, No.1, 1997, pp.129-139.

⁵ Rubio, B., “El sector agropecuario mexicano en los años noventa: subordinación desestructurante y nueva fase productiva” en Rubio, B. (coordinadora), *El sector agropecuario mexicano frente al nuevo milenio*, Ed. IIS y DGAAPA-UNAM, Plaza y Valdés, 2004, p. 26.

⁶ Gómez Cruz, M.A., Gómez Tovar, L. y Schwentesius, R., “Agricultura orgánica, mercado internacional y propuesta para su desarrollo en México” en *Reporte de Investigación No. 62, CIESTAAM, UACh*, agosto, 2002, p. 34.

periodo⁶.

El poder de las corporaciones agro-biotecnológicas y los cultivos transgénicos

Como consecuencia de los cambios enunciados, los sectores agrícolas que en décadas anteriores estaban conformados por cadenas agroalimentarias mediante la integración vertical, donde distintas compañías por separado se dedicaban a una de las fases del proceso, ahora transitan a la conformación de redes bajo la hegemonía de las agrobiointermedios⁷. Esto ha sido posible por el conocimiento del genoma, que tiende a vincular lo que se conoce como las ciencias de la vida: la alimentación, la nutrición y la salud. La tendencia de mediano plazo para estos conglomerados es ofrecer alimentos que no sólo satisfagan la necesidad de comer, sino que además incluyan propiedades que de origen no tenían, además de contener algún tipo de medicamento. El conocimiento del genoma aplicado a la agricultura implica que los recursos genéticos, especial pero no únicamente los vegetales, se vuelven un insumo estratégico.

Las redes hegemónicas de la nueva agrobiointermedia se han formado debido a la tendencia de fusiones entre empresas agro-biotecnológicas y semilleras. La razón atiende al hecho de que las patentes, si bien protegen a los inversionistas de posibles copias de sus innovaciones, no son suficientes para asegurarles el mercado, cuando mucho establecen barreras a la entrada de otros inversionistas, pero los canales de distribución con los productores han pertenecido desde hace décadas a las empresas semilleras. La semilla es estratégicamente importante como recurso genético y económico, pues en ella está concentrada la tecnología.

La acción extrema en la búsqueda de protección de sus inversiones, así como del control del mercado, al considerar el débil alcance de las patentes, la llevó a cabo un grupo de empresas, entre ellas Monsanto y Delta Pine Land, al desarrollar un “atributo” de esterilidad en las semillas, tecnología denominada “Terminator”. La movilización vía internet y medios electrónicos contra esta tecnología, aún antes de ser comercializada (no hay ninguna variedad Terminator en el mercado actualmente) fue de tal magnitud que Monsanto declaró públicamente en el año 2000 que

⁷ Castells, M., *La era de la información. La sociedad red*, Vol. I, Ed. Siglo XXI, México, 1999, p. 590.

⁸ Massieu, Y. y Barajas, R.E., “La tecnología Terminator: corporaciones multinacionales y movilización global” en *Sociedades Rurales, Producción y Medio Ambiente*, Vol.2, No.1, UAM-X, 2001.

se abstendría de sacarla al mercado⁸.

Esto está íntimamente relacionado con la expansión de los cultivos transgénicos en la agricultura y los riesgos para la biodiversidad, especialmente para los países megadiversos, como México. El gran poderío económico de las corporaciones agrobiindustriales contrasta con los cada vez más escasos fondos dedicados a la investigación científico-tecnológica. Ello conduce a que el poder de negociación de países como México, con alta biodiversidad y agricultura vulnerable sea débil, pese a que en algunos instrumentos internacionales, como la Convención para la Diversidad Biológica y el Protocolo de Cartagena, se otorguen ciertos derechos a los países que quieran poner limitaciones a la importación y siembra de transgénicos en sus territorios cuando exista sospecha de daños a la biodiversidad.

El reciente caso de la contaminación transgénica en variedades nativas mexicanas es muy ilustrativo de la dificultad de impedir y regular la siembra de transgénicos. La siembra de maíz transgénico está prohibida en el país y existe una moratoria de facto desde 1999, que en 2003 fue levantada exclusivamente para la siembra experimental. Pese a que las instancias regulatorias nacionales impusieron dicha moratoria, México es dependiente alimentariamente del maíz de Estados Unidos, donde se siembran la mayor parte de los cultivos transgénicos del mundo. El 25% de la superficie sembrada con maíz en este país es maíz transgénico Bt resistente a insectos, el 11% resistente a herbicidas, el 4% es de otras características y un 60% es no transgénico⁹. Estas importaciones, supuestamente destinadas al consumo, también se usaron para siembra. Este problema expresa la falta de coordinación institucional respecto a la prohibición del maíz transgénico. Es decir, una entidad gubernamental (Comisión Intersecretarial de Bioseguridad-CIBIOGEM) prohíbe la siembra de maíz transgénico y otra (Secretaría de Economía) permite su entrada, supuestamente para consumo, sin ningún control¹⁰. México es el centro de origen del cultivo y existen en el territorio múltiples variedades, inclusive silvestres. Por ello, el haber permitido la entrada de transgénicos sin control contraviene los compromisos internacionales que el país ha firmado, como se abundará más adelante. Esta falta de coordinación institucional para la siembra y tránsito de transgénicos se agudiza por la ausencia de un marco jurídico, por lo que es urgente la promulgación

⁹ <<http://www.ncga.com/WorldofCorns/main/productionData3.htm>>.

¹⁰ Massieu, Y. y Lechuga, J. "El maíz en México: biodiversidad y cambios en el consumo" en *Análisis Económico* No. 36, Vol. XVII, Depto. de Economía,

de una Ley de Bioseguridad, lo cual es parte de los compromisos adquiridos por el país con la firma del Protocolo de Cartagena, como se expondrá posteriormente.

Otro caso ilustrativo de las contradicciones que enfrenta esta nueva tecnología es la investigación sobre maíces transgénicos resistentes a suelos ácidos, de gran potencialidad para suelos degradados en los trópicos. Este proyecto es desarrollado por el Dr. Herrera Estrella en CINVESTAV-Irapuato y de 1999 a 2003 fue detenido ante la imposibilidad de hacer pruebas de campo, hasta que la moratoria fue levantada en octubre de 2003¹¹.

La situación anterior se agrava si se considera que, frente a la tendencia de fusiones entre las compañías agrobiotecnológicas, en un mediano plazo será un puñado de firmas el que domine el mercado de alimentos y medicinas: Monsanto, Syngenta (fusión reciente de Novartis y Roche), Aventis (fusión de Hoechst y Rhone Poulenc) Dow, AgrEvo, DuPont, y Zeneca¹². Para ejercer el control de la producción y el mercado es necesario que las compañías controlen dos factores estratégicos fundamentales: el material genético y la nueva tecnología. Para la agricultura, el conflicto en torno al acceso al material genético se ha expresado en la forma en que se desarrollan los cultivos vigentes. El tema de este acceso es particularmente relevante para analizar los impactos de la biotecnología en los países subdesarrollados, especialmente aquellos con alta diversidad biológica, como México. Además, el tema está estrechamente relacionado con la legislación para regular el uso de transgénicos. Este acceso ha estado presente en las diversas fases de modernización agrícola.

En la etapa de los incipientes desarrollos biotecnológicos se argumentaba que esta tecnología, basada en la biología molecular, revolucionaría la agricultura y podría llegar a instaurar un nuevo patrón tecnológico que, dada su distinta gama de aplicaciones—desde la fermentación hasta la ingeniería genética, pasando por el cultivo de tejidos—, permitiría sustituir los insumos químicos por biológicos, generar empleo por el incremento de invernaderos con diferentes escalas de producción, diversificar los productos y productos. En cuanto al medio ambiente, se podrían rehabilitar las superficies contaminadas, al tiempo que las

UAM-Azcapotzalco, 2002, pp. 294-301.

¹¹ Herrera Estrella, L., "Transgenic plants for tropical regions. Some considerations about their development and their transfer to small farmer" en *Proc. Natl. Acad. Sci., USA*, Vol. 96, 1999, pp. 59-81.

¹² Herrera, E., "Nace Aventis Pharma, compañía farmacéutica" en *Reforma, Sec. Negocios*, 21 de enero, 2000, p. 32A. Furhmans, V., "Roche-Novartis: ¿fusión a la vista?" en *The Wall Street Journal-Reforma, Sec.*

semillas transgénicas abrían un potencial de superficie de tierras hoy no aptas para el cultivo.

Los cambios a raíz de la biología molecular, así como la codificación y manipulación del ADN de las plantas se articularon a las características del régimen alimentario y prácticamente las nuevas tecnologías se montaron en la organización social vigente, con lo cual se están transponiendo los dos patrones tecnológicos (el de la Revolución Verde y el de la nueva agrobiotecnología) en función de los intereses de las firmas agrobiotecnológicas. A continuación se expondrán las condiciones para el acceso a los recursos genéticos agrícolas (RGA), un insumo fundamental para el control del mercado y la producción por parte de las redes agrobiotecnológicas globales.

Los recursos genéticos agrícolas (RGA): una riqueza infravalorada

El conflicto por la explotación de los recursos genéticos agrícolas se puede fundamentar en tres argumentos:

–El primero es que el desarrollo de los cultivos está fuertemente relacionado con la agricultura. Las nuevas variedades de plantas se crean con un objetivo específico. Tienen que adecuarse con el tipo de producción agrícola que domina.

–El segundo es que cada país sigue su propia estrategia para mejorar su desempeño agrícola nacional. La variedad en disponibilidad de recursos naturales, el grado de agroindustrialización, la situación política y económica inducen una división internacional del trabajo en la agricultura y fuerzan a cada país a ajustar sus metas de desarrollo agrícola a su posición específica en esta división del trabajo

–El tercero es que la variación en la producción agrícola presenta una dimensión histórica. Los países individuales tienen diferentes posiciones en la división internacional del trabajo en la agricultura. Las políticas de apoyo a la agricultura han cambiado de acuerdo a esto¹³.

Es en las diferencias de los requerimientos del orden agroalimentario mundial¹⁴ donde se encuentra la raíz de los

Negocios, 8 de mayo, 2001, p. 10A.

¹³ Pistorius, R. y van Wijk, J., *The Exploitation of Plant Genetic Resources*, CABI Publishing, Biotechnology in Agriculture Series No.22, Reino Unido, EUA, 1999, pp. 7-8.

¹⁴ A grandes rasgos, se pueden identificar tres órdenes agroalimentarios: el colonialista (1870-1914), el de la regulación estatal y el estado de bienestar (1945-1970) y el privado o de regulación global vía OMC y tratados comerciales como el TLCAN (1970 a la actualidad). (Rye Kledal, P., "Organic production in the Triad Food Regime", ponencia presentada en Miniconference Cross Continental Food Commodity Chains, Universidad

de Copenhague, 10 al 11 de octubre, 2003.

conflictos en la explotación de los RGA. Desde los setenta se visualiza dicho conflicto en el debate internacional respecto a la pertinencia de la conservación ex situ o in situ¹⁵, el cual también implicaba qué institución se haría cargo. FAO (Organización para la alimentación y la agricultura de Naciones Unidas), quien estaba a favor de la conservación in situ, perdió el debate y quedó definitivamente marginada de la conservación¹⁶. Se optó por la vía ex situ en bancos de germoplasma concentrados en los Centros de Investigación Agrícola Internacionales (CGIAR por sus siglas en inglés), a los que pertenece el CIMMYT (Centro internacional para el mejoramiento del maíz y el trigo) en México. FAO logró en los ochentas establecer una Comisión sobre Recursos Genéticos Vegetales, que implicaba un compromiso internacional que ha sido actualizado en el 2004, del cual se hablará mas adelante.

Desde los setentas se presentó la preocupación de sectores civiles y científicos por la conservación de RGA, la cual se manifiesta en la reunión realizada en Canadá en 1977 bajo el patrocinio de la Coalición Internacional para la Acción sobre el Desarrollo (ICDA). De este esfuerzo surgió la ONG canadiense RAFI (Fundación Internacional para el Progreso Rural, hoy ETC: Erosión, Tecnología, Concentración), quien ha sido de las principales instancias civiles preocupadas por la privatización y concentración de los RGA a nivel mundial.

Se hizo énfasis en lo estratégico de las semillas y en el control de las grandes corporaciones sobre la alimentación mundial¹⁷, "la base genética de la oferta mundial de alimentos estaba desapareciendo rápidamente y la legislación restrictiva estaba haciendo posible para el agribusiness tomar el control de este segmento vital del sistema alimentario total"¹⁸. La publicación resultante reflejaba una nueva tendencia en la que la presión civil, tanto en los países de la OCDE como en los subdesarrollados, cuestionaba los

de Copenhague, 10 al 11 de octubre, 2003.

¹⁵ In situ es en el propio hábitat, o en uno semejante, como jardines botánicos. Ex situ es en colecciones cerradas, sobre todo de semillas.

¹⁶ Pistorius, R., *Scientists, plants and politics, A history of the plant genetic resources movement*, Ed. International Plant Genetic Resources Institute, Roma, Italia, 1997, pp. 27-30.

¹⁷ Actualmente, diez corporaciones controlan 32% del mercado de semillas comerciales y 100% del de semillas genéticamente modificadas. Sólo 5 corporaciones controlan el comercio mundial de granos, Cargill es la más grande y compró Continental, la segunda más grande. Monolitos como Cargill y Monsanto participaron activamente en dar forma a los acuerdos de propiedad intelectual, en particular el Acuerdo de la Ronda de Uruguay, que llevó al establecimiento de la OMC.

¹⁸ Mooney, P. R., *Seeds of the Earth. A private or public resource?*, Canadian Council for International Cooperation and International Coa-

beneficios de la acelerada industrialización de la agricultura en general y del desarrollo de cultivos en particular. Se puntualizó sobre el empobrecimiento genético que implicaba la instauración de un modelo de agricultura controlado por las corporaciones y la necesidad que éstas tenían de material genético localizado principalmente en los países atrasados. Ello se consideraba grave porque la diversidad genética de los cultivos agrícolas representaba en buena medida la seguridad alimentaria global.

Por siglos, los poderes coloniales y posteriormente los países industrializados del Norte habían colectado gratuitamente semillas y plantas de variedades locales y parientes silvestres en el Sur. Estas semillas y plantas eran transferidas a jardines botánicos y bancos de genes en el Norte, fuera del control de sus países de origen. Como las variedades locales y sus parientes silvestres eran considerados un recurso público —una “herencia común de la humanidad”, nunca se cuestionaron asuntos de propiedad y pago. En un cálculo hecho en 1990, Jack Kloppenburg¹⁹ plantea algunos de estos montos para la agricultura de EUA:

—Una variedad turca de trigo proporcionó genes resistentes al hongo rayado de las variedades estadounidenses, contribución estimada en 50 millones de dólares anuales

—La variedad hindú que proveyó al sorgo de resistencia al escarabajo verde ha producido 12 millones de dólares anuales en beneficios

—Un gene de Etiopía protege a la avena estadounidense de la enfermedad del enano amarillo, permitiendo beneficios de 150 millones de dólares anuales

—La introducción de genes peruanos en el jitomate de EU, para inducir mayor contenido sólido, le ha dado a esta industria aumentos en sus ganancias por 5 millones de dólares anuales

—Las nuevas variedades de soya desarrolladas por la Universidad de Illinois, usando germoplasma de Corea, le han ahorrado a la agricultura estadounidense entre 100 y 500 millones de dólares en el procesamiento anual de esta leguminosa.

Esta visión de los RGA en particular y la biodiversidad en general como patrimonio de la humanidad y de acceso gratuito, comienza a ser cuestionada desde el ámbito de la propiedad intelectual. Los acuerdos de UPOV (Unión Internacional para la Protección de Variedades Vegetales) en los ochenta reconocen los derechos del agricultor como obtentor de variedades vegetales, estableciendo un derecho

diferente de las patentes para que reciba compensación. Las patentes, por su parte, a nivel internacional y en el marco del “Acuerdo de derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio” (TRIPS por sus siglas en inglés) de la Organización Mundial de Comercio (OMC), permiten a partir de 2000 el otorgamiento de patentes sobre seres vivos, supuestamente porque la ingeniería genética permite crear nuevos seres y estos son parecidos a las invenciones. En los hechos, esta excesiva privatización sobre seres vivos en general y plantas útiles en particular, ha facilitado el saqueo y la biopiratería²⁰. Las compañías agrobiotecnológicas-semilleras están patentando variedades iguales o muy parecidas a las que usan los agricultores del Tercer Mundo desde hace siglos. Los ejemplos abundan: Rice Tec está reclamando patentes del arroz basmati. La soya, que evolucionó en Asia Oriental, ha sido patentada por Calgene, ahora propiedad de Monsanto. Calgene también ha patentado la mostaza, un cultivo de origen hindú. En México se han dado los casos recientes del frijol enola y el maíz de DuPont²¹.

Aún más, los avances en ingeniería genética han aumentado el número de plantas con valor potencial para la obtención vegetal y la industria farmacéutica. Los países de origen nunca habían sido remunerados por la fuga de genes. En México existe una Ley de Variedades Vegetales desde 1996 y la mayoría de las solicitudes para proteger plantas (279) han sido hechas por compañías multinacionales, predominantemente florícolas.

En años recientes, el conflicto sobre los RGA ha sido muy influenciado por otros dos acuerdos internacionales: 1) La Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB) adoptada durante la Conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro en 1992 y b) El mencionado acuerdo sobre Aspectos Comerciales Relacionados con los Derechos de Propiedad Intelectual (TRIPS), que era parte del nuevo Acuerdo General de Aranceles y Comercio concluido en Marruecos en 1994.

La CDB fue resultado de un proceso internacional de negociación que se originó en la preocupación ambiental pública en los países de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE). Más que enfocarse en plantas útiles para la agricultura, como el Compromiso de FAO del que se hablará mas adelante, la CDB se dirigía a la preservación de todas las plantas y organismos que sos-

¹⁹ Kloppenburg, J., *First the seed. The political economy of plant biotechnology*, Cambridge University Press, EUA, , 1990, pp. 167-168.

²⁰ Massieu, Y. y Chapela, F., “Acceso a recursos biológicos y biopiratería en México” en *El Cotidiano* No. 114, Año 19, julio-agosto, 2002, pp. 71-87.

lition for Development Action (ICDA), Ottawa, Canadá y Londres, Reino Unido, 1979.

tienen el ecosistema global. Los problemas más serios en FAO también emergieron en la CDB: – la división Norte-Sur en la distribución de los beneficios de los organismos biológicos, –los derechos de propiedad intelectual (DPI) sobre dichos organismos y el acceso a la tecnología requerida para explotar los organismos biológicos. Por una parte, en la CDB se reconocía que muchos países ya habían adoptado protección de propiedad intelectual de tecnologías que involucran material biológico. Por otra, la Convención eliminó el estatus de “herencia común de la humanidad” de las plantas silvestres y variedades locales, se acepta en su lugar que los “países de origen” tienen derechos de soberanía sobre todo el material biológico originado en su territorio.

El otro argumento, el del Tratado de Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS), de la Organización Mundial de Comercio (OMC) fue resultado de una iniciativa de las principales organizaciones industriales del mundo para proteger la nueva tecnología, las medicinas y los trabajos audio-visuales contra la imitación. Las grandes compañías químicas y farmacéuticas que se han involucrado en la ingeniería genética pronto descubrieron que la protección legal mundial de sus innovaciones biotecnológicas se había vuelto esencial para defender su liderazgo. Un grupo de países atrasados se opuso a los planes de fortalecer el sistema internacional de patentes. Pidieron la exclusión de patentabilidad para las variedades de plantas y animales y otros productos y procesos, si se consideraban de interés público. A pesar de la oposición, el acuerdo TRIPS fue firmado por 125 países en 1994, como parte del nuevo GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio, hoy OMC) y entra en vigor en 2001. El acuerdo implica que se reconoce la protección legal de los organismos vivos en la mayor parte del mundo.

A partir de que FAO cesó de ser el grupo dominante para la negociación de la explotación de los RGA, el conflicto no ha estado atado exclusivamente a la agricultura, el sector que más depende de la información genética vegetal. El conflicto sobre los RGA se ha introducido en las negociaciones de la CDB y TRIPS. Como parte de la CDB, el acceso y la conservación de variedades locales y plantas silvestres está implicado en la cuestión más amplia de la preservación de la biodiversidad en la búsqueda del “desarrollo sustentable”. Bajo TRIPS, la explotación de las nuevas variedades de plantas es generalizada y considerada como la explotación de una “innovación” protegible, en el mismo sentido que los chips de computación, las películas y los discos compactos.

Con respecto a la agricultura, el conflicto de los RGA se concentra especialmente en el manejo de la semilla. Crecientemente, los agricultores compran semilla fresca comercial en vez de utilizar sus variedades tradicionales y la semilla obtenida por ellos mismos. Esta última práctica significa que los agricultores pueden re-usar sus semillas indefinidamente y reducir la demanda de semillas comerciales. Así, para mantener el desarrollo de cultivos atractivo para la inversión privada, la naturaleza debe ser controlada. Kloppenburg (1988) describió ampliamente la sujeción del desarrollo de cultivos a los principios de la economía de mercado, un proceso que llamó “commoditización” de semillas²². Su punto de partida es el carácter dual de la semilla. Cuando una semilla se transforma en una planta, la semilla original es transformada en muchas nuevas semillas, que pueden ser usadas como producto (grano) o como medio de producción (semilla) para plantar al siguiente ciclo. Los agricultores siempre guardaban semilla de la cosecha porque la podían reproducir por sí mismos para los próximos años. Esta práctica obstaculizaba a aquellos empresarios agrícolas que trataban de hacer de la venta de semillas su modo de vida y es dominante en los países atrasados. Por ejemplo, en México se calcula que aproximadamente el 85% de los productores no compra semilla. La eliminación del carácter dual de la semilla era un requisito para maximizar la expansión del negocio de semillas comerciales. Los híbridos, desarrollados por primera vez en EU en los veinte y treinta, eliminaban este carácter dual de la semillas, pues si eran replantados su productividad y características favorables descendían en su desempeño. Esto fue el incentivo para invertir en híbridos.

El dualismo de la semilla también era bloqueado por medios legales: los derechos de propiedad intelectual. El libre acceso a la información genética de las plantas y la libre explotación de esa información ha sido un obstáculo para la inversión de capital. Pistorius y van Wijk sostienen que el argumento de Kloppenburg es incompleto, pues no es el carácter dual de las semillas, sin el carácter triple de las plantas lo que consiste el mayor obstáculo para la inversión de capital en el desarrollo de cultivos. Por naturaleza, las plantas pueden ser usadas como un cultivo, para propagación y para crear una nueva variedad de planta. La “apropiación” del desarrollo de cultivos requiere de la eliminación de las dos últimas oportunidades²³.

²¹ Massieu, Y., “Genetic Resources Access and Biopiracy in Mexico”, ponencia presentada en la 5a Conferencia Internacional del ICABR (International Consortium for Agriculture Biotechnology Research), Ravello,

El derecho de los agricultores a conservar y reproducir su propia semilla ha sido ratificado por el último tratado de FAO al respecto. El 29 de junio de 2004 entró en vigor el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura. Al menos 40 países ya lo han ratificado. Estados Unidos, que no es firmante de la CDB, si lo ha firmado, aunque aún no lo ratifica. Sin embargo México, país con una gran diversidad genética que proteger, ni está entre los firmantes (<http://www.fao.org/Legal/TREATIES/033s-e.htm>). El tratado reconoce derechos soberanos y la interdependencia de países sobre sus RGA. Establece un “sistema multilateral” de RG para la alimentación y la agricultura que pretende facilitar la distribución y el acceso de los beneficios de su uso. Dicho sistema incluye 32 cultivos alimentarios y 29 plantas forrajeras. El acceso facilitado a estos materiales es sólo para investigación, mejoramiento o capacitación y está sujeto a acuerdos de transferencia de materiales. No se reconocen DPI que “limiten el acceso a los componentes o partes genéticas en la forma en que fueron recibidas del sistema multilateral”. La distribución de beneficios es obligatoria cuando la comercialización de un producto obtenido del sistema multilateral se genere por DPI, siempre que el producto no pueda ser utilizado sin restricción por otros para investigación y mejoramiento ulterior. Si otros pueden utilizarlo, el pago es voluntario. El tratado también reconoce el derecho de los agricultores de “guardar, usar, intercambiar y vender semillas y materiales de propagación”, por lo que es menos restrictivo que el convenio de UPOV de 1991 (Centro Latinoamericano de Ecología Social, 2004; <http://www.fao.org/Legal/TREATIES/033s-e.htm>)

La Ley de Bioseguridad en México: una historia de contradicciones

Dentro del complejo marco del conflicto sobre los RGA descrito anteriormente, destaca la regulación del movimiento transfronterizo, la siembra y consumo de organismos genéticamente modificados (OGM). Para el caso de la agricultura se puede hablar de OGM como cultivos y alimentos transgénicos. Un transgénico es un organismo al que se le han insertado genes de otro, que puede ser de la misma u otra especie, e inclusive de una planta a un animal, por ejemplo. También existen modificaciones genéticas en las que no se han insertado genes extraños, como el jitomate de larga vida de anaquel. En estos casos, se habla de organismos modificados genéticamente (OGM) y/o de organismos vivos modificados (como se les nombra en el protocolo de

Cartagena). Para el caso de la regulación en bioseguridad, son los OGM producto de la ingeniería genética moderna los que han sido motivo de polémica, es decir, aquellos modificados genéticamente por la manipulación humana directa del ADN, no por las cruces del organismo completo que implica el mejoramiento convencional. Existen dos tipos de riesgo de estas nuevas plantas: aquellos para la salud de quien las consume y para el medio ambiente en el que son liberadas. En el segundo, existen escenarios en los que los transgénicos pueden volverse dominantes y acabar con las variedades nativas, o transformarse en nuevas plagas. Los centros de diversidad genética de cultivos alimentarios, como México para el caso del maíz, tienen el deber de proteger este patrimonio contra esta nueva amenaza.

Ante el presente debate sobre la Ley de Bioseguridad en México, que se discutirá en el periodo legislativo de septiembre de 2004, se ha argumentado que tanto el mejoramiento convencional, que incluye cruces de individuos de la misma especie con su dotación genética completa, como la ingeniería genética, pueden ser considerados modificación genética sin distinciones²⁴. Es importante aclarar que la ingeniería genética moderna implica la manipulación del ADN de una manera que no tiene precedentes, pues se pueden “cortar” y “pegar” pedazos de ADN por técnicas de biología molecular, y así obtener nuevos seres vivos con genes de diferentes especies, que de ninguna manera podrían ser producto de cruces que se dan en la naturaleza o por mejoramiento convencional. Sin ir mas lejos, una de las transformaciones mas comunes, los cultivos Bt existentes en el mercado (maíz y algodón básicamente), son producto de la inserción en la planta de un gen de la bacteria *Bacillus thuringensis*.

Los cultivos transgénicos y los OGM son los nuevos productos de la moderna biotecnología, específicamente la ingeniería genética. Han sido polémicos y cuestionados desde sus comienzos, pues su liberación y consumo entraña riesgos. Con respecto a la salud de quien los consume, sea humano o animal, a la fecha no hay una demostración científica contundente, si bien se tienen identificados algunos alimentos transgénicos que pueden causar alergias a los humanos y sólo han sido autorizados en EU para consumo animal, como el caso reciente del maíz Starlink,

Italia, junio, 2001.

²² Kloppenburg, J., *Seeds and sovereignty: The Use and Control of Plant Genetic Resources*, Duke University Press, Durham, EUA, 1988.

²³ Pistorius, R. y van Wijk, J, 1999, Op. cit., p. 19.

²⁴ González de Alba, L., “Un debate para diputados” en Milenio Diario, Sec. La calle, Acentos, 23 de agosto, 2004, p. 21.

que accidentalmente fue encontrado en frituras de maíz para consumo humano²⁵.

A la fecha, existen sólo unos cuantos cultivos transgénicos sembrados a nivel comercial en el mundo: maíz, papa, soya y algodón básicamente. Los principales países que los siembran son Estados Unidos, Canadá, Argentina y China. En cuanto a los impactos en la agricultura mexicana, se puede decir que el país ha adoptado una liberación restringida de ellos, dado que los únicos cultivos que se siembran a nivel "pre-comercial" en el norte del país son la soya resistente a herbicidas (Sinaloa) y el algodón resistente a insectos (sur de Tamaulipas, Sonora y Coahuila). Se hacen pruebas de campo en otros cultivos como papa, calabaza, tabaco, sandía, papaya y en cuanto al maíz está prohibida la siembra y las pruebas de campo se permiten otra vez desde 2003, pero existe un problema serio de contaminación accidental proveniente de la siembra de las importaciones para consumo²⁶.

El país es signatario del Protocolo de Cartagena, referente al movimiento transfronterizo de OVM (organismos vivos modificados, como se optó por llamar a los OGM en el documento, puesto que se refiere a organismos vivos, no a los productos procesados). Este documento representa un esfuerzo de búsqueda internacional de consensos, pues las negociaciones para elaborarlo llevaron más de 5 años de reuniones (de 1995 a 2001). Esta situación se debió a los intereses encontrados, pues el llamado Grupo Miami, de países productores de transgénicos y exportadores agrícolas importantes (EUA, Canadá, Australia, Argentina y Chile) presentó fuerte oposición al control del movimiento de los OVM, con el argumento de que regular sus movimientos transfronterizos es proteccionismo comercial. Por su parte, el llamado Grupo de Pensamiento Afín, en el que se encuentran los países en situación de pobreza y debilidad científico-tecnológica, pero con alta biodiversidad, estuvieron más interesados en la regulación. Finalmente, en mayo de 2002 el documento final fue firmado por 166 países (entre ellos México). Resultó un documento que reivindica aspectos importantes de la soberanía de los estados para decidir si aceptan o no OGM en su territorio, si bien a la vez

²⁵ Esta fuga, entre otras, demuestra lo difícil que es confinar un OGM una vez que ha sido liberado. Al respecto: López Villar, J., "Contaminación genética" en Friends of the Earth International, GMO Program, Ámsterdam, Países Bajos, <www.biodiversidadla.org>, 1º de agosto, 2003.

²⁶ Massieu, Y. y Chauvet, M., "The political construction of cross-continental food systems for genetically modified crops" en Pritchard, W. y Fold, N. (editors), Cross Continental Food Chains, Routledge Publishers, en prensa, 2004.

²⁷ Al respecto Massieu, Y., "El fallido Protocolo de Cartagena: ¿hacia un

aclara que el protocolo siempre se sujeta a los acuerdos comerciales internacionales²⁷.

Entre los compromisos que asumió México con la firma del protocolo, está la promulgación de un Ley de Bioseguridad, tarea harto difícil por los intereses encontrados y la situación socioeconómica de la producción agropecuaria. La discusión ha pasado por momentos muy álgidos y a la fecha existen varias iniciativas de ley al respecto. Una de ellas ya ha sido aprobada por la Cámara de Senadores y actualmente se encuentra en la de Diputados. Por el panorama expuesto, es muy importante que la Ley proteja la biodiversidad mexicana y la producción agropecuaria en general, especialmente la campesina. Asimismo, es necesario que el país fortalezca sus capacidades institucionales, científicas y tecnológicas para regular la posible siembra y liberación de OGM en beneficio del interés nacional.

En los siguientes apartados, en un intento de contribuir al debate, se exponen los principales puntos polémicos del Protocolo, el marco general de la legislación en México y cómo se presentan éstos en dos de las iniciativas presentadas a la fecha (la del PAN y la de la Academia Mexicana de Ciencias) y en la que se aprobó en la Cámara de Senadores en 2003.

Las iniciativas de ley nacionales y el Protocolo de Cartagena

El Protocolo de Cartagena manifiesta la toma de conciencia de la expansión de la biotecnología moderna²⁸ y la preocupación pública sobre sus posibles efectos adversos para la diversidad biológica y la salud humana, si bien también reconoce que puede "contribuir al bienestar humano si se desarrolla y utiliza con medidas de seguridad adecuadas para el ambiente y la salud humana". Considera también: "la importancia de los centros de origen y los de diversidad genética" y que algunos países, especialmente países en desarrollo, tienen capacidad reducida para controlar los riesgos conocidos y potenciales derivados de los organismos vivos modificados (OVM); - que "los acuerdos relativos al comercio y al medio ambiente deben apoyarse mutuamente con miras al desarrollo sostenible"²⁹. Se aclara que el

mundo sin bioseguridad?" en El Cotidiano No. 97, Año 15, septiembre-octubre, UAM-A, 1999, pp. 111-120 y Massieu, Y., "Bioseguridad global: el mundo y su protocolo internacional" en El Cotidiano No. 104, Año 17, noviembre-diciembre, UAM-A, 2000, pp. 76-88.

²⁸ En la definición de términos en el artículo 3 del Protocolo, por "biotecnología moderna" se entiende la aplicación de: a) técnicas in vitro de ácido nucleico, incluidos el ácido desoxirribonucleico recombinante y la inyección directa de ácido nucleico en células u orgánulos; b) la fusión

Protocolo no puede interpretarse como una modificación a los derechos y obligaciones de una parte en relación con otros acuerdos internacionales ya en vigor, ni tampoco subordinarse a otros acuerdos internacionales.

En el artículo 2 se establece que las Partes tomarán las medidas necesarias y convenientes para cumplir con las obligaciones que les encomienda el protocolo. Entre ellas, se encuentra establecer legislaciones nacionales al respecto, en caso de que no existan. También que corresponde a las Partes velar porque el desarrollo, manipulación, transporte, utilización, transferencia y liberación de cualesquiera OVM se realicen de forma que se eviten o reduzcan los riesgos para la diversidad biológica y la salud humana.

El protocolo no afectará en modo alguno la soberanía de los Estados en cuanto a: su mar territorial, la jurisdicción sobre zonas económicas exclusivas y sus plataformas continentales, el ejercicio por los buques y aeronaves de los derechos de navegación, todo ello reconocido por el derecho internacional. Así mismo, tampoco restringe el derecho de una Parte a adoptar medidas más estrictas para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica que las establecidas en el Protocolo, siempre que sean compatibles con el mismo y con las obligaciones de esa Parte dimanantes del derecho internacional. Se alienta a las Partes a tomar en cuenta los conocimientos especializados, los instrumentos disponibles y la labor emprendida en los foros internacionales competentes en cuanto a los riesgos para la salud humana (artículo 2).

En cuanto a la exportación de granos a granel (commodities) se deberá aportar información sobre la colocación en el mercado de un OVM y queda a discreción de la Parte importadora autorizar o no su entrada (artículo 11). Respecto al Acuerdo Fundamentado Previo, se aplicará al primer movimiento transfronterizo intencional de un OVM destinado a la introducción deliberada al ambiente y no operará cuando el OVM se vaya a utilizar como alimento o para procesamiento.

Por último, un aspecto muy importante del Protocolo es que se establece el Principio Precautorio, el cual reconoce que ante la falta de certeza científica sobre la inocuidad de los OVM, la existencia de una duda razonable permite a los países prohibir su entrada³⁰.

Para México el protocolo es muy relevante por tratarse de un país megadiverso y además productor de cultivos transgénicos. “Esta dualidad lleva implícita contradicciones

de células más allá de la familia taxonómica, que superan las barreras fisiológicas naturales de la reproducción o de la recombinación y que no

y posibilidades que surgen entre la biodiversidad y biotecnología y subraya la importancia que para México representa contar con normas internacionales que protejan la diversidad biológica sin generar obstáculos innecesarios al comercio exterior”³¹.

Instituciones de Bioseguridad en México

La aplicación de los avances de la biotecnología es una actividad cada vez más compleja y para coordinar las políticas de la Administración Pública Federal se instituyó por acuerdo presidencial el 5 de noviembre de 1999 la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM). Dicha comisión es integrada por las secretarías de: Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Salud; Educación Pública; Hacienda y Crédito Público; Economía y el Director General del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Entre las instancias de apoyo la CIBIOGEM cuenta con el Comité Técnico que está integrado por los directores generales de las dependencias mencionadas y con el Consejo Consultivo de Bioseguridad que está integrado por 13 científicos y es de consulta obligatoria por parte de la comisión. Los temas prioritarios generales de la CIBIOGEM son: capacitación y grupos de expertos; percepción pública; código de ética; salud humana; regulación/legislación y como específicos: maíz transgénico, etiquetado (granos a granel y alimentos); vacunas animales; biorremediación y transformación genética de papa, calabaza, papaya y peces³².

Otro organismo gubernamental responsable de la bioseguridad es la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) a quien corresponde proponer un modelo de evaluación de riesgos por la introducción de organismos vivos modificados, que permita sistematizar la información tanto para las especies modificadas genéticamente, así como para sus parientes silvestres.

Marco legislativo sobre biotecnología en México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contiene disposiciones expresas sobre la protección

son técnicas utilizadas en la reproducción y selección tradicional”.

²⁹ Convención de la Diversidad Biológica-Naciones Unidas, 2000, p. 1.

³⁰ Gálvez, Amanda, “El Protocolo de Bioseguridad y los compromisos internacionales que adquiere México”, Op., cit.

de la biodiversidad, ni sobre la regulación en materia de bioseguridad, tan sólo se puede inferir de los preceptos de protección ambiental, salubridad general y regulación de la difusión y aplicación de los avances científicos y tecnológicos³³.

A nivel de las leyes, la reglamentación de los productos biotecnológicos se observa en: la Ley General de Salud, la Ley Federal de Sanidad Vegetal, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, la Ley Federal sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas³⁴. A nivel ambiental están la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley General de Vida Silvestre³⁵. A nivel de normas se tiene desde 1995 la NOM-FITO-056-1995, que regula requisitos fitosanitarios para la movilización nacional de los OVM y cuya ejecución se dio a través del Comité Nacional de Bioseguridad Agrícola. Este Comité existió de 1988 a 1999, año en que se creó la CIBIOGEM. Dicha Comisión acaba de decidir que no se permita en el país la liberación de maíz transgénico que impida su uso como alimento. México prohibió tanto la experimentación como la liberación al ambiente de maíz transgénico para la obtención de fármacos, vacunas, aceites industriales, plásticos o cualquier modificación que le inhiba o afecte sus propiedades comestibles. Esta posición del país quedó ratificada durante la mencionada primera reunión de las partes del Protocolo de Cartagena, en Kuala Lumpur, Malasia³⁶.

Del recuento anterior se desprende que México tiene lineamientos generales sobre los OVM, pero carece de una ley de bioseguridad. En el 2000 se presentaron al Poder Legislativo, dos iniciativas de ley sobre la materia, una del Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM) y otra del Partido Acción Nacional (PAN), la primera no prosperó y la segunda estuvo sujeta a dictamen por la Cámara de Diputados e intentó agrupar al conjunto de ordenamientos, pero finalmente no fue aprobada. Posteriormente han surgido nuevas iniciativas. Destaca la propuesta por al Academia Mexicana de Ciencias (AMC), puesto que influenció la iniciativa de Ley que fue aprobada por el Senado de la República en 2003. Dicha iniciativa será discutida en el periodo de sesiones de septiembre en la Cámara de Diputados. Respecto a ella se han manifestado diversos sectores académicos y de organiza-

ciones sociales y civiles. Existe preocupación porque dicha iniciativa es excesivamente liberal respecto a la siembra de transgénicos en el territorio mexicano y parece mas bien destinada a promover esta nueva tecnología que a regularla, como se abundará mas adelante. La forma en que se dio la aprobación en el Senado habla por si misma de lo polarizado del debate, pues los senadores y los miembros de la AMC que la promovieron no convocaron a discutir a los actores sociales interesados y cerraron las puertas al movimiento social y a los especialistas para la discusión. A continuación se detallará el contenido de la iniciativa aprobada con relación al Protocolo de Cartagena.

Es muy importante, al discutir la legislación, tomar en cuenta que existe una contradicción fundamental, presente desde el Protocolo de Cartagena, al regular los transgénicos: por una parte, es necesario proteger la biodiversidad y la salud humana y animal y, por otra, no generar obstáculos al comercio exterior y a compromisos internacionales contraídos por el país en este sentido.

Otro punto importante es lo referente a la capacidad científica técnica del país para la regulación. Si bien México cuenta con experiencia al respecto, los escasos recursos dedicados a crear estas capacidades contrastan con los que destinan las poderosas multinacionales agro-biotecnológicas, quienes tienen interés en lograr una legislación liberal respecto a la siembra de estas nuevas plantas.

Se habla de expedir una ley que no obstaculice el desarrollo científico, tecnológico, productivo y comercial del país, otro punto sensible, pues mientras más depende la investigación de fondos privados, más se sesga a favorecer los intereses de las empresas biotecnológicas multinacionales. Con ello no se quiere decir que la investigación científica deba limitarse, sino que un país como México debe tener la capacidad de orientar dicha investigación hacia sus prioridades nacionales, una de las cuales es la protección de la biodiversidad y la agricultura.

Dichas prioridades se relacionan con la condición del país como centro de origen de importantes cultivos alimentarios, entre ellos el maíz, lo cual implica que la regulación de los transgénicos debe ser especialmente cauta para no dañar este patrimonio nacional y mundial.

Iniciativa aprobada por el Senado en 2003

A la fecha, si bien existe la CIBIOGEM y su Consejo Consultivo, éstas operan con fondos escasos, pese a que la propuesta de ley norma que "El CONACYT contará en su presupuesto

³¹ Luna, Dámaso, "Protocolo sobre la seguridad de la biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica", Op., cit., p. 52.

³² Villalobos, Víctor M., "La Comisión Intersecretarial de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados" en El Mercado de Valores Transgénicos ¿un camino viable? No. 11/12, Año LX, 2000, pp. 8-16.

³³ Besares, Marco Antonio, "Actual marco jurídico mexicano aplicable a los OGM" en Ibid, pp. 39-51.

³⁴ Solleiro, José Luis, "Biotecnología y bioseguridad en México" en

con los recursos necesarios” para ello (Tít. 1º, Cap. IV, Art. 23). Destaca que no se plantea que el CONACYT aporte recursos para acciones de protección de la biodiversidad, como bancos locales de germoplasma.

Es una ley que se enfoca con más énfasis a la promoción y fomento de la investigación en bioseguridad y biotecnología que a la regulación de los OGM. Se plantea la creación de un programa especial, con sus propios fondos, dentro de CONACYT para este fin (Tít. 1º, Cap. VI, Art. 28, 29 y 30). Aquí es importante resaltar que el fomento de este tipo de investigación es indispensable para que el país cuente con capacidades suficientes para la regulación de los OGM; pero que no es el objetivo de la ley este fomento, ni se menciona que este programa especial tenga como objetivo aumentar estas capacidades. Llama la atención que no se planteen fondos para que CIBIOGEM y las instancias correspondientes realicen el monitoreo y las acciones necesarias de bioseguridad. Parte de este fomento son las muchas facilidades para el manejo y utilización de OGMs en confinamiento, que ciertamente representan pocos o nulos riesgos en comparación con los que se liberan al ambiente. En este caso, se plantea solo el aviso (Tít. 3º, Cap. II, Art. 79-85)

Se plantea un criterio liberal en lo referente a centros de origen y de diversidad genética, donde se restringirán las liberaciones de OGM, salvo en los casos que éstos sean distintos de las especies nativas, que no sean riesgosos a la salud humana o a la diversidad biológica, que sean de la misma especie a las nativas, siempre y cuando se demuestre que no pueden intercambiar genes (Tít. 4º, Cap. I, Art. 88-I y II).. Dado que es muy difícil lograr las dos condiciones anteriores y demostrarlas contundentemente, así como remediar los daños una vez que se haya dado la liberación, un criterio prudente de preservación de la diversidad biológica sería no liberar OGMs en centros de origen y diversidad genética. Asimismo, se contempla la posibilidad, aunque restringida, de liberar OGMs en áreas naturales protegidas, lo cual representa una grave amenaza a la diversidad biológica del país (Tít. 4º, Cap. II, Art. 89). La recomendación sería la prohibición total de liberaciones en estas áreas.

En su definición de “accidente” (Tít. 1º, Cap. I, Art. 3-I), esta iniciativa propone que esto sólo se haga bajo criterios técnicos, ignorando los económicos, sociales y ambientales. Dicho sesgo hacia una orientación puramente científico-técnica de la regulación aparece en todo el contenido. También en lo referente a “liberación accidental de OGM” se plantea que las secretarías involucradas (SAGARPA, SEMARNAT y SSA) se coordinarán e impondrán las medidas necesarias para evitar daños (Tít. 1º, Cap. II, Art. 17). Cabría resaltar aquí que a la

fecha ninguna instancia gubernamental ha tomado acciones concretas para evitar los daños que pueda ocasionar la contaminación del maíz, un argumento a favor de que esto estuviera previsto legalmente.

La mencionada contradicción entre el principio precautorio y los otros tratados internacionales que ha firmado el país aparece en el Tít. 1º, Cap. II, Art. 9, -IV, “2...el Estado Mexicano deberá aplicar el enfoque de precaución conforme a sus capacidades, tomando en cuenta los compromisos establecidos en los acuerdos y tratados internacionales de los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte...”. Hay casos en los que no bastará el permiso considerado por la ley para la liberación de transgénicos: permisos regulados por la Ley de Salud, medidas de sanidad vegetal, animal y acuícola que correspondan a SAGARPA, medidas que correspondan a SEMARNAT y las relacionadas con evaluación de impacto ambiental (Tít. 1º, Cap. I, Art. 7).

Algo especialmente grave respecto a la iniciativa de ley es que no se contempla la participación de la sociedad ni de los afectados por liberación de OGM en sus territorios. Desde la evaluación caso por caso, se plantea que ésta se de “con base los estudios de riesgo y los reportes de resultados que presenten los interesados...” (Tít. 1º, Cap. III, Art. I I-II, Art. 15-I). Los interesados en solicitar permisos, entre otros actores, pueden ser las corporaciones multinacionales productoras de OGM, por lo que es un problema que dichas poderosas corporaciones sean “juez y parte” al evaluar los riesgos. También es problemático que recaiga únicamente en el titular del permiso, para el caso de liberación experimental y en programa piloto, el informar de nueva información científica sobre los riesgos (Tít. 2º, Cap. II, Sec. I, Art. 45-II, Sec. II, Art. 53 y 54), así como, mediante un reporte, informar de “los resultados de o las liberaciones realizadas en relación con los posibles riesgos para el medio ambiente o la diversidad biológica” (Tít. 2º, Cap. II, Sec. II, Art. 46). Llama la atención de que no se solicite esta información al titular del permiso para el caso de liberación comercial (Tít. 2º, Cap. II, Sec. III, Caps. 55-59). También llaman la atención los plazos: para liberación experimental se da un plazo de 6 meses para responder a la solicitud, para programa piloto 3 meses y para liberación comercial 4 meses. No se especifican las razones y existe mayor riesgo con una liberación comercial que las dos anteriores (Tít. 2º, Cap. II, Sec. I, Art. 44: Sec. II, Art. 52 y Sec. III, Art. 57). Asimismo, se da un plazo aún menor para responder a una reconsideración de negativa del permiso (2 meses), sin especificar las razones (Tít. 2º, Cap. V, Art. 67-II)

La ausencia de participación de la sociedad, aún de los

afectados por la liberación de los OGM, es una constante en toda la iniciativa, la mayor parte de las actividades de regulación, desde las evaluaciones de riesgo y el otorgamiento de permisos, recae en dos secretarías de estado: SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) y en SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) (Tít. 1º, Cap. I, Art. 3, XXIII, Cap. II, Art. 12, 13 y 14). La SSA (Secretaría de Salud) participa en la evaluación de los estudios que presenten “los interesados”, podrá revocar permisos si considera que hay riesgos para la salud y realizará acciones de vigilancia sanitaria y epidemiológica de los OGM (Tít. 1º, Cap. III, Art. 16). SAGARPA y SEMARNAT tienen el mayor peso en el otorgamiento de permisos de liberación (experimental, en programa piloto y comercial). La primera depende del dictamen que emita la segunda para conceder la autorización (Tít. 2º, Cap. IV, Art. 66). La SSA interviene para conceder o negar los permisos concernientes a OGM para consumo humano, destinados al procesamiento de alimentos, con finalidades de salud pública y los que se destinen a la bio-remediación (Tít. 5º, Cap. I, Art. 91). Esta secretaría también emitirá las normas necesarias para el envasado de OGMs y productos que los contengan, conjuntamente con la Secretaría de Economía (Tít. 5º, Cap. II, Art. 99). También compete al personal de las secretarías involucradas la inspección y vigilancia (Tít. 10º, Cap. I, Art. 116 y 117). Otras instancias como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la Comisión Nacional de la Biodiversidad (CONABIO), el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) y la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) tienen influencia en cuanto a presentar información para definir los centros de origen y de diversidad genética (Tít. 4º, Cap. I, Art. 86).

Tampoco en la evaluación de riesgo ni en la suspensión de los permisos se contempla la participación de los sectores sociales afectados ni el posible daño socioeconómico, todo se basa en “información científica y técnica” (Tít. 1º, Cap. II, Art. 9-VIII, Cap. III, Art. I I—VI, Art. 14). Sólo en el Consejo Mixto de la CIBIOGEM se contempla alguna participación de otros sectores sociales, concretamente “representantes de asociaciones, cámaras o empresas de los sectores privado, social y productivo”, para consulta y opinión. Se da un gran poder a la comisión para normar esta participación, pues las funciones y constitución de este Consejo son establecidos por ella (Tít. 1º, Cap. IV, Art. 21). Asimismo, se establece que la CIBIOGEM norma la participación de “integrantes y representantes de los sectores académico, científico, tecnológico, social y productivo”, de “reconocido

prestigio y experiencia” (Tít. 1º, Cap. IV, Art. 22). Esto último es un criterio subjetivo y de valor, ¿quién reconoce el prestigio?, ¿significa que en el caso de comunidades indígenas y campesinas afectadas también se les tendrá que reconocer?. Se plantea que todas las solicitudes de permiso de OGM se pondrán a disposición del público para su consulta y que cualquier persona podrá manifestar su opinión, “sustentada técnica y científicamente”. Dichas opiniones “serán consideradas por las secretarías correspondientes para el establecimiento de medidas de bioseguridad adicionales”. (Tít. 2º, Cap. I, Art. 33). Por tanto, queda implícito que estas opiniones sólo servirán para medidas adicionales, en caso de que las secretarías las tomen en cuenta, pero no para considerar la viabilidad del otorgamiento del permiso. La participación de comunidades indígenas y pueblos asentados en la zona donde se liberen con OGM se plantea como mecanismos de consulta y participación a realizar por CIBIOGEM, pero no hay ninguna injerencia de éstos en el otorgamiento de los permisos (Tít. 7º, Cap. I I I).

Las secretarías tienen también un papel protagónico en las medidas de seguridad o de aplicación urgente, en caso de que surjan riesgos no previstos o haya daños. Ellas son las responsables de la clausura de los lugares donde se manejen o almacenen los OGM, de su aseguramiento precautorio, de la suspensión temporal, total o parcial de la actividad con OGM, e inclusive de su destrucción (Tít. 10º, Cap. I I, Art. I I 8, así como de notificar a la autoridad correspondiente respecto a liberaciones accidentales de OGMs (Tít. 10º, Cap. II, Art. 120).

La ausencia de criterios socioeconómicos en la evaluación de riesgo y daños también es una constante (Tít. 2º, Sec. III, Cap. III, Art. 60). La creación del Consejo Consultivo de CIBIOGEM lo plantea como un órgano de consulta en aspectos científicos y técnicos únicamente (Tít. 1º, Cap. IV, Art. 20). Tampoco se consideran estos criterios como una posible razón para negar los permisos (Tít. 2º, Cap. I, Art. 34-II). Sólo se consideran estos impactos como información adicional que presente “el interesado” al estudio de los posibles riesgos (Tít. 2º, Cap. III, Art. 63).

Con respecto a daños y sanciones, se establece que el incumplimiento de las medidas de monitoreo, prevención, control y seguridad que establezca el permiso darán lugar a la determinación de responsabilidad y aplicación de sanciones (Tít. 2º, Art. 39), si bien no se establece con claridad quien realizará las acciones mencionadas. Queda claramente prohibida en la ley la importación de OGMs que estén prohibidos en el país de origen (Tít. 2º, Cap. I, Art. 40).

En el Cuadro I se sintetizan los aspectos centrales de esta

Cuadro I
El Protocolo Internacional de Bioseguridad y la Iniciativa de ley de bioseguridad aprobada por el Senado en 2003

Aspecto	Protocolo	Ley aprobada por el senado
Megadiversidad, centro de origen	Énfasis	Contempla "áreas que son centro de origen y de diversidad genética de especies y variedades" que deben ser protegidas y utilizadas de una manera sustentable (Tít. 1°, Cap. II, Art. 9-I). SEMARNAT y SAGARPA determinarán conjuntamente las áreas de centros de origen y de diversidad genética y adoptarán las medidas necesarias para su protección (Tít. 4°, Cap. I, Art. 86 y 87)
Compensación de daños	Art. 27	No hay medidas de compensación previstas, hay sanciones como suspensión temporal o definitiva de los permisos, multas, arresto administrativo hasta por 36 horas (Tít. 11°, Cap. II, Art. 123)
Exclusiones	ovm para productos farmacéuticos, uso confinado, en tránsito, para alimentación humana y animal, para procesamiento (Art. 5 y 6)	Las actividades de utilización confinada, liberación experimental y comercial, la utilización de técnicas de fertilización in vitro, la producción y proceso de medicamentos y fármacos con OGMs generados a partir de procesos confinados, el genoma humano, la clonación de células troncales, la colecta y aprovechamiento de recursos biológicos y la bioseguridad de hospitales, así como la propiedad intelectual de los productos y procesos biotecnológicos (Tít. 1°, Cap. I, Art. 6)
Autoridades ejecutivas	Conferencia de las Partes (Art. 29)	CIBIOGEM* (Tít. 1°, Cap. IV, Art. 19) SEMARNAT O SAGARPA son las encargadas de regular la mayor parte de las actividades relacionadas (Tít. 1°, Cap. I, Art. 3, XXIII, Cap. II, Art. 12, 13 y 14). La SSA evaluará caso por caso los estudios que presenten "los interesados" y podrá revocar permisos, realizará acciones de vigilancia sanitaria y epidemiológica de los OGM (Tít. 1°, Cap. II, Art. 16). SHCP para regular lo referente a exportación-importación de OGM (Tít. 1°, Cap. III, Art. 18)
Centralización y manejo de información	Centro de Intercambio de Información sobre Bioseguridad (Arts. 11.5, 12, 13, 17)	Sistema Nacional de Información sobre Bioseguridad, incluye el registro, a cargo de CIBIOGEM, que publicará anualmente un informe. También proporcionará información al Centro de Intercambio de Información establecido en el Protocolo (Tít. 8°, Art. 111. Registro Nacional de Bioseguridad de los OGM, que tendrá accesible la información para los gobiernos de los estados (Tít. 1°, Cap. V, Art. 27; Tít. 8°, Cap. II, Art. 112). Contiene todas las solicitudes de permiso para liberación al ambiente de OGMs (Título 2°, Cap. I, Art. 33). Se considera la existencia de información confidencial respetando las leyes de propiedad industrial (Tít. 2°, Cap. VII, Art. 70 y 71). Quienes realicen utilización confinada de OGMs deberán llevar un registro (Tít. 3°, Cap. I, Art. 74-I). Publicación de listas de todos los OGMs, con y sin autorización, exentos de aviso y de autorización de SSA (Tít. 7°, Art. 103)
Participación de la sociedad	Todo órgano u organismo, nacional o internacional, gubernamental y no gubernamental, con competencia y que manifieste su interés, puede ser observador en la Conferencia de las Partes (Art. 29.8)	No la contempla en la evaluación de riesgo (Tít. 1°, Cap. II, Art. II-II), en la tramitación de permisos (Tít. 1°, Cap. II, Art. 12, 13 y 14), en la suspensión de éstos (Tít. 1°, Cap. II, Art. 15. II). En la CIBIOGEM se contempla participación con voz de "oras dependencias" y el Consejo Consultivo (Tít. 1°, Cap. IV, Art. 19-III). En el Consejo Mixto de CIBIOGEM, consulta y opinión de "representantes de asociaciones, cámaras o empresas de los sectores privado, social y productivo", funciones y constitución de acuerdo a la comisión (Tít. 1°, Cap. IV, Art. 21). Se plantea consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas asentados en zonas donde se liberen OGM (Tít. 7°, Art. 111)
Evaluación de riesgo	Caso por caso, la falta de certeza científica o falta de información no es ausencia de riesgo (Art. 10.6, Art. 15, Anexo III)	Paso a paso: todo OGM destinado a ser liberado debe ser sometido a pruebas satisfactorias conforme a la evaluación de riesgo (Tít. 1°, Cap. I, Art. 3, XXI), sustentado en opiniones de científicos y fomentando la investigación (Tít. 1°, Cap. II, Art. 9-V), "los interesados" presentan reportes" (Tít. 1°, Cap. III, Art. 2-II, Art. 15-I)
Impacto socioeconómico	Se considera (Art. 26.1)	No lo contempla en la evaluación de riesgo (Tít. 1°, Cap. II, Art. 9-VIII) ni en la suspensión de los efectos de los permisos (Tít. 1°, Cap. III, Art. I I-VI, Art. 14-II). No se consideran este tipo de riesgos para negar el permiso (Tít. 2°, Cap. I, Art. 34-II)
Impacto en la salud humana	Se considera (Art. 15, Anexo III)	Lo contempla, necesario demostrar que no lo hay para la autorización de SSA (Tít. 1°, Cap. II, Art. 16).
Acuerdo Fundamentado Previo	Debe haber solicitud y consentimiento mutuo entre parte exportadora e importadora (Art. 5-7)	Para la solicitud de permisos en liberación experimental, programa piloto y comercial, sólo se considera la información que se debe entregar a la secretaría correspondiente y en ningún momento el consentimiento de los sectores sociales afectados (Tít. 2°, Cap. II, Sec. I-III)
Principio precautorio		

**Cuadro I
(continuación)**

Aspecto	Protocolo	Ley arrobada por el senado
Etiquetado	Posibilidad de negarse a solicitud en caso de "duda razonable" (Art. 10.3)	Se contempla su aplicación conforme a las capacidades del estado Mexicano y sin entrar en contradicción con otros tratados internacionales del que el país sea parte (Tít. I°, Cap. II, Art. 9-IV). Se considera criterio para la evaluación de riesgo y la falta de certeza científica no es indicador de riesgo (Tít. 2°, Cap. III, Art. 6 I-I y III)
Investigación	OGM con documentación mínima que los identifique, cargamentos con etiqueta: "Puede contener OGM" (Art. 18.1 y 2)	Se contempla para aquellos OGMs autorizados por la SSA, conforme a las normas oficiales que expidan SSA, SAGARPA, se y SAMARNAT si implica liberación al medio ambiente (Tít. 6°, Art. 102). Sujeto al régimen de etiquetado de todos los productos para consumo humano y adicionalmente en casos donde el OGM presente cambios significativos en la composición alimenticia. (Tít. 6°, Art. 102-II)
Fondo en materia de bioseguridad	En condiciones seguras, un país pobre puede solicitar financiamiento (Art. 11.9 y 22.2)	Creación de un programa especial, con sus propios fondos, dentro de CONACYT para este fin (Tít. I°, Cap. VI, Art. 28, 29 y 30) Presupuesto de CONACYT para un programa nacional de investigación en biotecnología y bioseguridad (Tít. I°, Cap. VI, Art. 28, 29 y 30)

Fuente: elaboración propia a partir de Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio de la Diversidad Biológica, 2000, p. 1, <www.biodiversidadla.org/documentos3.5.htm>.

Senado de la República 2003, Minuta. Decreto por el que se expide la ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, 24 de abril.

* CIBIOGEM: Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados. Integrada por las secretarías de: Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Salud; Educación Pública; Hacienda y Crédito Público; Economía y el Director General del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

iniciativa de ley en relación con el Protocolo de Cartagena.

Comentarios finales

De los elementos vertidos en este trabajo resalta que la monopolización creciente en un puñado de empresas de la producción agroalimentaria y agrobiotecnológica implica riesgos para países como México, megadiversos y con una agricultura vulnerable.

Pese a esta monopolización, el hecho de que hay rechazo a los nuevos cultivos y alimentos transgénicos por parte de un novedoso movimiento social, representa un fenómeno interesante para analizar la posibilidad de un mayor control y redireccionalización de la nueva tecnología, para que ésta beneficie a un mayor número de actores y no sólo a las grandes corporaciones. La creciente participación civil en la discusión de la Ley de Bioseguridad en México, que contrasta con la forma en que fue aprobada la iniciativa en el Senado, es una expresión de ello.

La problemática del acceso a los recursos genéticos, por su parte, representa un interesante hilo para analizar los intereses involucrados en la industrialización de la agricultura y la posibilidad de expansión de la agro-biotecnología. Destaca la creciente posibilidad de patentar

estos recursos y la difícil situación de los países megadiversos, como México, poseedores de estos recursos, pero sin suficiente infraestructura científico-tecnológica para conservarlos y lograr una aplicación sustentable de la agro-biotecnología. De hecho, existe presión para liberar los recursos genéticos en los mercados agrícolas internacionales, que enfrentan resistencias de los nuevos movimientos sociales.

En la discusión de un marco legislativo sobre bioseguridad en México destaca la pregunta sobre la pertinencia de la ingeniería genética para resolver los problemas agrícolas, ambientales y alimentarios de México, así como la necesidad de normar y reglar la presencia de OGM en función de prioridades nacionales, como la preservación de la biodiversidad en general, de los centros de origen y de la diversidad genética de cultivos alimentarios. También son prioritarios la salud de los consumidores y los intereses de los productores agropecuarios y comunidades locales e indígenas que habitan las zonas de alta biodiversidad.

Si se retoman los enunciados del principio de este ensayo, se podría decir que en la discusión presente de la Ley de Bioseguridad en México es importante que países en la situación de México, con debilidades científico-técnicas e institucionales, agriculturas y medio ambiente deteriorados

Principales características de la Reestructuración de la Industria Automotriz

Leticia Velázquez García*

El sector automotriz es una de las industrias de más impacto en la economía nacional, dada su elevada participación en la producción, en el valor agregado, en el empleo y en las exportaciones; asimismo, se le considera como uno de los más dinámicos y modernos pues su desempeño se sitúa por encima de los promedios nacionales¹. Otra de las características importantes del sector es su grado de sensibilidad ante el proceso de apertura que ha caracterizado a la economía mexicana en los últimos años, lo cual ha determinado que el rumbo económico del país no sea el único factor que incida sobre su desempeño.

Desde el surgimiento de la industria automotriz en México, y hasta los primeros años de la década de los ochenta, se desarrolla como una industria enfocada básicamente al mercado interno; hacia la segunda parte de esa década, tanto las condiciones internacionales como los cambios en la política económica interna confluyen para darle un enfoque de

industria exportadora, lo cual ha traído como consecuencia una reestructuración importante, que se expresa en tres aspectos: a) cambios en la orientación de la producción, b) relocalización geográfica de la industria y c) modificaciones en los métodos de producción, la tecnología y las formas de organización del trabajo. El objetivo de este trabajo es describir las características más importantes de esta reestructuración. Se muestra cómo los cambios que se observan en la industria obedecen básicamente a las tendencias organizativas de la producción automotriz a nivel internacional y, en menor medida, a las condiciones del mercado interno.

El documento se divide en cuatro secciones. La primera realiza una breve descripción de los cambios en la organización de la producción que se han presentado a nivel mundial; en las tres

secciones subsecuentes se describe cómo estos cambios han impactado algunos elementos de la estructura productiva del sector. Al final, se incluyen los comentarios generales.

Las tendencias tecnológicas del sector

La producción automotriz constituye una industria de alta complejidad tecnológica por involucrar insumos de alta diversidad y especificidad; está integrado por una serie de actividades que van desde la fabricación de diversas partes automotrices hasta el armado de automóviles y camiones. Las empresas armadoras son el eje central del sector y siempre han determinado la estructura del mismo, la forma de organización de la producción y el tipo de relación con las empresas productoras de autopartes, por lo que

* Profesora-Investigadora, Departamento de Economía, UAM-Azcapotzalco. Agradezco el apoyo de Rodrigo Islas Leal Fernández en la preparación de la base estadística de este trabajo.

¹ Para conocer datos precisos sobre el peso del sector y su desempeño consultar Velázquez, Leticia y Eunice Taboada, Estructura y desempeño de las actividades del complejo automotriz. Información censal 1998, Reporte de investigación. Serie II No. 567, Departamento de Economía, DCSH, Mayo, 2002.

han dictado las características de la industria automotriz a nivel mundial.

Hasta antes de la Segunda Guerra Mundial dominaba el sistema de “producción en masa” a partir de líneas de ensamblaje rígidas, con pocas posibilidades de variación, por lo cual las empresas generaban grandes cantidades de una limitada variedad de productos, mantenían elevados niveles de inventarios (tanto de insumos como de productos), lo que impactaba tanto en la calidad como en los costos de producción. Esta forma de organización implicaba que la empresa armadora centralizara y realizara casi todas las actividades: investigación, desarrollo de nuevos productos y diseños, control de calidad, además de la realización y responsabilidad de todo el proceso de armado de los vehículos, estableciéndose así encadenamientos limitados con la producción de autopartes.

Después de la segunda Guerra mundial se inicia el cambio en esta forma de organización pasando de la “producción en masa” a la “producción ajustada”². Este último concepto hace referencia a una amplia gama de características: la forma de organizar el financiamiento, la forma de realizar la producción, la investigación, el desarrollo de la empresa, el manejo del personal, la mercadotecnia, la relación con el cliente, etc. En términos simples, consiste en realizar cada una de las funciones que realiza la empresa, pero utilizando menos de todo. El sistema implica el empleo de trabajadores multicalificados y de máquinas altamente flexibles y automatizadas, con lo cual se logra la producción de grandes volúmenes de productos muy variados; asimismo, se emplea el sistema “justo a tiempo” para reducir a cero los inventarios y se aplica el sistema de “calidad total”.

Todo esto trajo como resultado el aumento de la competitividad de las empresas automotrices japonesas al ofrecer una mayor variedad de productos, con excelente calidad y a precios muy competitivos, por la reducción de costos que implicó la nueva forma de organización. La primera reacción de las empresas norteamericanas y Europeas fue intentar reducir costos y aumentar la variedad de su producción mediante la especialización de sus plantas existentes en la producción de uno o muy pocos modelos, recurriendo a importaciones y exportaciones para satisfacer su demanda a nivel mundial. Posteriormente

² Esta nueva forma de organización de la producción, también conocida como producción flexible o adelgazada, se implantó inicialmente en la Toyota Motor Company de Japón, generalizándose después a todo el Japón y al resto del mundo. Es uno de los factores que explican su auge económico y la competitividad de sus empresas.

han ido adoptando la nueva forma de organización en sus procesos productivos.

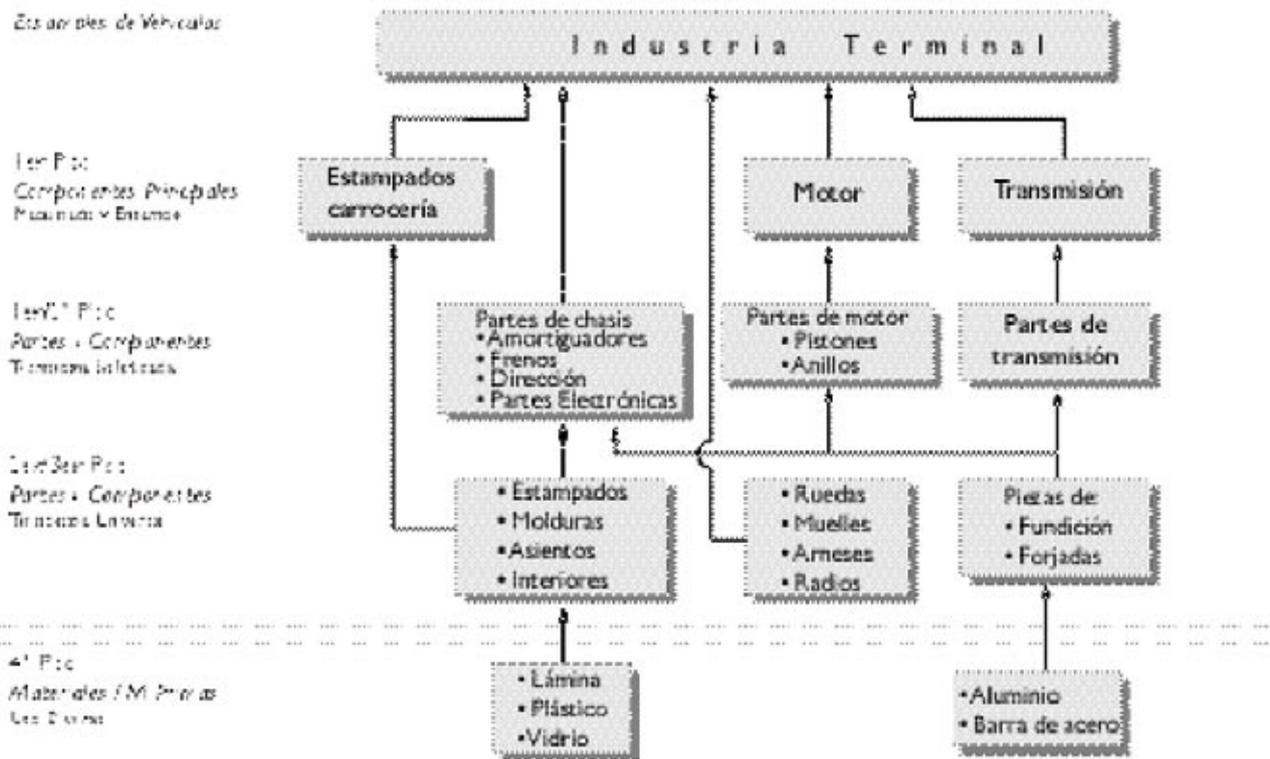
Otro factor que ha contribuido a modificar la forma de organización de la industria automotriz es el desarrollo de la informática y la microelectrónica, que junto con la generalización de la producción ajustada a otras industrias, han favorecido la introducción de una gran variedad de máquinas automáticas, máquinas de control numérico guiadas por computadora y sistemas automáticos de producción, lo que posibilitó la división de los productos en componentes, colocando a la integración en el centro del desarrollo de muchas industrias y marcando la transición de la arquitectura integral a la arquitectura modular³. Esta última, permite a las empresas recurrir a la subcontratación de partes del proceso, con lo que la vinculación entre proveedores y usuarios cobra mayor importancia en la organización productiva.

Como resultado de todo este proceso, tanto la producción como la competencia descansan cada vez menos en las ventajas de escala y cada vez más en las asociadas a la producción flexible, a las economías de alcance y a la selección de formas adecuadas de organización y cooperación, por lo que las empresas han reestructurado sus estrategias de producción, proveeduría y comportamientos relativos a la investigación, desarrollo y ubicación geográfica. Otro resultado ha sido el desarrollo de trayectorias tecnológicas alternativas: el paso del vehículo mecánico-eléctrico al eléctrico-electrónico, al eléctrico, al de celdas de combustible o las formas combinadas de éstos.

A partir de estos cambios en la industria automotriz, la conformación del sector y las formas de organización e interrelación se han modificado considerablemente. El eje central siguen siendo las empresas armadoras, y a partir de ellas se integran una serie de proveedores que se especializan en un producto o proceso específico, que a su vez forma parte de otro, de tal manera que se conforma un complejo sistema de proveeduría que se desarrolla dentro de una estructura piramidal, tal y como se muestra en la

³ La arquitectura se refiere al plan de diseño que divide el producto en diferentes partes. En la arquitectura integral los productos se diseñan con un alto grado de interdependencia entre los componentes, lo que demanda del ensamblador una cuidadosa integración de partes, pues cualquier modificación tiene implicaciones sobre el producto final. La arquitectura modular se basa en el uso de componentes estandarizados, lo que posibilita que al mezclar y ajustar algunos componentes se puedan ofrecer productos personalizados, potenciando el desarrollo de nuevos productos y las innovaciones.

Tabla I
 Proveedores de materiales, partes y componentes en la industria automotriz



Fuente: SECOFI.

siguiente tabla.

Para el caso de México, este proceso ha traído como resultado cambios en la orientación de la producción, en la localización geográfica de la industria y en el desempeño de las diversas actividades que conforman el sector, aspectos que se describen en los siguientes apartados.

Cambios en la orientación de la producción

Los inicios de la industria automotriz nacional se sitúan alrededor del año de 1926 con el establecimiento de una planta ensambladora de la empresa FORD; para 1960 ya operaban 15 plantas con una producción de alrededor de 60,000 vehículos al año, todos destinados al mercado interno; cabe señalar que a pesar de la política de sustitución de importaciones, en este período el contenido nacional de la producción no superaba el 20%, lo que ya planteaba problemas de integración local y divisas para el país.

De ahí que, en 1962, el gobierno buscara incidir en la actividad del sector mediante la promulgación de decretos

para restringir las importaciones y aumentar el contenido nacional de la producción automotriz, pero es hasta 1977 cuando en los decretos se nota la intención de promover las exportaciones. Hay que destacar que hasta ese momento lo que se buscaba era equilibrar la balanza comercial del sector, y aun no se tenía en mente impulsar un sector exportador competitivo a nivel internacional. Contrario a lo que se buscaba, al terminar la década de los setenta el desequilibrio del sector se había profundizado.

Es a partir de este momento cuando inicia el cambio en la orientación de la producción. La crisis de Balanza de Pagos hace que el gobierno impulse la reestructuración productiva buscando aumentar y diversificar las exportaciones y frenar las importaciones. En el sector automotriz, en 1982 se elimina la exigencia de contenido nacional mínimo de la producción si ésta se destina al mercado externo y las empresas mantienen equilibrada su balanza comercial. Para 1987, con la entrada de México al GATT, se busca una mayor participación de México en los crecientes flujos de comercio mundial.

Paralelamente, el aumento de la competencia en el

sector automotriz a nivel mundial y ante el éxito de las empresas japonesas que aplicaban el sistema de producción ajustada, las grandes empresas automotrices norteamericanas buscaron reducir costos de producción para mantener su competitividad, lo que las llevó a procurar la oferta de mejores productos, mayor variedad de los mismos y menores costos de producción, lo que originó una reestructuración de la producción automotriz a nivel mundial. Entre los cambios más importantes que esto provocó está el hecho de que las empresas “especializan” sus plantas existentes en todas partes del mundo, dedicándolas a la producción de pocos modelos o de uno sólo, para distribuirlo a todo el mundo.

Esta reestructuración a nivel global tuvo importantes implicaciones para México, que se vio favorecido por la atracción de importantes inversiones, estimuladas además por la devaluación de la moneda (1982), el bajo costo de la mano de obra y la cercanía con el mercado más grande del mundo. Estas nuevas inversiones tuvieron como objetivo la exportación no sólo de vehículos terminados, sino de partes automotrices, especialmente motores, proceso que se refuerza con la firma del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. La información sobre producción que se resume en el Cuadro I permite tener una idea de cómo los acontecimientos descritos han afectado la evolución de la producción automotriz.

Los datos muestran que la evolución de la producción de vehículos de 1965 a 1976 presenta un dinamismo importante con una tasa de crecimiento anual promedio de 12.3%; la característica más importante de este periodo es que la producción está enfocada básicamente al mercado interno⁴, por lo que su buen desempeño se ligó básicamente al creci-

miento económico y al desarrollo del mercado interno.

A partir de 1977 empieza la promoción del sector automotriz como una industria exportadora (al exigir a las empresas cubrir sus requerimientos de divisas con exportaciones); en este segundo periodo se observa un dinamismo mucho menor de la producción del sector, lo que obedece al estancamiento del mercado interno y a la poca penetración de la producción hecha en México en la demanda mundial.

Este periodo puede subdividirse en dos partes: de 1977 a 1981 la producción para el mercado interno crece de forma importante, lo que se asocia al crecimiento económico generado por los excedentes petroleros; de 1983 y hasta 1988, y como resultado de la crisis económica, la producción decrece casi al nivel de 1977 y hasta el termino del periodo señalado no logra recuperar el nivel de 1981. Asimismo, en todo el periodo las exportaciones aun representan una parte poco significativa del total. Por ello es posible señalar que el crecimiento del sector se presenta a pesar del estancamiento del mercado interno, gracias a que se inicia la producción para la exportación, no sólo en el caso de vehículos terminados, sino también en la industria de las autopartes; como ejemplo se puede señalar que es cuando se inicia la construcción de plantas de motores cuya producción es básicamente para exportación.

El último periodo señalado en el cuadro podemos considerarlo como el de la consolidación del sesgo exportador de la industria automotriz. La reestructuración de la producción a nivel internacional provoca que a las plantas de México se trasladen producciones completas de algunos automóviles para cubrir la demanda a nivel mundial, pero también hace que las importaciones aumenten considerablemente, dado que se producen pocos modelos y los requerimientos de la demanda interna se satisfacen de forma creciente con automóviles armados en el exterior.

Además, la caída de mercado interno provoca que las exportaciones aumenten su peso en la producción. Dada la crisis económica iniciada en diciembre de 1994, para 1995 las ventas del mercado interno se reducen más de 76%, y a partir de entonces, es mayor la proporción de producción para exportación que la destinada al mercado interno. La tasa media de crecimiento anual alcanzada de 1989 a 2003 es de 7.2%, logrando un dinamismo mayor al del periodo anterior, pero muy por debajo del que hubiera podido lograrse si además del auge exportador el mercado interno hubiera crecido.

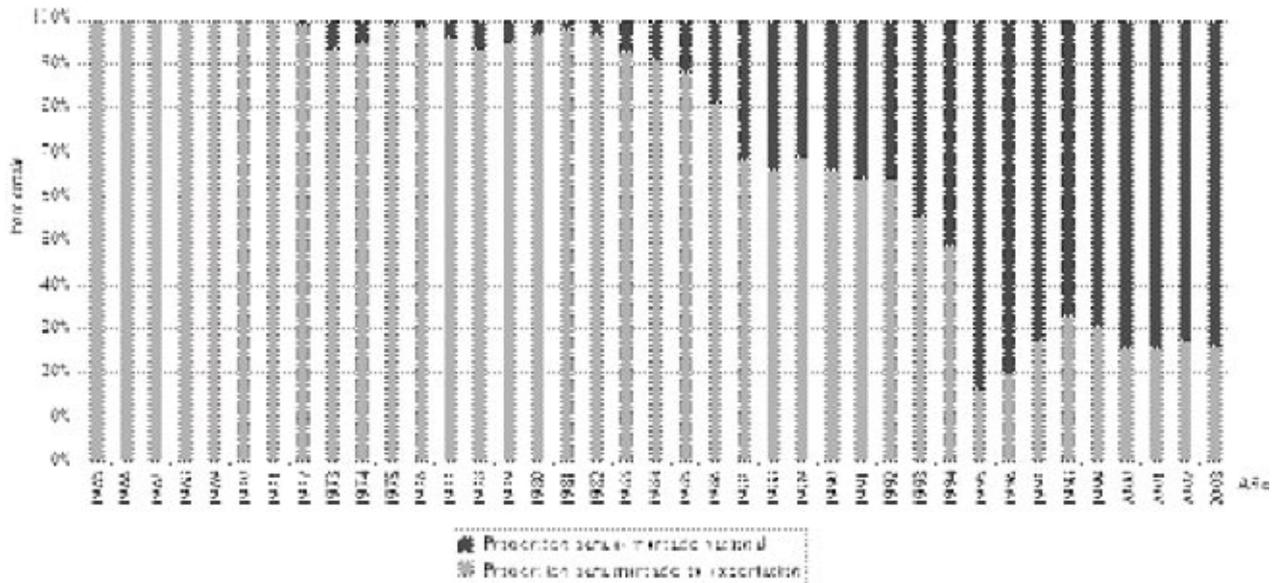
La Gráfica I muestra la composición de la producción de 1965 al 2003, lo que permite tener una idea precisa de cómo se comportó esta estructura a lo largo de los

Cuadro I Evolución de la producción por periodo		
Periodo	Tasa media de crecimiento	Características
1965-1976	12.28%	Producción para un mercado interno en crecimiento
1977-1988	5.70%	Mercado interno estancado e inicio de las exportaciones
1989-2003	7.20%	Caída del mercado interno y consolidación del papel exportador del sector

Fuente: elaborado con base en datos proporcionados por la Industria Nacional de Autopartes.

⁴ Si bien en 1972 inicia la producción para exportación, la participación de ésta en la producción total es muy poco significativa hasta 1977.

Tabla I
 Proveedores de materiales, partes y componentes en la industria automotriz



Fuente: elaborado con base en datos de la Industria Nacional de Autopartes.

periodos anteriormente señalados.

De 1965 a 1971 la producción de vehículos fue únicamente para el mercado interno; en 1972 se inicia la producción para exportación, pero con una proporción muy poco significativa respecto al total, situación que se mantiene hasta 1985, año en el cual la producción para la exportación llega casi al 12%. De este año en adelante, la importancia de las exportaciones se incrementa considerablemente, alcanzando su nivel más alto en 1995, donde ante el desplome del mercado interno, llega a representar 83.3% del total. A partir de entonces, casi las tres cuartas partes de la producción de vehículos se destinan al mercado externo.

Lo anterior hace evidente que es a partir de la década de los años 90 que la orientación de la producción automotriz del país cambia de forma importante, pasando del mercado interno al externo. Esta reorientación del destino de la producción se consolida debido a la coincidencia de los factores internos (desplome del mercado interno y una mayor apertura comercial) y externos (reestructuración de la producción automotriz a nivel internacional).

Es importante señalar que a pesar del sesgo exportador de la industria automotriz en los últimos años, los efectos positivos para la economía nacional han sido limitados. Una

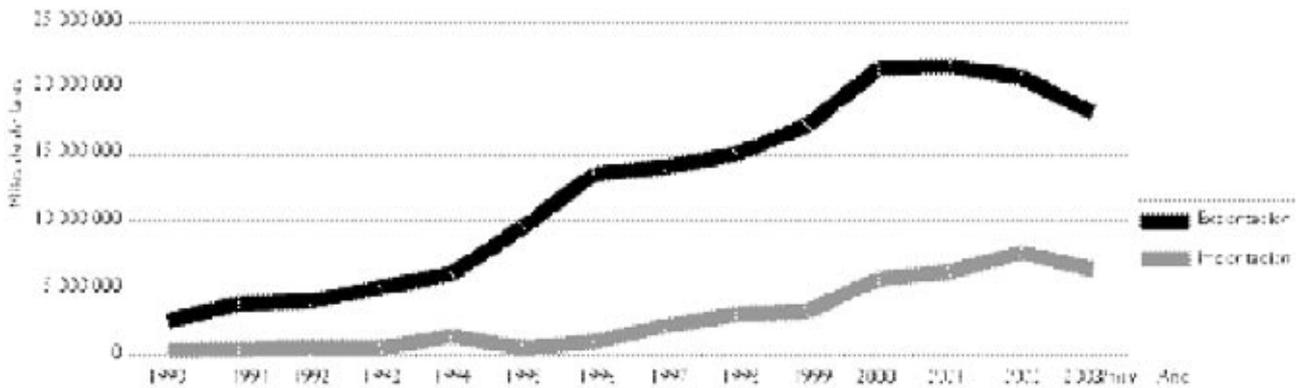
forma de apreciar este fenómeno es analizando el saldo comercial de la industria automotriz, así como algunas de sus balanzas parciales.

El éxito en cuanto a la exportación de vehículos se refleja en una balanza positiva de este segmento entre 1990 y 1993 (véase Gráfica 2). A pesar de la creciente importación de vehículos resultante de la especialización de las plantas armadoras en pocos modelos, lo que ha provocado importaciones crecientes, el ritmo de aumento de las exportaciones ha sido superior, por lo que el resultado es positivo en todo el periodo.

No obstante lo anterior, al revisar la balanza de autopartes (véase Gráfica 3) se observa un constante y creciente déficit, resultado de las crecientes importaciones, y reflejo de la falta de integración del segmento terminal respecto a la industria nacional de partes automotrices. Las balanzas de los segmentos de motores, llantas y otros, también presentan resultados deficitarios en la mayor parte de los años.

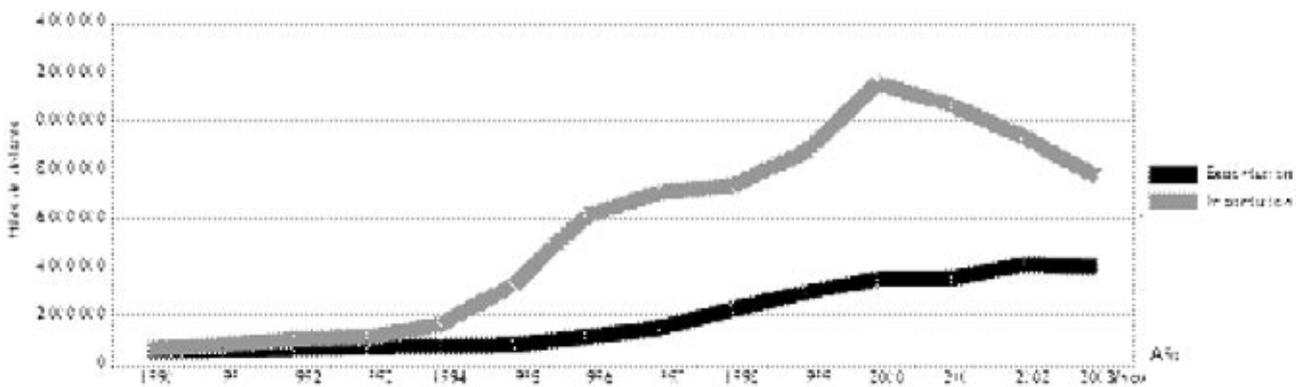
El saldo total del sector automotriz es positivo a pesar de que la mayoría de sus balanzas parciales son deficitarias, debido al peso de la exportación de vehículos terminados. Por todo esto, podemos decir que el auge exportador es relativo, dado el incremento de las importaciones que se ha dado en el segmento de autopartes, resultado de la falta

Tabla 2
Exportaciones e importaciones de vehículos sin maquila



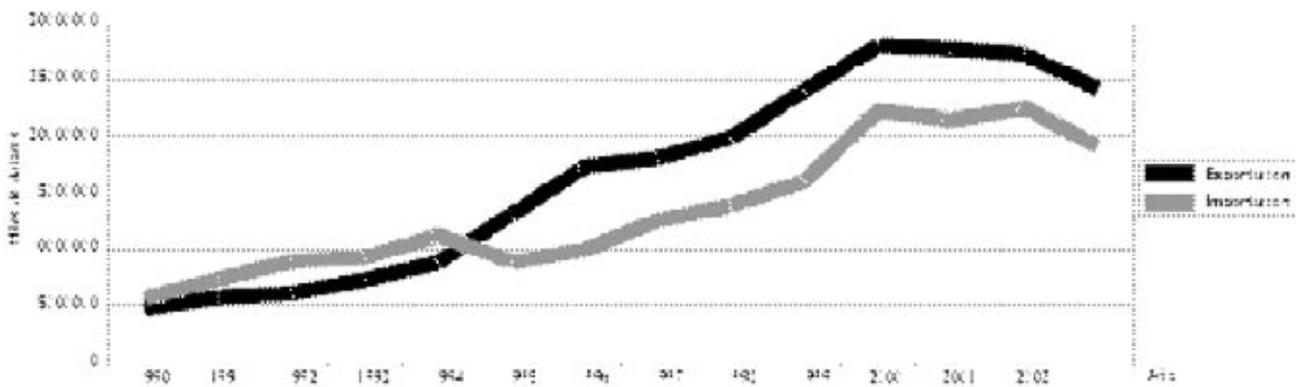
Fuente: elaborado con base en datos de la Industria Nacional de Autopartes.

Tabla 3
Exportaciones e importaciones de autopartes sin maquila



Fuente: elaborado con base en datos proporcionados por la Industria Nacional de Autopartes.

Tabla 4
Total automotriz, exportaciones e importaciones sin maquila



Fuente: elaborado con base en datos proporcionados por la Industria Nacional de Autopartes.

de integración de la cadena productiva.

Relocalización geográfica de la industria

La ubicación geográfica de la industria automotriz⁵ en México ha estado ligada desde el principio al destino de la producción. Las primeras plantas automotrices se establecieron en la capital del país o en lugares muy cercanos a ella. Esto, por ser el centro de consumo más importante. La primera planta de Ford (1925) se estableció en La Villa, D.F.; la de General Motors (1937) en Ejército Nacional, D.F.; la de Chrysler (1938) en Lago Alberto, también en la capital y la de Volkswagen (1962) en Xalostoc, Estado de México.

En la década de los sesenta entra una nueva empresa: Nissan (1966) y se ubica en el Estado de Morelos. También las empresas existentes establecen nuevas plantas en sitios cercanos a los más importantes centros de consumo; en 1964 se establece una planta de Ford en Cuautitlán, Estado de México, en 1968 una de Chrysler en Toluca y en 1967 Volkswagen cambia su planta para Puebla.

Así, durante todo el tiempo que la producción se dirigía al mercado interno la actividad de la industria automotriz se realizó principalmente en el centro del país. Las siguientes inversiones y establecimiento de nuevas plantas se realizaron hasta la década de los ochenta, ya bajo la lógica de producción para la exportación, por lo que se establecieron en lugares cuya infraestructura y localización facilitaba la exportación.

Los lugares donde se ha ubicado en años recientes la actividad automotriz son los estados fronterizos y el bajo mexicano. En 1983, Ford estableció una planta para la fabricación de motores básicamente para exportación en el Estado de Chihuahua, y en 1986 una para ensamblado y estampado en Hermosillo, Sonora. Por su parte, General Motors establece un importante complejo en Ramos Arizpe, Coahuila en 1981 y otra planta en Silao, Guanajuato para 1993; mientras que Chrysler se establece en Saltillo, Coahuila en 1995, manteniendo sus instalaciones en Toluca, Estado de México. En 1992 Nissan establece una planta muy grande y con la más moderna tecnología en Aguascalientes.

Como resultado de la firma del TLC, el país se hace atractivo como punto de producción y puerta de entrada al mercado norteamericano, por lo cual nuevas empresas se

⁵ Este apartado está basado en datos del artículo: Taboada, Eunice y Josefina Robles. "Relocalización geográfica de la industria automotriz" en García, Beatriz y Leticia Velázquez (Coordinadoras), La reestructuración productiva de la economía mexicana en los años 90, México, UAM-A, 2003.

establecen en nuestro país. Honda se establece en el estado de Jalisco en 1995, BMW en el Estado de México en 1994 y Mercedes Benz un año antes en la misma entidad.

Al igual que en el caso del destino de la producción, los cambios en la localización geográfica del sector se aceleraron como resultado del TLC, por lo que una revisión de la estructura regional de la producción permite apreciar las características del proceso de 1994 a la fecha. El cuadro 2 presenta un comparativo de la estructura regional del valor

Región	1993	1998
Centro	80%	34%
Bajo	0%	30%
Norte	16%	30%
Otros	4%	6%
Total	100%	100.00%

Fuente: Taboada Eunice y Robles Josefina, "Relocalización geográfica en la industria automotriz mexicana" en La reestructuración productiva de la economía mexicana de los años 90, UAM-A, México D.F.

agregado de la producción de automóviles y camiones.

La información muestra que en 1993 el 80 % de la producción se realizaba en los estados de la región centro del país⁶, en tanto que 16% correspondía a la región norte. Para 1998 el valor agregado por región presentó cambios significativos respecto a lo mostrado por el censo anterior. Primero destaca la reducción en la participación de la región centro a sólo 34%, lo que se explica principalmente porque en el Distrito Federal cierran todas las plantas automotrices; no obstante las plantas de Puebla, Morelos y el Estado de México se mantienen, lo que permite a la región conservar un lugar importante en la generación de valor agregado de la actividad.

Por otra parte, en el Bajío se estableció una planta armadora de General Motors la cual es una de las más modernas y avanzadas del país, con lo cual esta región cobra importancia en el valor agregado al explicar 30% del mismo para 1998. Por su parte, la región norte también aumenta su peso hasta llegar también a 30%. Es así como la producción se ha desconcentrado pasando del centro del país a estados fronterizos o a otras entidades que ofrecen algunas condiciones adecuadas para la producción automotriz.

⁶ La región centro incluye los estados de México, Morelos, Puebla y el Distrito Federal; la región norte incluye Sonora, Coahuila y Aguascalientes, Chihuahua y Nuevo León.

En lo que se refiere a la producción de autopartes, la tendencia a la relocalización con respecto al patrón mostrado por la industria terminal no ha sido tan clara; de hecho, entre las diferentes actividades se observan dos tendencias: algunas muestran una tendencia a ubicarse en las entidades donde de encuentran las ensambladoras, mientras que otras lo hacen en entidades donde no existen empresas ensambladoras. Cabe señalar que en ambos casos, las tendencias son relativas, dado que se muestran, en algunos casos, en muy pocos puntos porcentuales.

En el primer caso, están la producción de motores y sus partes, la de carrocerías y la de partes para el sistema eléctrico. El análisis comparativo de los censos de 1994 y 1999 muestra que hay una tendencia de este grupo de actividades a instalar su producción cerca de las ensambladoras, lo que se explica por los requerimientos de una creciente actividad de ensamblaje en estas entidades; al mismo tiempo, en los estados donde no existe esta última, se observa un decremento en la realización de estas actividades. Como ejemplo podemos señalar a la fabricación de motores y sus partes, datos que se presentan en el cuadro 3.

Cuadro 3 Participación estatal en el valor agregado de la producción de motores y sus partes		
Actividad y Estado	1993	1998
Motores y sus partes		
a) Con ensambladora	70%	78%
México	18%	20%
Puebla	3%	3%
Guanajuato	0%	2%
Chihuahua	0%	10%
Coahuila	30%	21%
Aguascalientes	19%	22%
b) Sin ensambladora	30%	22%
Tamaulipas	3%	2%
Nuevo León	6%	12%
Durango	7%	2%
San Luis Potosí	3%	1%
Distrito Federal	7%	4%
Otros	4%	1%

Fuente: Taboada Eunice y Robles Josefina, Op. cit.

La información muestra que a excepción del estado de Coahuila, en todas las entidades donde se localizan empresas terminales hay una tendencia a aumentar la producción de motores. Destacan los estados de Guanajuato y Chihuahua, en los que en 1993 no se realizaba esta actividad, pero para 1998 ya se observa su aportación al valor agregado; además, para el caso de Chihuahua, la importancia es significativa.

Respecto a los estados donde no hay ensambladoras, se observa una tendencia a disminuir su participación en la generación de valor agregado de la actividad. La única excepción es el Estado de Nuevo León, que aumenta su importancia en la producción de motores. Un aspecto relevante de estos datos, es que la mayor parte de la producción de motores se realiza en los estados del norte de la república, lo que obedece a que es una de las ramas del sector que mayor peso ha tenido en las exportaciones, después de la fabricación de automóviles y camiones.

El segundo caso se refiere a las actividades que han aumentado su participación en entidades donde no existen empresas ensambladoras. En esta situación están la producción de transmisiones y sus partes, las suspensiones y los frenos, información que se resume en el Cuadro 4. La actividad donde esta tendencia es más marcada es en la fabricación de suspensiones, donde la importancia de las entidades sin ensambladora en el valor agregado pasa del 9% en 1993 al 35% en 1998. Para las otras dos actividades, si bien se ratifica el mismo comportamiento, el cambio es poco significativo, al expresarse sólo en uno o dos puntos porcentuales.

Cuadro 4 Participación estatal en el valor agregado de actividades diversas		
Actividad y Estado	1993	1998
I. Transmisiones		
Entidades con ensambladora	26%	24%
Entidades sin ensambladora	74%	76%
II. Suspensiones		
Con Ensambladora	91%	65%
Sin Ensambladora	9%	35%
III. Frenos		
Con Ensambladora	58%	57%
Sin Ensambladora	42%	43%

Fuente: Taboada Eunice y Robles Josefina, Op. cit.

Es importante señalar que los estados sin ensambladora donde ha crecido el valor agregado de la producción de autopartes son Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, y en menor medida Tlaxcala, Tamaulipas y Durango. Esto se explica porque son entidades ubicadas estratégicamente para proveer el mercado interno de partes de reposición (refaccionaje) al mismo tiempo que están a una distancia razonable para ser proveedores de las ensambladoras.

Organización del trabajo y desempeño

Las nuevas formas de organización de la producción han modificado las relaciones entre las ensambladoras y sus proveedores. Ello ha provocado que las empresas del sector hayan tenido que realizar importantes transformaciones en su producción a fin de contar con la calidad y eficiencia necesarias para cumplir con los requerimientos exigidos por las armadoras. Es por ello que la mayoría de las actividades de producción de partes automotrices se han consolidado cambios en la organización del trabajo que impactan su desempeño económico⁷.

El cuadro 5 muestra los cambios en los indicadores de desempeño de todas las actividades que integran el sector, a partir de la información de los censos de 1994 y 1999; se incluye tanto la producción de automóviles y camiones como las clases censales de producción de autopartes.

formas de producción. El uso de técnicas de producción más intensivas en capital ha ido acompañado del empleo de trabajadores mejor calificados, lo que se refleja en el aumento de las remuneraciones medias.

El resto de las actividades modernas (llantas, transmisiones y motores) presentan importantes incrementos en la intensidad de capital, y consecuentemente, en la productividad. Sólo en el caso de la fabricación de llantas este proceso se acompaña del empleo de mano de obra más calificada.

Respecto a las actividades consideradas como intermedias⁹ (suspensiones y acumuladores), se observa que la productividad tiende a disminuir. En el caso de los acumuladores, se debe a que se reduce la intensidad de capital y se utiliza mano de obra menos calificada, asociado a la disminución de las remuneraciones medias. Para la otra actividad se observa un fuerte decremento en la productividad, aun cuando la intensidad de capital aumenta considerablemente,

Cuadro 5
Evolución de las actividades modernas, intermedias y atrasadas del Sector Automotriz

Actividad y Estado	Productividad		Productividad de		Remuneraciones Medias	
	1993	1998	1993	1998	1993	1998
Automoviles y Camiones	195.6	325.8	141.7	360.0	50.7	61.4
Llantas	110.6	236.1	106.6	190.5	63.3	75.0
Transmisiones	98.6	187.5	126.5	184.5	46.1	44.7
Motores	79.3	108.2	251.0	271.6	38.2	32.1
Intermedias						
Suspensiones	112.8	75.1	64.7	122.2	28.4	29.0
Acumuladores	101.7	100.7	63.7	60.2	30.7	27.1
Atrasadas						
Frenos	46.1	50.3	42.6	95.7	25.9	24.8
Otras Partes y Accesorios	45.5	65.0	48.6	66.2	26.3	23.9
Carrocerías	44.2	44.2	45.8	64.8	26.8	16.5
Partes para el Sistema Eléctrico	24.5	27.1	13.2	18.9	17.5	17.6

Fuente: Elaborado con base en INEGI. XIV censo industrial. Censos económicos 1994 y censo industrial y XV Censo industrial. Censos económicos 1999.

Como ya se mencionó, la fabricación de automóviles y camiones es el eje organizador del sector y una de las actividades que se consideran modernas⁸ dentro del mismo; su aumento en la productividad y en la intensidad de capital son resultado de las adecuaciones que han tenido que realizar las ensambladoras para implementar las nuevas

pero este proceso no se acompaña del empleo de mano de obra más calificada. Cabe señalar que esta es una de las actividades que se ha relocalizado en entidades donde no hay ensambladoras, por lo que puede indicar que está más enfocada a la producción de partes de reposición.

Finalmente, las actividades consideradas como atrasadas¹⁰ muestran mejoras en casi todas las variables de des-

⁷ Para mayor detalle sobre este tema véase: Velázquez, Leticia y Beatriz García. "Estructura del empleo y reestructuración productiva en el sector automotriz Mexicano" en García; Ma. Beatriz y Leticia Velázquez. Op., cit.

⁸ Se considera como modernas a las actividades cuya productividad, intensidad de capital y nivel de remuneraciones medias se sitúan por encima de los promedios del sector.

⁹ Las actividades intermedias son aquellas cuya productividad de capital está por debajo del promedio, pero sus remuneraciones o su intensidad de capital se sitúan por arriba del mismo.

¹⁰ Las actividades atrasadas son aquellas que presentan productividad, intensidad de capital y remuneraciones medias por debajo de los promedios del sector.

empeño, pero siguen manteniéndose en niveles inferiores al promedio del sector. No obstante, es destacable el hecho de que los incrementos que presentan en la intensidad de capital indican que se están realizando cambios tendientes a mejorar la competitividad y productividad de las mismas.

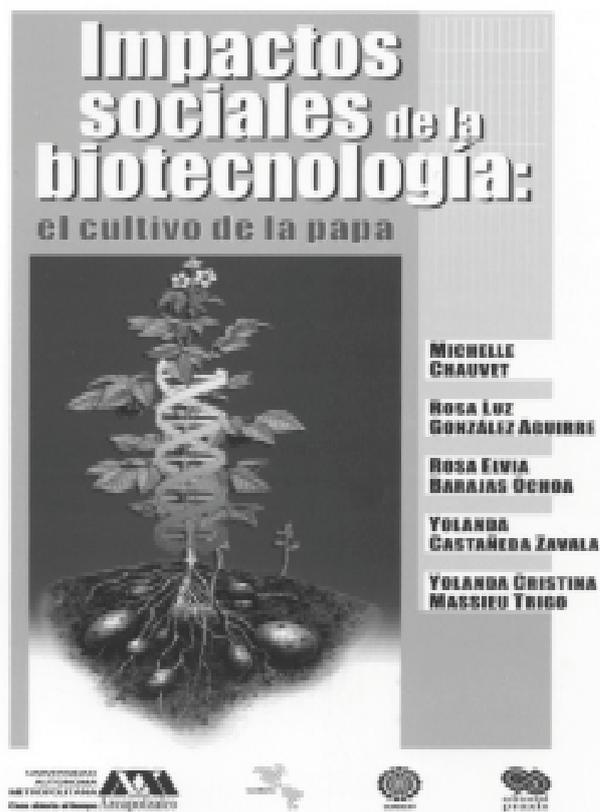
Comentarios Finales

A lo largo de este trabajo se ha descrito brevemente cómo los cambios en la organización productiva y en las trayectorias tecnológicas dominantes han influido sobre el sector automotriz nacional; las primeras plantas que se establecieron en el país bajo la lógica de la producción en masa y pensadas para la satisfacción del mercado interno, tenían una capacidad productiva limitada, razón por la cual eran pocos los modelos ofrecidos a los consumidores. Además, establecían pocas relaciones de compra-venta con otras empresas (proveeduría), lo que se expresaba en el bajo contenido de producción nacional de los automóviles y en el bajo impacto del desarrollo del sector sobre el resto de la economía.

Conforme se fue generalizando la aplicación de la producción ajustada y se fue modificando la organización de la producción automotriz a nivel mundial, y coincidiendo con el aumento de la competencia a nivel internacional, se empezaron a gestar cambios importantes en México. Primero, las plantas existentes empezaron especializarse en algunas líneas para exportación, con lo cual se aprovechaban las ventajas de costos; más adelante se fueron construyendo plantas más modernas y acordes con las nuevas condiciones. Finalmente, la firma del TLC contribuye a la consolidación de este proceso al hacer al país atractivo para la inversión de empresas automotrices nuevas.

Como este proceso ha modificado la forma en que las armadoras se relacionan con las empresas productoras de autopartes, en este segmento también se han dado cambios importantes tanto en la localización geográfica como en las condiciones productivas y de empleo. Destaca el hecho de que se observa una tendencia a una mayor tecnificación en casi todas las actividades (aumentos en la intensidad de capital) y por consiguiente, en la productividad. No obstante, las mejoras en desempeño de la actividad terminal (armadoras) superan con mucho las que se presentan en las primeras.

Esto dificulta la integración que se debe dar entre la actividad de armado de automóviles y la producción de autopartes, pues estas últimas no reúnen las condiciones de calidad y eficiencia requeridas para establecer relaciones proveedor-usuario de mayor calidad, que logren incidir en la competitividad del sector, y al mismo tiempo permitan que



los efectos económicos del crecimiento se difundan al resto de la economía. Prueba de ello es el aumento constante de las importaciones de partes automotrices, con el efecto que esto tiene sobre la balanza comercial del sector.

Los aspectos revisados en este trabajo dejan claro que lo que ha determinado el desarrollo del sector automotriz mexicano es la lógica y la forma de funcionamiento de las grandes empresas automotrices extranjeras; aun cuando el gobierno ha realizado acciones para dirigir los cambios en el sector e incentivar su desarrollo, la reestructuración que ha experimentado obedece básicamente a los intereses de las grandes empresas transnacionales. El resultado es que los beneficios generados por las exportaciones de vehículos automotores no han generado efectos encadenados a otras actividades productivas.

Ello hace necesario que el gobierno tome medidas de política económica tendientes a obtener la mayor ventaja posible de esta condición. Se debe fomentar e incentivar la competitividad de las empresas productoras de autopartes, a fin de que se consolide una mayor integración con la actividad terminal; con ello se lograría reducir las importaciones de partes automotrices, y que los beneficios del éxito exportador del sector se difundan a más actividades productivas, con el consiguiente efecto positivo para la economía nacional.