

# EL Cotidiano

94

Revista de la realidad mexicana actual



Globalización y  
regulación laboral

ISSN 0186-1840  
marzo-abril, 1999  
año 15, \$ 25.00

UNIVERSIDAD  
AUTÓNOMA  
METROPOLITANA  
Casa abierta al tiempo  
Azcapotzalco

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG  
Fundación Friedrich Ebert.  
Representación en México



Casa abierta al tiempo

## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

### Rector General

Dr. José Luis Gázquez

### Secretario General

Lic. Edmundo Jacobo

### Rectora de la Unidad Azcapotzalco

Mtra. Mónica de la Garza Malo

### Secretario de la Unidad

Lic. Guillermo Ejea

### Director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades

Mtro. Víctor Sosa Godínez

Nuestra revista es el producto de un proceso de investigación, que recoge diversas experiencias teóricas y metodológicas.

Por otra parte, es el resultado de la conjugación de intereses teóricos de una serie de investigadores, que han adoptado como desafío el referirse a la realidad inmediata, intentando superar, aunque sea en mínima parte, el sentido común.

Es un proyecto universitario en el mejor de sus sentidos, pluralista, abierto a la crítica, y por tanto, no sectorio. Pretende entregar un instrumento de expresión a los académicos de nuestra Universidad y a aquellos que compartan estos principios, con la idea de que la referencia a lo real no se reduce a las investigaciones de largo plazo, ni al juicio periodístico, sino que es posible también referirse al presente en forma rigurosa.

Our magazine is a product of a research process that shows the diversity of theories and methodologies. Also, it is a result of the unification of a variety of researchers coming together with theoretical interests and the need to express their beliefs on the immediate reality of Mexico and how it affects us all.

This magazine is a University project in the very best sense. Our magazine is pluralistic, open to all critics, and nonsecular. We feel that it is an instrument of expression for the academics of our University and for those who share similar principles.

The idea is that the reality is not to be reduced to long term research and neither to periodical judgement, but to understand the reality as it is. We hope that this is a possible form to comprehend the present in a more structural way.

We welcome all participation and submissions.

# EL Cotidiano

Revista de la realidad mexicana actual

**Directora:** Miriam Alfie C.

**Comité Editorial:** Miriam Alfie, Alejandro Favela, Carlos García, Marco Antonio Leyva, Ezequiel Maldonado, Luis Méndez, Miguel Ángel Romero M., Juan Reyes del Campillo, Sergio Sánchez

### Coordinadores de las secciones fijas:

*Análisis de Coyuntura:* Luis Méndez, Miguel Ángel Romero

*Conflictos Obrero-Patronales:* José Othón Quiroz T., Sergio Sánchez

*Economía Nacional:* Cristian Leriche

*Partidos Políticos y Procesos Electorales:* Juan Reyes del Campillo

*Panorama Internacional:* Miriam Alfie, Silvia Velez

**Grupo de Evaluadores:** Hugo Aboites, Jaime Aboites, Arturo Anguiano, Alejandro Carrillo, Michel Chauvet, Adrián de Garay, Enrique de la Garza, Rosa Albina Garavito, Alenka Guzmán, Luis Hernández, Cristian Leriche, Julio Moguel, Juan Mora, Jacqueline Ochoa, Miguel Ángel Rivera, Rosario Robles, José Antonio Rojas, Miguel Ángel Romero, Francisco Zapata

**Coordinador de relaciones institucionales:** Marco Antonio Leyva

*Producción Editorial:* Tonatiuh Soley, Astrid Velasco

*Coordinación Administrativa:* Adriana Corona M.

*Distribución:* Adriana Corona, Alejandro Díaz, Víctor H. Ramírez

*Asistente Administrativo:* Ma. Lourdes Delgado R.

*Diseño y producción:* Ediciones y Gráficos Eón, S.A. de C.V.

**Fundadores:** Rosa Albina Garavito, Augusto Bolívar, Edmundo Jacobo Molina

### Representantes en provincia:

Cuernavaca, Mor.: Miguel Melo González, Tels. 17 00 44 y 13 90 83

Hermosillo, Son.: Francisco Javier Machado Mendivil, Tel. 18 14 94

Jalapa, Ver.: Prof. Lauro Trujillo A. y/o Lic. Olivio Jarvio Fernández, Tel. (0128) 14 63 82

Monterrey: Raúl Rubio, Francisco Veloquio y César Gutiérrez, Tel. 40 30 45.

Lic. Sergio Marroquí R., Tel. 337 60 53

Puebla: Germán Sánchez Daza, Tel. 45 03 70

Toluca: Lic. Héctor Rojas Ortiz, Tel. (0172) 13 03 46, Fax. 13 03 56

Tijuana: Víctor Alejandro Espinoza, Tel. 88 00 38

Zacatecas: Rodolfo García Zamora, Tel. 285 36

Zumpango, Edo. de Méx.: Rubén González Mora, Tel. 01779 625 29, 01591 7 14 06,

Fax: 01591 7 02 02



Av. México Coyoacán 421, Xoco, Col. General Anaya, México, D.F.  
Tels. 604-1204 y 688-9112

**Diseño:** Ediciones y Gráficos Eón / Olga B. Olvera R.

**Foto portada:** María José Méndez. Fragmento del Mural "Entrada a la mina" Diego Rivera, Secretaría de Educación Pública.

**Informes, correspondencia y suscripciones a:** Adriana Corona Miranda, Universidad Autónoma Metropolitana, revista <sup>EL</sup> COTIDIANO, Av. San Pablo 180 Edif. E, cubículo 004, Col. Reynosa Tamps., México, 02200. D.F., Tel. 724 45 36 y 724 43 09. Apartado Postal 32-031, México 06031, D.F. e-mail: cotid@hp9000a1.uam.mx

# Índice

## EL Cotidiano 94

Revista de la realidad mexicana actual

### Presentación

3

### Acuerdos de cooperación laboral

El Acuerdo de Cooperación Laboral  
de América del Norte

*Néstor de Buen*

5

Estándares laborales y globalización:  
el caso del ACLAN

*Bertha E. Luján*

13

Cooperación laboral transnacional  
en América del Norte a finales  
de los noventa

*Bodil Damgaard*

23

### América Latina

La reforma laboral en América Latina:  
perspectivas comparadas  
sobre el caso Mexicano

*María Lorena Cook*

38

### México

Los sindicatos mexicanos y la reforma  
institucional: oportunidades para  
el cambio de naturaleza  
en la globalización

*Graciela Bensusán*

51

### Análisis de Coyuntura

Último tercio de un sexenio turbulento  
*Miguel Ángel Romero M.*

63

### Medio ambiente y salud

Matamoros: Transición política,  
industria maquiladora y salud

*Miriam Alfie C.*

*Luis H. Méndez B.*

79

### Partidos políticos y procesos electorales

La estructura del Partido  
Revolucionario Institucional; las  
reformas urgentes

*Francisco Reveles Vázquez*

94

### Panorama internacional

La crisis financiera Rusa

*Juan Froilán Martínez Pérez*

106

### Reseñas

Después del despido. Desocupación  
y familia obrera

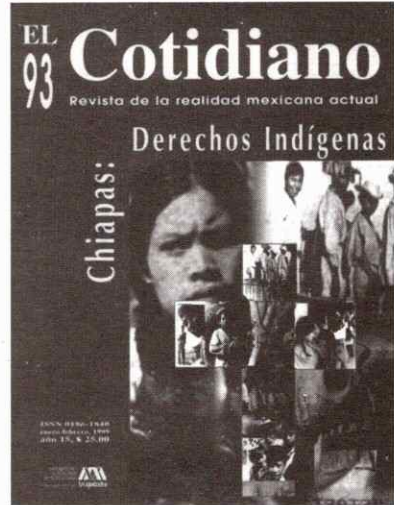
*Luis Ángel Gómez*

117

### Orientación bibliográfica

118

# EL Cotidiano



Complete su colección, al suscribirse solicite hasta 12 diferentes ejemplares de la revista bimestral

**EL Cotidiano** que recibirá gratuitamente

Precios de suscripción (6 ejemplares):

- \$150.00 En el D.F.
- \$ 210.00 En el interior de la República
- USD \$ 45.00 En el extranjero

Formas de pago:

\* Cheque certificado

\* Giro Postal

\* A nombre de la Universidad Autónoma Metropolitana

Información y ventas:

Adriana Corona Miranda

☎ 724-45-36, 724-43-09 Fax.: 724-43-09

Apartado postal 32-031, C.P. 06031, México, D.F.



## SUSCRIPCIONES

Fecha: \_\_\_\_\_

Adjunto cheque certificado ( ) o giro postal ( ) por la cantidad de \$ \_\_\_\_\_ a favor de la **UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**, por concepto de suscripción y/o pago de ( ) ejemplares de la revista **EL Cotidiano** a partir del número ( )

– Deseo recibir por promoción los números: \_\_\_\_\_

Nombre: \_\_\_\_\_

Calle y número: \_\_\_\_\_

Colonia: \_\_\_\_\_ Código postal: \_\_\_\_\_

Ciudad: \_\_\_\_\_ Estado: \_\_\_\_\_

Teléfono: \_\_\_\_\_

– Si requiere factura, favor de enviar fotocopia de su cédula fiscal

RFC \_\_\_\_\_ Dom. Fiscal \_\_\_\_\_

# P resentación

**E**ste número de *El Cotidiano* aborda una problemática de creciente interés en medios académicos, profesionales y sociales. Se trata de revisar la experiencia de aplicación del instrumento de cooperación laboral paralelo al TLC durante los primeros cinco años de su vigencia y su relación con la formulación de estándares laborales nacionales e internacionales, encaminados a fortalecer los derechos de los trabajadores en Norteamérica. Esta búsqueda se orienta a impedir que un modelo de integración con derechos laborales y sociales de bajo perfil se imponga en el resto del continente, reproduciendo las actuales tendencias excluyentes de la globalización.

Al respecto, uno de los hallazgos con mayores evidencias en los artículos aquí reunidos es la existencia de serios obstáculos en el ejercicio de los derechos colectivos en los tres países, aunque en diverso grado y originados en diversas problemáticas. Esta situación no podrá ser corregida si no se logra en el futuro inmediato una mejor articulación entre las normas nacionales y los instrumentos de regulación vinculados al comercio internacional. Sin embargo, se trata de una meta obstaculizada por numerosos malentendidos, argumentos fallidos y, también, por el desconocimiento de las legislaciones y sistemas de relaciones laborales internos, con que se llegó a la firma del TLC.

Desde entonces, muchos de estos obstáculos han comenzado a allanarse. El avance de la investigación teórica y empírica ha demostrado que buena parte de los supuestos que influyeron en la ausencia de una regulación laboral trinacional no tenían fundamento. Tampoco se cumplieron las promesas de beneficios generalizados o de la gradual eliminación de las asimetrías como consecuencia de la desaparición de las barreras comerciales, las nuevas garantías a la movilidad del capital y la flexibilidad laboral. Por el contrario, aumentan cada vez más los partidarios de revisar el enfoque "neoliberal" que acompañó a estos procesos y de promover el desarrollo de instituciones y organizaciones capaces de restaurar los equilibrios y consensos perdidos en los últimos quince años.

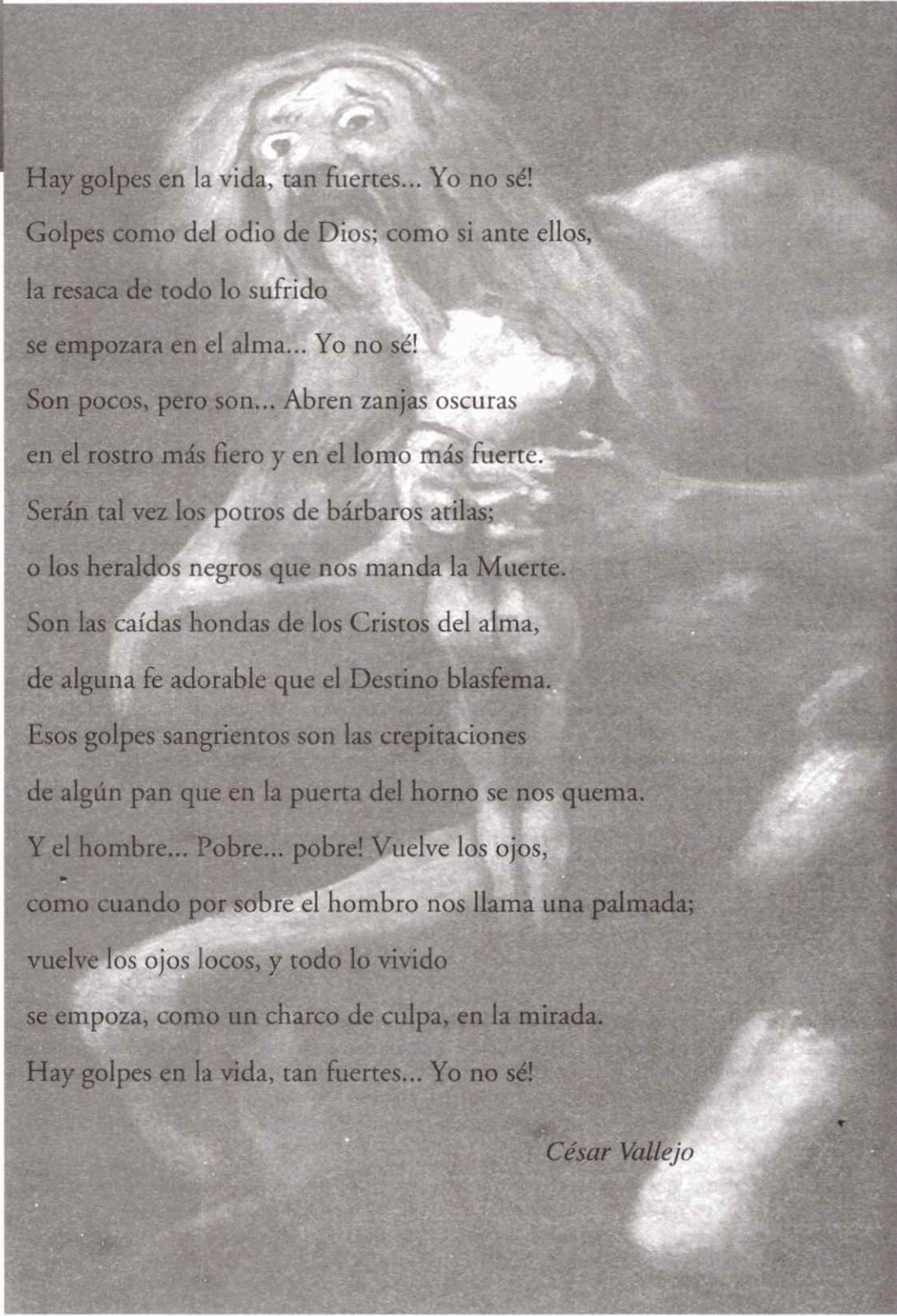
Como lo muestra la nutrida bibliografía reunida en este número, se ha renovado el interés por este viejo tema, que había sido formulado como fundamento de la creación de la OIT en 1919. Entonces, se compartía la convicción de que si un solo país en el mundo tuviera la posibilidad de competir con otros, abatiendo o incumpliendo los derechos de los trabajadores, éstos se verían amenazados en los demás países. La intensificación del comercio y la relocalización de capitales en las dos últimas décadas ha probado con creces la realidad de esta amenaza, que sigue presionando a las escasas fortalezas de los derechos sociales, como la que existe en la Unión Europea. Igualmente se ha llegado a un consenso cada vez mayor acerca de la insuficiencia de los convenios internacionales y de la misma OIT (en su estado actual) para garantizar estándares laborales mínimos. De ahí la importancia de dedicar un espacio a la revisión de las potencialidades y limitaciones del ACLAN para impedir la represión artificial de los salarios y de los sindicatos, como recurso para aumentar la competitividad en el norte del continente.

Las contribuciones de de Buen, Luján y Damgaard ofrecen importantes elementos de juicio al respecto. Hay visiones distantes, en razón de las diversas perspectivas analíticas de los autores, lo que permitirá a los lectores comprender los distintos matices y fijar posiciones en esta compleja y polémica problemática. Los trabajos restantes, de Cook y Bensusán, abordan el otro lado de la moneda: las reformas laborales internas en el contexto de los procesos de integración regional. De esta forma se pone el énfasis en las conexiones entre ambas formas de regulación (nacional e internacional) capaces de ofrecer verdaderas garantías para los derechos de los trabajadores, como se ha estado haciendo sin reparos a favor de los inversores.

En suma, estos trabajos se proponen difundir en medios más amplios lo que los especialistas y actores sociales debaten y proponen hoy a los respectivos gobiernos en materia de regulación laboral, de cuya evolución dependerá en gran medida la posibilidad de mejorar en el futuro la creciente desigualdad entre y dentro de los países resultante de la liberalización comercial.

Graciela Bensusán  
Coordinadora del número

# Los Heraldos Negros



Hay golpes en la vida, tan fuertes... Yo no sé!  
Golpes como del odio de Dios; como si ante ellos,  
la resaca de todo lo sufrido  
se empozara en el alma... Yo no sé!  
Son pocos, pero son... Abren zanjas oscuras  
en el rostro más fiero y en el lomo más fuerte.  
Serán tal vez los potros de bárbaros atilas;  
o los heraldos negros que nos manda la Muerte.  
Son las caídas hondas de los Cristos del alma,  
de alguna fe adorable que el Destino blasfema.  
Esos golpes sangrientos son las crepitaciones  
de algún pan que en la puerta del horno se nos quema.  
Y el hombre... Pobre... pobre! Vuelve los ojos,  
como cuando por sobre el hombro nos llama una palmada;  
vuelve los ojos locos, y todo lo vivido  
se empoza, como un charco de culpa, en la mirada.  
Hay golpes en la vida, tan fuertes... Yo no sé!

*César Vallejo*

# El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte

Néstor de Buen \*

*El problema, finalmente, lo tenemos que resolver los mexicanos. El proyecto del PAN y el anteproyecto del PRD de Ley Federal del Trabajo tienen la solución, pero la mayoría priista en el Senado impide que el Congreso de la Unión pueda aprobar una propuesta conjunta de los dos partidos, suponiendo sin conceder que las concertaciones no lleven al PAN a otra alianza vergonzosa con el PRI. Por lo pronto, un casi borrador de "Código Federal de Procedimientos del Trabajo" nacido de la Nueva Cultura Laboral (corporativismos en plenitud y tutela estatal en forma conjunta), reafirma ese corporativismo.*

## La historia preliminar que no hay que olvidar

**Y**o diría... diría, que el ACLAN nació como una reacción frente a la evidencia, vergonzante para nosotros, de que teniendo una legislación laboral nada despreciable (aunque requiera de una conveniente reforma que actualice derechos de los trabajadores, mejore la productividad con reparto de sus beneficios y acabe con el maldito corporativismo), en México ocurre que no la aplicamos. Y para ello creamos, desde la sagrada Constitución, los instrumentos que hacen muy difícil la justicia laboral.

Nuestros vecinos del norte, los del norte más cercano, no los del norte canadiense, no tenían ni idea de que en México existía un derecho laboral consagrado de no malas cualidades. Tampoco los canadienses lo sabían aunque su opinión no importaba tanto. Acostumbrados a que en sus inmensos territorios,

sus leyes laborales sirven para reprimir el derecho de huelga y hacer difícil el ejercicio de la libertad sindical, pero no se ocupan de los derechos individuales, quedaron sorprendidos cuando supieron que lo nuestro, en materia individual es más generoso, sin serlo ya, a estas alturas, demasiado. Quizá no sabían que como todo buen sistema corporativo, el mexicano, siguiendo las huellas de los fascismos, es generoso con los derechos individuales y controla eficazmente los colectivos.

Por aquellos rumbos los beneficios de los descansos, pago de tiempo extra, cierta protección contra el abuso del trabajo infantil (que en el campo no se considera trabajo, por alguna razón misteriosa), igualdad de condiciones de mujeres y hombres y varios etcéteras, son conquistas logradas por sindicatos, que sí son sindicatos, en sus difíciles negociaciones colectivas.

No debe extrañar entonces que ante el anuncio de la posibilidad de un Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), las organizaciones sindicales norteamericanas ha-

\* Articulista de *La Jornada*.

yan alertado, con apoyo en los rumores (más que ciertos) de que las cosas laborales no andaban muy bien al sur de la frontera, en contra de su celebración.

No les faltaba razón. Conscientes de los desastrosos salarios mexicanos, particularmente los mínimos, la AFLCIO puso el grito en el cielo por el riesgo de que las empresas obsoletas (que abundan) en el noreste norteamericano, automotrices y siderúrgicas, entre otras, decidieran viajar al sur dejando en el desempleo a muchos trabajadores y creando con ello un problema social de enorme magnitud.

No hay que olvidar que los “americanos” (nombre que creen patentado y no parece que tengan toda la razón), de antiguo vienen fijando reglas de juego en sus convenios comerciales (Cuenca del Caribe, de manera particular) que a cambio de una condición de preferencia comercial, imponen reglas muy estrictas para los que pretenden ser sus socios: aceptación de las normas internacionales de trabajo de mayor importancia; ratificación del Convenio 87 de libertad sindical (que los americanos no han aprobado), regímenes no comunistas; oportunos tratados de extradición con Estados Unidos; nada de ventajas comerciales para otros países competidores; respeto total a derechos de autor y de patentes y marcas, y otros requisitos por el estilo que con motivo del LXXV aniversario de la OIT, su presidente Michel Hansenne calificó, con crítica nada velada, de “cláusulas sociales”, alertando en contra de su uso que puede significar y significa una ventaja indebida de un país rico sobre los países pobres.

El gobierno del presidente Bush quería el TLC. Y lo quería, precisamente, por aquello que tenía, desde la perspectiva sindical, de negativo. Porque republicano él, defendía los intereses de su clase (que no se diferencia casi nada de la de los demócratas) y le interesaban los salarios bajos, las escasas defensas mexicanas contra la contaminación ambiental y, a fin de cuentas, un enclave de costos muy menores, sin barreras aduanales, que le permitirían a su país superar las notables desventajas frente a los competidores alemanes y japoneses por el simple mecanismo de mínimos costos de producción.

La presión de los sindicatos obligó a Bush a buscar aliados en México. Mandó una abundante representación a nuestra STPS que regresó a Washington con un Memorandum de Entendimiento (principios de 1992) y un informe preciso de la realidad laboral de México. Para los americanos fue una sorpresa ese documento porque ignoraban casi todo de nosotros, en la misma medida en que nosotros ignorábamos casi todo de su vida laboral. Salvo, tal vez de oídas, la famosa Ley Taft-Hartley, inventada por el presidente Truman, propicia para los controles de las huelgas y de los sindicatos. Sustituyó de mala fe a la famosa Ley Wagner impuesta por el presidente Roosevelt en los tiempos románticos en que la pavorosa crisis iniciada en 1929 se resolvió con la combinación exitosa de la sensibilidad del presidente norteamericano y la malicia del economista inglés Keynes.

A principios de mayo de 1992, en justa reciprocidad, una comisión mexicana encabezada por la Subsecretaria “B” de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) Norma Samaniego viajó a Washington para discutir y firmar unas bases de cooperación que acabaron por convencer al inquieto Congreso norteamericano, que a fines de ese mes le aprobó el *fast track* a Mr. Bush.

Poco después los canadienses, arrepentidos hasta el dolor de su inicial acuerdo con los americanos (ALC 1989), que entregaba sin escrituras su petróleo en caso de guerra, hicieron el tercio.

Fue un largo proceso de discusión del TLC, diferido al principio por Estados Unidos que querían forzar a México a condiciones no aceptables y que después, cuando se les acercaba la Convención republicana en Houston, trataron de acelerar aunque hayan dejado en el camino sus evidentes ambiciones sobre nuestro petróleo (cuyos veneros –López Velarde *dixit*– inventó el diablo. ¡Y vaya que sí lo inventó!). El Hotel Watergate, de curiosa recordación, de nuevo presencié un drama.

En Houston, Carla Hills, la jefa de la delegación comercial norteamericana, haría el discurso inaugural poniendo de manifiesto la importancia que al TLC le daba su patrón, Mr. Bush, en la búsqueda de la reelección. Pero no



contaban con la astucia de su coqueto contrario, el señor Clinton, que entre andanzas amorosas inventaba discursos importantes. Lo fue, sobre todo, el que pronunció el 4 de octubre de 1992 en la Universidad Estatal de Carolina del Norte, donde aceptó la celebración del TLC pero a su modo. De seguir el camino de Bush, decía Clinton, los trabajadores norteamericanos no podrán comprar los productos que las empresas norteamericanas, trasladadas al sur de la frontera, fabrican en México, un país que no respeta sus normas laborales y que mantiene un nivel de contaminación intolerable.

Se dictó sentencia el 4 de noviembre de ese mismo año, día de las elecciones. Bush tuvo que buscar refugio en Dallas y Clinton, entre torpezas increíbles, empezó a vivir en su nueva Casa Blanca.

Es claro que el gobierno mexicano se preparó para la guerra. La SECOFI, la STPS, la SHCP y, por supuesto, la Presidencia, con el inquieto e inteligente Carlos Salinas de Gortari al frente de su ejército comercial, mandado en la primera línea de fuego por Jaime Serra, un negociador insuperable, por Herminio Blanco, que no canta mal las rancheras y por Jaime Zab Ludowsky, con Norma Samaniego como cabeza de la breve comisión laboral, midieron y allanaron el terreno para una lucha que se antojaba larga y difícil.

En marzo de 1993 se realizó la primera junta en Washington. Allí Herminio Blanco, bien prevenido, marcó las tres reglas del juego: no reabrir el TLC, no aceptar sanciones que importasen ventajas comerciales indebidas y no permitir la afectación de la soberanía. Y fue

notable, desde un principio, que Canadá, en esa etapa (y casi hasta el final) estuvo más cerca de México que de sus vecinos sureños. Al final de la historia se descubrió la causa: su aprobación del ACLAN se hizo en pedacitos. Dejó intacta la soberanía de sus provincias para aceptarlo y sólo estableció un limitado compromiso federal.

En la siguiente reunión, realizada en la ciudad de México (y amenizada en su final por una intervención ruidosa, sin contacto directo: paredes de por medio, de la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio que encabezaba una tal Bertha Luján), la delegación americana puso de manifiesto sus perversas intenciones.

No eran escasas: crear una Comisión de Cooperación Laboral de las tres naciones encabezada por un secretario gene-



FOTO: YURI VALECILLO

ral a la manera de Pepe Stalin (pero capitalista, aunque quizá Stalin también lo era o, al menos, capitalista monopólico de Estado) o de Naciones Unidas, con facultades de invasión ilimitadas con fines de inspección *in situ* en los lugares en que se violaran las normas laborales; un equipo numeroso de especialistas económicos y jurídicos adicionado con apoyo administrativo e inspectores abundantes y el control más riguroso que fuere posible sobre las actuaciones laborales de los tres gobiernos. No faltaba el reclamo de que se prohibiría bajar salarios para competir mejor; que se sometería a previa autorización de la Comisión Laboral de América del Norte cualquier reforma constitucional o legal en materia laboral y que se ejercería vigilancia estrecha sobre los juicios y sus resoluciones finales a fin de respetar *the due process of law*.

Al final, por supuesto, se sugerían sanciones y como muestra del espíritu social (que supuestamente México no tenía) se proponía una lista reducida de principios laborales.

Fue un largo combate, inolvidable, con una delegación mexicana breve en la línea de batalla (cuatro miembros, sólo un especialista laboral) y consulta nocturna con los ocupantes del llamado "cuarto de junto", representantes empresariales y sindicales (unos y otros absolutamente corporativos pero muy inteligentes) que fiscalizaron el proceso en todo momento y, a fin de cuentas, dieron su apoyo, no sin discusiones, a cada uno de los artículos que se fueron aprobando, previo desencorchetamiento (¡espléndido sistema de trabajo!) de los puntos difíciles.

La lucha, tenaz y prolongada, con etapas en Ottawa y Oaxtepec, con cambios de la delegación norteamericana en materia laboral, dirigida los primeros meses por un economista fiel seguidor del secretario de Trabajo Robert B. Reich, pero incapaz de entender los misterios del tema y de Oaxtepec hasta el final por un cubano norteamericano de extraordinaria inteligencia Joaquín (Jack) R. Otero, hombre de la AFLCIO, amigo de Clinton y viceministro de trabajo, culminó de nuevo en Washington. Era el fin del verano y muy próxima la discusión en el Congreso sobre el sí o el no del *fast track*.

No faltaron emociones en la recta final. El Congreso, con apoyo republicano, aprobó el TLC amortiguado en sus efectos ambientales y laborales por los Acuerdos Paralelos aprobados por el equipo de Clinton. El 1º de enero del año siguiente, el TLC y el ACLAN entraron en vigor, y otras cosas también, por lo menos en México.

¿Cuáles fueron, a fin de cuentas, los resultados? Es un tema que vale la pena analizar.

## El discutido documento

Es un documento interesante. Lo precede un Preámbulo al que siguen siete partes y algunos anexos de los que interesa, fundamentalmente, sólo el primero.

En el Preámbulo se repiten, en cierta manera, las declaraciones rimbombantes del TLC. Es importante anotar que sobre los propósitos comerciales de crear un mercado más amplio y seguro para los bienes y servicios producidos en los territorios de los socios, que sería el tema principal, se subraya la necesidad de estimular la competitividad, mejorar el empleo y las condiciones de trabajo y "proteger, ampliar y hacer efectivos los derechos básicos de los trabajadores".

Destaca en ese Preámbulo el respeto permanente por la Constitución y la legislación de cada Parte, lo que quiere decir, simplemente, que el ACLAN no se propone introducir cambios en esas normas.

En lugar de prohibir la rebaja de los salarios y condiciones de trabajo se dice que la prosperidad mutua dependerá "de promover la competencia fundada en la innovación y en niveles de productividad y calidad crecientes" y se agrega un canto a la inversión en el desarrollo permanente de los derechos humanos, la promoción de la estabilidad en el empleo (propuesta mexicana); el fortalecimiento de la cooperación obrero-patronal (manifiesto contra la lucha de clases); la promoción de niveles de vida más altos "a medida que se incrementa la productividad"; el estímulo a las consultas y el diálogo entre las organizaciones laborales, las empresariales y el gobierno (con-

certación social); el estímulo a la inversión y el estímulo al cumplimiento de las leyes laborales que, en el fondo, es el tema principal.

La primera parte clasifica los objetivos que son, en última instancia, los mismos principios del Preámbulo con un agregado interesante: "Promover la transparencia en la administración de la legislación laboral", algo que obviamente se dirige a México, tan negativo frente a la posibilidad de implantar archivos públicos de registros sindicales y de convenios colectivos.

La segunda parte, denominada "Obligaciones", se ocupa y preocupa de la efectiva aplicación de las normas laborales, con énfasis en el acceso de los particulares a los procedimientos y un homenaje especial a las reglas del debido proceso legal entre las que destaca que las resoluciones laborales no serán objeto de revisión por los personajes del Acuerdo.

A la Comisión para la Cooperación Laboral se refiere la tercera parte. La integra un Consejo Ministerial (secretarios o ministros de trabajo de las partes o quien éstos designen), con amplias facultades en su carácter de organismo rector de la Comisión. Se le impone la obligación de promover actividades de cooperación en cualquier asunto de carácter laboral, y se fijan los mecanismos correspondientes que pueden ser seminarios, cursos de capacitación, grupos de trabajo, proyectos de investigación conjunta, asistencia técnica y "cualquier otro medio que las partes acuerden".

El personaje principal de la Comisión será el "Secretariado", presidido por un director ejecutivo, que tiene facultades administrativas y, entre otras, la de preparar informes descriptivos "con base en la información disponible al público, proporcionada por cada una de las Partes" sobre legislación y procedimientos administrativos en materia laboral; tendencias y estrategias administrativas relacionadas con la puesta en práctica y la aplicación de la legisla-

ción laboral, condiciones del mercado laboral y asuntos relativos al desarrollo de recursos humanos, "tales como programas de capacitación y de ajuste". Obviamente también deberá preparar estudios sobre cualquier asunto que el Consejo le solicite.

En cada país se constituye una Oficina Administrativa Nacional (OAN) a nivel de gobierno federal que servirá de organismo de enlace con el Secretariado y cuya función principal es servir como centro de recepción de quejas presentadas en el país de residencia con motivo de supuestas o reales violaciones al ACLAN (reglas laborales vigentes) producidas en otro de los países.

En cada país se podrán constituir comités consultivos nacionales integrados por representantes sectoriales o, en su caso, por delegados de los gobiernos federales, estatales o provinciales (en homenaje al Canadá).

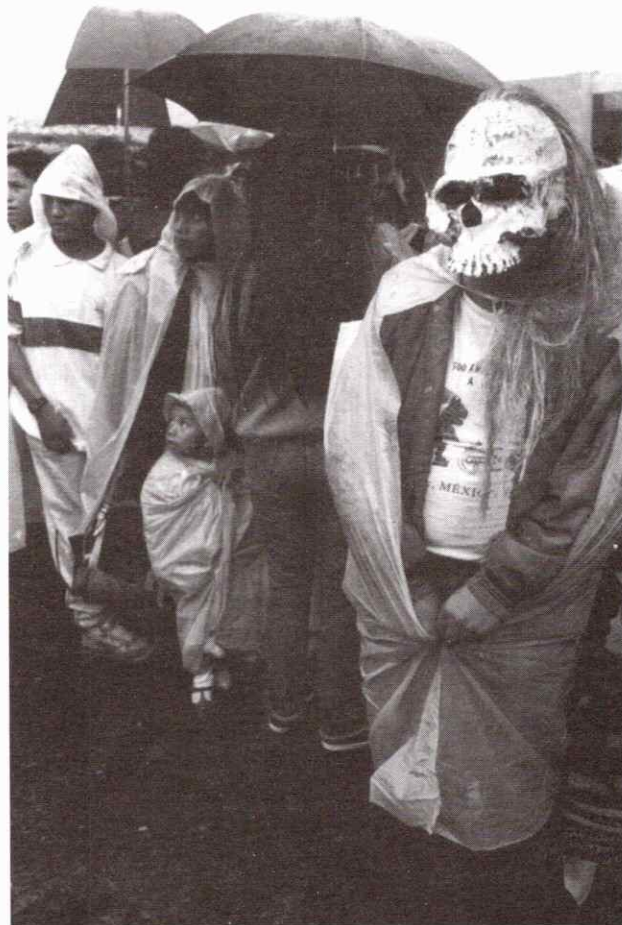


FOTO: ESFERA

En la cuarta parte se regulan las “Consultas y evaluaciones para la cooperación”. Es, quizá, el tema central ya que en ese punto es posible todo. De hecho se instaura un procedimiento de quejas para el caso de alguna denuncia presentada en una OAN, en el que puede participar un comité evaluador de expertos (con presidencia de un experto incluido en una lista de la OIT), que rendirá opinión sobre el tema, con derecho a réplica del país acusado y rendición de un informe final que valdrá en la medida en que sea publicado, lo que no necesariamente tiene que ocurrir porque el Consejo Ministerial puede no acordarlo.

Estas consultas son importantes porque se expresan en audiencias públicas en las que se oye el dicho de testigos y de expertos nombrados por los interesados. Su valor deriva, como lo demuestra la experiencia, de la publicidad que rodea a esas audiencias.

Es interesante subrayar que no se podrá convocar a un comité evaluador de expertos si se trata de un problema político, lo que quiere decir, relativo a la supuesta violación de derechos colectivos, esto es, libertad sindical, negociación colectiva o derecho de huelga. Pero, además, el tema denunciado tendrá que referirse a un problema relacionado con el comercio, lo que significa que la violación invocada afecte a la competencia. Además, la violación debe referirse a normas sustancialmente iguales en el país de denuncia y en el país denunciado.

La Quinta Parte se dedica a la solución de controversias. Aquí aparecen los candados que ponen de manifiesto la debilidad del ACLAN. Porque a ese punto sólo pueden llegar quejas que se refieran a la aplicación de normas técnicas laborales de una parte en materia de seguridad e higiene en el trabajo, trabajo de menores o pago de salarios mínimos, siempre y cuando reflejen una pauta persistente de conducta. Eso significa que no se podrán invocar hechos aislados.

La valoración de las violaciones será hecha por un panel arbitral integrado por cinco expertos. Se prevé un procedimiento de larga duración, con derecho a réplica del país acusado y al final, sanciones económicas y suspensión temporal de los derechos derivados del TLC. Es pertinente anotar que el valor de las

sanciones económicas se aplicará en el país infractor para mejorar los servicios de inspección o de remedio de las violaciones.

La sexta parte contiene las disposiciones generales, entre las que destacan la referencia a los temas que pueden ser objeto de controversias de los que se separan los asuntos políticos (derecho colectivo) y las reglas relativas a trabajo de menores o salarios mínimos. Respecto de estos dos puntos interesa el cumplimiento de las normas, no su contenido.

La séptima parte contiene las reglas de vigencia y abre la posibilidad de que otro país se adhiera al ACLAN.

Tiene una importancia especial el Anexo 1, el cual enlista los principios laborales. Lo interesante es el párrafo introductorio que vale la pena transcribir:

*Los siguientes son lineamientos que las partes se comprometen a promover, bajo las condiciones que establezca su legislación interna, sin que constituyan normas comunes mínimas para dicha legislación. Su propósito es delimitar áreas amplias de atención en que las Partes han desarrollado, cada una a su manera, leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas que protegen los derechos y los intereses de sus respectivas fuerzas de trabajo.*

Como puede verse, no se trata de una carta social y ni siquiera de un conjunto de normas que comprometan. Son, simplemente, llamadas de atención. Su enunciado, sin embargo, es interesante: libertad de asociación y protección del derecho a organizarse; derecho a la negociación colectiva; derecho de huelga (que impuso la delegación mexicana); prohibición del trabajo forzado; restricciones sobre el trabajo de menores; condiciones mínimas de trabajo (salario mínimo y pago de tiempo extra); eliminación de la discriminación en el empleo; salario igual para hombres y mujeres; prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales; indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales y protección de los trabajadores migratorios (igualmente propuesta mexicana).

Si hay algo que puede destacarse es que el ACLAN no menciona para nada la justicia

social. Esto es explicable: no se trata de un mecanismo protector de los trabajadores sino de un mecanismo que trata de inhibir la competencia desleal derivada del incumplimiento de las normas laborales. Nació como un instrumento de cláusula social y si se mencionan los derechos de los trabajadores es porque su violación puede implicar ventajas comerciales para el país en el que se haya cometido la infracción.

Sus objetivos principales son evidentes: productividad, competitividad y calidad. Los derechos de los trabajadores son simple pretexto.

### La vida del ACLAN

No tengo a la mano las estadísticas de las denuncias presentadas particularmente en contra de México, aunque no falte alguna de Canadá contra Estados Unidos y de México también en contra de Estados Unidos.

El problema es que las denuncias contra México y contra Estados Unidos no tienen otro valor que el de haber provocado audiencias públicas y como consecuencia, una publicidad negativa para el país en que se cometió la infracción. Pero, en rigor, son denuncias sobre temas que no podrían generar una convocatoria a un comité evaluador de expertos y mucho menos a un panel arbitral por la sencilla razón de que se refieren, en esencia, a problemas políticos, esto es, a violaciones a los derechos colectivos.

Es importante precisar que en la prolongada discusión del ACLAN México se defendió con todo frente a la posibilidad de que se pusiera de manifiesto su corporativismo, la existencia de contratos colectivos de trabajo de protección, el registro de los sindicatos y el control del derecho de huelga. Y acabar con eso era el objetivo claro y definido de la delegación norteamericana. No lo lograron y en esa medida, México obtuvo un resultado favorable a su política corporativa aunque nunca favorable a sus trabajadores.

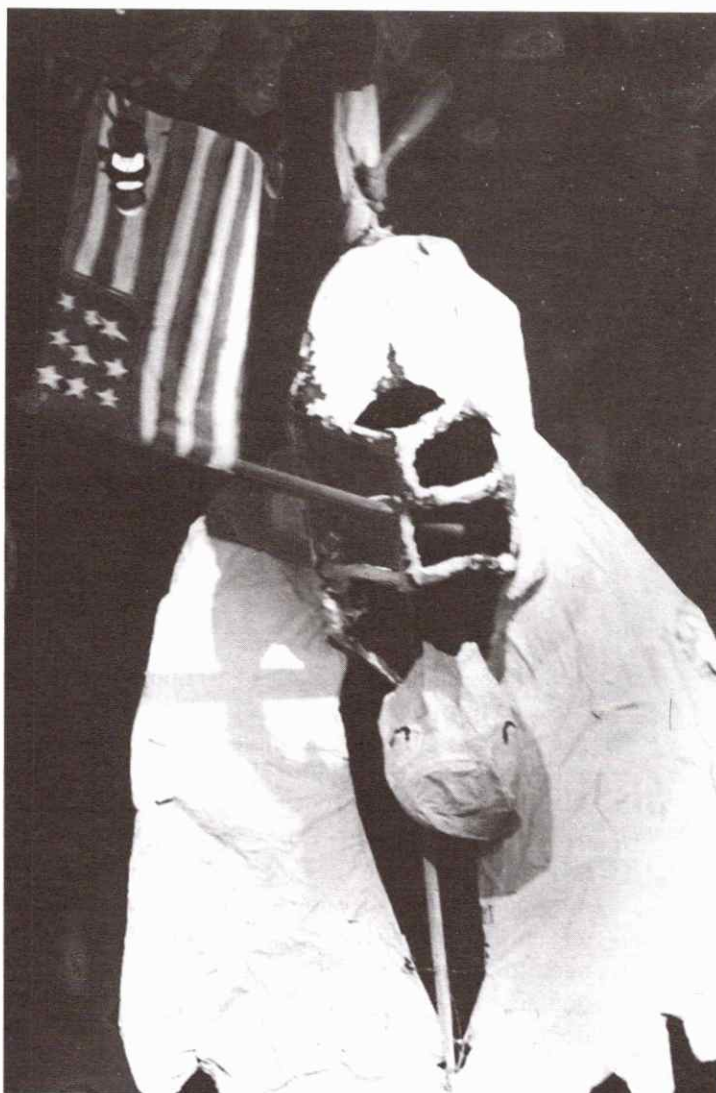


FOTO: ESFERA

Era lógica esa actitud porque de lo contrario, la debilidad mexicana derivada de su constante violación a los derechos colectivos, lo habría convertido en reo permanente de acusaciones fundadas.

Ésa es la razón para definir los derechos colectivos como derechos políticos y excluirlos, inclusive, del control de los comités evaluadores de expertos.

Buena prueba de ello ha sido la naturaleza de las quejas presentadas contra México. En todos los casos se ha planteado el problema, vigente sobre todo en la zona de maquila, de que se ha despedido a trabajadores que pretendían constituir o adherirse a un sindicato independiente, claramente en contra de los sindicatos firmadores de contratos de protección cuya afiliación a la CTM o a la CROC, principal-

mente (aunque también a la CROM) es la nota permanente.

El problema es que toda la zona de maquila en la frontera con Estados Unidos está protegida por ese tipo de contratos, obviamente con la bendición estatal que de esa manera procura garantizar a los empresarios extranjeros una tranquilidad absoluta en sus relaciones laborales.

La razón es muy clara. En este momento (enero de 1999) hay más de un millón de trabajadores laborando en la frontera con salarios promedio más altos que en el resto del país (alrededor de tres salarios mínimos), lo que evidentemente favorece a la solución del problema social más grave que padece México: el absoluto desempleo.

Más allá de las estadísticas, que no son tales, sino simples encuestas urbanas del INEGI, que presenta cifras de desempleo de alrededor del 2.4% (que no se refiere al desempleo sino a la ocupación, que no es lo mismo), lo cierto es que carece de empleo alrededor del 50% de la PEA. Quizá un 45% esté en la economía informal y el resto sin quehacer alguno. En esos términos, la frontera representa una solución nada despreciable (independientemente de que sus cifras de exportación sean endebles por naturaleza, ya que se exporta simplemente el valor agregado de la mano de obra) para el problema endémico del desempleo. Y ayuda un poquito para amortiguar el déficit de la balanza comercial.

Para Estados Unidos, el ACLAN no fue satisfactorio. A Canadá no le afectó demasiado dada su relativa aceptación. Y para México representó un parapeto que impide la intervención extranjera en temas tan íntimos como la política corporativa.

Los trabajadores mexicanos ganaron muy poco, si es que ganaron algo. Los sindicatos norteamericanos aprendieron que no es despreciable una alianza con sus colegas del sur, no los corporativos, para evitar el desplazamiento de su mano de obra. Por ello, en los últimos años, la vieja alianza con la CTM ha sido abandonada. Hoy, la AFLCIO prefiere vincularse con los sindicatos independientes, particularmente el FAT.

El problema de fondo es que, no obstante las advertencias de Clinton, los que han logrado sus objetivos son los empresarios norteamericanos que en las zonas de maquila logran costos muy bajos que les permiten una competencia internacional más cómoda. Con lo que las ideas de Mr. Bush han encontrado buen ambiente a pesar del Acuerdo paralelo en materia laboral.

Hay datos interesantes. Cuando en algún país de Centroamérica, en particular Costa Rica, se intentó la incorporación al TLC, Estados Unidos se opuso exigiendo convenios directos. No le interesaba la extensión de los efectos del ACLAN.

En ese sentido, México debe estar satisfecho, si por México entendemos su gobierno neoliberal y conservador. Los trabajadores también en alguna medida en cuanto han conseguido empleo que está mejor pagado que en el resto del país. A cambio, su exigencia por hacer valer los derechos colectivos ha fracasado de manera continua y estrepitosa. En el único conflicto en que el gobierno federal (no el local del PAN) dio la razón a los independientes, el de una maquiladora coreana en Tijuana, con titularidad para un sindicato FAT, la fiesta terminó con la huida nocturna de la empresa que dejó a los trabajadores con un sindicato democrático pero sin trabajo.

El problema, finalmente, lo tenemos que resolver los mexicanos. El proyecto del PAN y el anteproyecto del PRD de Ley Federal del Trabajo tienen la solución, pero la mayoría priista en el Senado impide que el Congreso de la Unión pueda aprobar una propuesta conjunta de los dos partidos, suponiendo sin conceder que las concertaciones no lleven al PAN a otra alianza vergonzosa con el PRI. Por lo pronto, un casi borrador de "Código Federal de Procedimientos del Trabajo" nacido de la Nueva Cultura Laboral (corporativismos en plenitud y tutela estatal en forma conjunta), reafirma ese corporativismo.

Las esperanzas, relativas, descansan en cambios políticos de altura. Pero eso no pasa de ser en este momento una utopía.

Polanco, D.F. y Vallescondido, Atizapán de Zaragoza, Mex., enero de 1999.

# Estándares laborales y globalización: el caso del ACLAN

Bertha E. Luján\*

Con el TLC, las grandes empresas originalmente nacionales aceleran un proceso doble de asociación con transnacionales y de expansión transnacional hacia otros países, sobre todo latinoamericanos. Mientras tanto, en México los niveles de desigualdad económica y social se aceleran, aumentando el desempleo y la precarización del empleo, ampliándose además el desmantelamiento de la planta productiva nacional con el cierre de miles de micro, pequeñas y medianas empresas y manteniéndose los niveles de caída salarial y deterioro social. Al mismo tiempo, se sostiene el régimen de control sindical que permite la continuidad de las políticas de incremento a la productividad y de bajos salarios, lo que produce que la brecha salarial entre los trabajadores de México, Estados Unidos y Canadá se amplie. Hoy en día, el salario de una hora de trabajo de un obrero estadounidense paga ocho horas de un obrero mexicano; el porcentaje del producto que reciben el total de trabajadores en Estados Unidos es dos veces mayor del que reciben los trabajadores mexicanos.

## Globalización neoliberal

La globalización, entendida como una nueva manifestación en la etapa de internacionalización del capital, o como "el proceso por el cual el capitalismo se extiende de manera más uniforme hacia el conjunto de las naciones",<sup>1</sup> es una realidad que atraviesa todos los países del norte y sur del mundo.

Este proceso conducido por las trecientas empresas transnacionales, que poseen el

26% del PIB mundial, que proclama el libre comercio como el motor principal de crecimiento económico de los países, y la apertura de las economías al comercio y flujos de inversión internacionales, se ha convertido en el nuevo paradigma del desarrollo.<sup>2</sup> Empero, la globalización de las empresas transnacionales no ha significado el progreso de la economía mundial, sino todo lo contrario, pues ha producido: niveles de desempleo masivo, permanente y creciente; la precarización del empleo y la caída salarial, junto con procesos alarmantes de concentración del ingreso y de la riqueza, así como la pauperización creciente de amplios sectores de la sociedad, la pérdida de soberanía de las naciones y la crisis de los pro-

\*Miembro de la Coordinación Nacional del Frente Auténtico del Trabajo (FAT).

<sup>1</sup> Rocío Mejía y Mario B. Monroy (eds.), *El ajuste estructural en México. Las políticas del Banco Mundial del Fondo Monetario Internacional y sus consecuencias*, SIPRO, 1998.

<sup>2</sup> *Ibid.*

ductores nacionales, llegando en algunos casos a procesos de auténtico desmantelamiento de las plantas productivas nacionales.

La globalización económica facilita enormemente la movilidad de mercancías y capitales de un punto a otro del planeta, mientras se restringe la libertad de la mano de obra para movilizarse de la misma manera.<sup>3</sup> Este proceso ha implicado también la fusión de grandes empresas cuyo objetivo consiste en lograr el control monopólico de los mercados mundiales a través del abaratamiento de los costos de mano de obra, la obtención de economías de escala, el aumento de la productividad y la absorción de sectores estratégicos en economías nacionales. Como ejemplo, ahí están las monumentales alianzas estratégicas y fusiones en sectores claves como la industria aeroespacial, la automotriz, telecomunicaciones y de entretenimiento.<sup>4</sup>

A través de los acuerdos de libre comercio, las empresas transnacionales buscan acabar con las barreras nacionales a la libre circulación de capitales y mercancías, imponiendo nuevas reglas regionales o multilaterales que aseguren la libre movilidad y acción de los consorcios en los distintos países.

## La globalización desde abajo

El proceso de globalización ha sido estudiado sin embargo, casi de manera exclusiva, como un fenómeno inevitable e irremediable de modernización económica, caracterizado como hemos dicho, por el creciente poder del capital, el mercado y el desarrollo tecnológico. Pero éste proceso de globalización trae consigo también aspectos positivos para los trabajadores y los pueblos, que constituyen "determinaciones positivas en el abatimiento de las fronteras nacionales, no sólo para el capital sino también para el trabajo".<sup>5</sup>

<sup>3</sup> "Transformaciones mundiales, crisis y deudas. La inserción de México en las corrientes económicas globales", Instituto de Análisis y Propuestas Globales, diciembre 1998.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Rosa Albina Garavito E., "La Integración y la agenda laboral de fin de siglo, El caso del TLCAN", en *Procesos de*

Tres aspectos positivos que queremos destacar, producto de la globalización y en beneficio de los pueblos, son:

- a) En primer lugar, la creciente interrelación entre organizaciones sociales, ciudadanas y políticas que da paso a la transformación y creación de nuevas instituciones nacionales, regionales e internacionales con programas para enfrentar los nuevos procesos de integración regional o los crecientes acuerdos de liberalización comercial.
- b) La reorganización de los movimientos laborales de todo el mundo en términos de sus estructuras y alianzas internas y externas, y la fusión de organizaciones sindicales producto de decisiones estratégicas puntuales, que parten muchas veces de procesos prolongados de análisis del contexto en que se dan las negociaciones colectivas en sectores específicos, así como en las ventajas de acciones más concertadas para enfrentar las políticas neoliberales, la globalización y el resurgimiento exacerbado del antisindicalismo estrechamente ligado a estos fenómenos.
- c) La conformación de una nueva agenda de lucha por parte de trabajadores y pueblos, expresada en los distintos planteamientos sobre la inclusión de agendas y cláusulas sociales en los acuerdos internacionales sobre comercio e inversión, la demanda de fondos y mecanismos compensatorios para disminuir las asimetrías económicas y sociales, así como los planteamientos sobre la necesidad de alternativas económicas que aseguren sustentabilidad y justicia social.

Los procesos de convergencia social que mencionamos, se vienen dando en diferentes partes del mundo, como iniciativa y respuesta de organizaciones sociales y políticas, y no obstante que en cada región o país existen diferentes grados de desarrollo y diversos actores sociales o políticos participando, llama la atención la creciente confluencia de contenidos y acciones.

*Integracão Regional e a Sociedade*, Brasil, Paz e Terra, 1996.



Experiencias importantes en este campo son: la Carta Social y los Fondos Compensatorios de la Unión Europea, que por cierto tienden a debilitarse por el proceso de globalización y el tratado de Maastrich; el Sistema de Supervisión de la OIT, sobre el derecho de asociación, en todos los estados miembros, en base a la Declaración de Filadelfia y a su propia Constitución; y la Declaración de la OIT (1977) sobre política social y multinacionales, que prevee lineamientos para la acción de gobiernos, patrones, trabajadores y empresas transnacionales sobre cuestiones laborales. A nivel de América Latina, en el marco de la Comunidad Andina, existe la Carta Social, aprobada por el Parlamento Andino en 1994, que incluye principios y objetivos relacionados con democracia y derechos humanos, trabajo y seguridad social y defensa de los derechos de la mujer; así como el Convenio Simón Rodríguez de Integración Sociolaboral de 1973, que pretende armonizar las normas jurídicas laborales y de seguridad social, y establecer un régimen para la movilidad de la mano de obra en la subregión.<sup>7</sup>

## Las cláusulas sociales y el comercio

A partir de la idea de que “los productores del mundo deberían estar en libertad de competir en materia de calidad, precios, diseño, etc. Pero que no deberían de estar en libertad de violar determinadas normas de trabajo internacionalmente aceptadas”,<sup>8</sup> va consolidándose la demanda de distintos sectores laborales, sociales y políticos de incorporar cláusulas sociales a los acuerdos internacionales de comercio.

Estas cláusulas sociales entendidas como

*el conjunto de normas mínimas o equitativas de trabajo que condicionan el beneficio de las ventajas que surgen de los tratados comerciales [...] con la finalidad de mejorar las condi-*

<sup>6</sup> Informe Político del FAT, XI Congreso Nacional, FAT, diciembre de 1997.

<sup>7</sup> Víctor Osorio, “Reinventado el Continente. Agenda Social y Libre Comercio en las Américas”, ediciones RMAC, 1998.

<sup>8</sup> Américo Pla Rodríguez, “Cláusulas Sociales en los Acuerdos Internacionales sobre Comercio”. Trabajo mimeografiado presentado en el Seminario Internacional Los Pactos de Integración Regional, y el derecho Laboral.

*ciones de trabajo en los países exportadores, mediante la autorización de la aplicación de sanciones en contra de los productores que no cumplan normas laborales mínimas<sup>9</sup> han sido presentadas como demandas en distintos tiempos y lugares del mundo.*

Así tenemos en 1927, que la Conferencia Económica Internacional estudia el problema del *dumping social* instando a los gobiernos a aplicar formas de remuneración que permitan al trabajador obtener una parte equitativa del incremento de su rendimiento. Otro ejemplo lo encontramos en los convenios internacionales específicos, dados en el marco de la UNCTAD, sobre productos básicos (estaño en 1981, cacao en 1986, azúcar en 1987, caucho natural en 1987), en los que se contemplan disposiciones referidas al respeto de condiciones equitativas con el objeto de mejorar el nivel de vida de los trabajadores. En este mismo sentido, están las experiencias que brinda Estados Unidos a partir de 1983, como la Ley sobre Iniciativa concerniente a la Cuenta del Caribe (CBI), la Ley de Creación de Sociedades de Inversiones Privadas en el Extranjero (OPIC) y la ley denominada Sistema General de Preferencias (SSP). A partir de estos instrumentos legales, el gobierno de Estados Unidos debe otorgar preferencias a determinados países según el grado en que los trabajadores gocen de condiciones laborales aceptables y del derecho a la sindicalización y a la negociación colectiva. Sin embargo, hay que decir, que existe gran controversia sobre la equidad con la que actúa el gobierno de Estados Unidos en la aplicación de estas disposiciones, por la existencia prevaleciente de consideraciones políticas, como es el caso de la República de Cuba.

Hay opiniones en el sentido de que estas cláusulas impulsadas a nivel internacional más desde los países desarrollados que de los países del sur, más que buscar la mejora de las condiciones de vida y trabajo de los países donde no se ha llegado a un nivel de protección adecuado, “lo que invoca[n] es la defensa de la ocupación de la mano de obra del propio país desarrollado. En el fondo, la misma justificación que aduce la política proteccionista”.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*



Sin embargo, es necesario considerar que la lucha frente al capital transnacional hoy en día obliga a trascender el ámbito nacional y generar alternativas y acciones como normas mínimas que definan responsabilidad social para este capital. La necesidad de sujetar la ambición del capital a reglas mínimas pasa por el diseño de *cláusulas sociales internacionales* que contribuyan a fomentar la competencia leal y a intensificar el comercio con reglas claras, garantizando que no se mermen las condiciones de vida de los pueblos.<sup>11</sup>

No es casual que una de las primeras organizaciones mundiales especializadas en

<sup>11</sup> Manuel García Urrutia, "Las cláusulas sociales y el comercio", *Alternativas* núm. 7, boletín bimensual de la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, 1995.

temas laborales, como es la OIT, haya relacionado desde el inicio del presente siglo, el trabajo con el comercio. Los mismos principios y la constitución de este organismo son una base para establecer una normatividad de aplicación universal, que podría ser incluida en una Cláusula Social.

Hoy puede considerarse que existen por ejemplo por lo menos seis convenios de la OIT que tienen un gran consenso internacional, que podrían constituir una cláusula social laboral de carácter internacional: el 87 sobre Libertad Sindical, el Convenio 98 sobre el derecho de sindicalización y negociación colectiva, el 138 sobre la edad mínima para el empleo de menores, el Convenio 111 sobre prohibición de toda discriminación en el empleo por motivos de raza, color, sexo, religión o preferencia política; los Convenios 105 y 129 sobre la prohibición del trabajo forzado, y varios convenios referidos a la seguridad y la salud en

el trabajo. En términos del diseño de una cláusula social laboral internacional habría que incluir otros aspectos importantes como son: la protección del salario mínimo, la protección a mujeres trabajadoras y el fomento al empleo, entre otras cuestiones.

### **El TLC y su impacto en la situación de los trabajadores mexicanos**

El proceso de globalización neoliberal se profundiza en México desde la aplicación de las políticas económicas y el programa de privatizaciones de 1982. El TLC que entra en vigor en enero de 1994, durante el régimen salinista, constituye la coronación de este modelo, acre-

centando la tendencia hacia la desregulación del comercio y la inversión, fincando en la atracción de la inversión extranjera directa el crecimiento económico, y en la ventaja relativa de la mano de obra barata la atracción de esta inversión.

Con el TLC, las grandes empresas originalmente nacionales aceleran un proceso doble de asociación con transnacionales y de expansión transnacional hacia otros países, sobre todo latinoamericanos. Mientras tanto, en México los niveles de desigualdad económica y social se aceleran, aumentando el desempleo y la precarización del empleo, ampliándose además el desmantelamiento de la planta productiva nacional con el cierre de miles de micro, pequeñas y medianas empresas y manteniéndose los niveles de caída salarial y deterioro social. Al mismo tiempo, se sostiene el régimen de control sindical que permite la continuidad de las políticas de incremento a la productividad y de bajos salarios, lo que produce que la brecha salarial entre los trabajadores de México, Estados Unidos y Canadá se amplíe. Hoy en día, el salario de una hora de trabajo de un obrero estadounidense paga ocho horas de un obrero mexicano; el porcentaje del producto que recibe el total de trabajadores en Estados Unidos es dos veces mayor del que reciben los trabajadores mexicanos.

A cinco años de vigencia del TLC, ha aumentado el número y proporción de los trabajadores que reciben un salario menor al mínimo, continúa el trabajo infantil y se han deteriorado las condiciones laborales de las trabajadoras. Existe por tanto una situación de *dumping social* basada en una competencia desleal provocada por los bajos estándares en salarios, en condiciones de higiene y seguridad y en general, en condiciones deterioradas de la seguridad social. México, como gran parte de los países del sur, pretende hacer competitivas sus exportaciones sobre la base de salarios bajos y estándares laborales precarios.

Durante el periodo del TLC han llegado al país importantes flujos de inversión extranjera directa (10,542 mdd), sin embargo éstos no se han traducido en nuevos empleos. Los sectores económicos que crecen con el TLC son

los exportadores, pero éstos generan poco empleo indirecto, producto de la desconexión de las cadenas productivas, provocada por la apertura indiscriminada. Los salarios se mantienen bajos porque siguen siendo un ancla para la subida de precios, porque financian las exportaciones, y son incentivo importante para la atracción de inversión extranjera.<sup>12</sup>

En Estados Unidos y Canadá, los otros dos socios del acuerdo comercial, la situación para los trabajadores y sus pueblos no son diferentes. Los niveles de desempleo se han incrementado en estos países, así como los procesos de precarización del empleo. En Estados Unidos, el Programa de Asistencia para el Ajuste Comercial (Trade Adjustment Assistance), que otorga una compensación especial y capacitación a los trabajadores que pierden sus empleos debido al intercambio comercial y las inversiones en el extranjero, certificó a fines de 1996 la pérdida de 90,000 empleos. En este país, las más importantes empresas exportadoras beneficiadas con el TLC son las que generan mayor número de desempleados, orientando sus excedentes a la inversión especulativa y a la compra y fusión de empresas.<sup>13</sup>

En Canadá la tasa de desempleo para 1995 se ubicó en 10%, mientras los trabajos temporales se incrementaron en 14%. La mayor parte de los empleos creados durante el TLC son parciales. Tanto en Estados Unidos como en Canadá proliferan las negociaciones "serrucho", a partir de las cuales los empresarios amenazan a los trabajadores con mudarse, a menos que éstos acepten disminuciones salariales. En Canadá los salarios mínimos de los empleados públicos disminuyeron en dos años del TLC más de 4%. En Estados Unidos han proliferado en los últimos años las legislaciones antisindicales que reducen beneficios a los trabajadores y que llevan a la ilegalidad distintas prácticas sindicales.

<sup>12</sup> Alberto Arroyo P., "Espejismo y Realidad del TLCAN: México cinco años después", *Evaluación macroeconómica del TLCAN (94-98)*, en prensa.

<sup>13</sup> David C. Ranney y Robert R. Naiman, *¿El Tratado de Libre Comercio? Una respuesta a las declaraciones de la administración de Clinton*, mimeo, 1997.

## El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN)

Durante la negociación del TLC, las distintas redes de organizaciones sindicales que se movilizaron en los tres países para lograr incidir en la negociación del acuerdo, demandaron la inclusión de cláusulas sociales (laborales y ambientales) que llevaran a limitar la acción del capital en la región y garantizaran derechos para los trabajadores y pueblos. De esta manera, los sindicatos, ONGs laboristas y redes sociales se adelantaban a considerar los efectos negativos que necesariamente traería consigo la liberalización económica.

Resultado de esta movilización (y gracias también a la presión ejercida por el presidente Clinton de Estados Unidos, como producto de sus compromisos con el movimiento sindical de ese país), los gobiernos firmaron dos acuerdos en materia de cooperación laboral y ambiental que entraron en vigor, al igual que el TLC, en enero de 1994.

Al contrario de los mecanismos fijados en la Unión Europea para establecer estándares comunes en áreas específicas, como seguridad e higiene, información a los trabajadores, igualdad entre los sexos y no discriminación, el ACLAN no establece estándares mínimos comunes vigentes para los tres países integrantes.<sup>14</sup> La característica principal de este acuerdo es que no busca crear una legislación laboral común, sino mejorar la implementación vigente en cada país miembro. El acuerdo estipula que cualquier persona u organización pueda presentar quejas por la violación a la legislación nacional de otro país miembro, pero el denunciante no tiene acceso al procedimiento de solución de controversias que es conducido por los poderes ejecutivos de cada gobierno.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Bodil Damgaard, *Cinco años con el Acuerdo Laboral Paralelo*, México, FLACSO, 1998.

<sup>15</sup> Graciela Bensusán y Bodil Damgaard, "Estándares laborales y distribución del ingreso en su relación con el comercio", *Revista Integración y comercio*, enero-abril de 1999 (en proceso de publicación) (Intalbid, Argentina).

El ACLAN, acusado por las organizaciones sindicales desde su inicio de "carecer de dientes", incluye un apartado de principios generales muy avanzado, que no concuerda con su contenido fundamental. Se contemplan así dos grandes materias en el acuerdo: una, que tiene que ver con los temas reducidos a sanciones (salario mínimo, trabajo de menores, y condiciones de higiene y seguridad), y otra vinculada con los once principios del acuerdo. La diferencia estriba en su tratamiento dentro del procedimiento y la consecuencia final del mismo.<sup>16</sup> Así, este instrumento protege en el fondo las prerrogativas de las relaciones corporativas que determinan el ámbito de trabajo en los tres países, así como las ventajas comparativas, como la mano de obra barata en México, bajo la justificación de la "no intromisión".

El Acuerdo de Cooperación Laboral recoge un nivel mínimo de las propuestas sociales demandadas por los distintos actores, y por lo tanto es insuficiente. Los gobiernos hicieron de las sanciones comerciales el punto esencial del acuerdo, pero con ello minimizaron a la vez los compromisos que pudieron haber asumido, por ejemplo, en términos de una normatividad común que enfrentara los problemas laborales profundizados con la liberalización económica, en materia de empleo, salarios, condiciones laborales y derechos colectivos del trabajo. Estas formas de sanción, constreñidas como dijimos a sólo tres causas de violación de derechos, favorecen el pago de multas (no de las empresas sino de los gobiernos) y no la reparación de daños. Además, no se sanciona por ejemplo, el *dumping social* provocado por el pago de salarios bajos, y se excluyen asuntos fundamentales, como son los derechos colectivos de asociación, contratación colectiva y huelga, dejándolos como temas secundarios, cuyo tratamiento puede llegar en todo caso a una consulta ministerial sujeta a la determinación del Consejo Ministerial y hasta ahí.

A cinco años de vigencia de este acuerdo, varias organizaciones sindicales de la región coinciden en señalar que no ha representado un contrapeso social real a la amplia

<sup>16</sup> Arturo Alcalde Justiniani, "Otra visión del ALC-TLC", *La Jornada*, 2 octubre de 1994.

libertad de comercio, inversiones y movilidad de las compañías que promueve y garantiza el TLC, y que son pocos los logros en torno a los propósitos asumidos, por ejemplo, respecto a crear nuevas oportunidades de empleo, mejorar condiciones de vida y trabajo, ampliar y hacer efectivos los derechos básicos de los trabajadores, así como promover la observancia de las legislaciones laborales nacionales y hacer de la administración de justicia un proceso transparente. De ahí que se vengán promoviendo cambios sustanciales a la naturaleza, contenido y alcance del acuerdo, con el fin de lograr un avance en la homologación de condiciones hacia los estándares laborales más altos en la región.

La Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (coalición de organizaciones sociales y ONGs creada en 1991), presentó en 1998, ante las instancias oficiales, una propuesta de reforma al ACLAN cuyo contenido responde a las limitaciones e insuficiencias mencionadas. Los puntos más importantes que incluye son:

- La necesidad de crear un marco normativo en materia laboral y sindical (Cláusula social) que tienda a armonizar los derechos de los trabajadores en la región, buscando el mejoramiento de las condiciones de los asalariados y garantizando el cumplimiento de los derechos laborales.
- Establecer dentro del ACLAN la vigilancia puntual del cumplimiento de la legislación laboral vigente, sanciones específicas a empresas infractoras, así como incluir los once principios como parte sustancial del acuerdo, incorporándolos al capítulo de solución de controversias y sanciones.
- Incluir distintos mecanismos de participación social como instancias del ACLAN, como las comisiones nacionales de trabajo, organizaciones sindicales en la Comisión para la Cooperación Laboral, integración de una Comisión Regional del Trabajo y ampliación de las fun-



ciones y el papel de los Comités de Asesoría y Evaluación.

Más allá de considerar la necesidad de los cambios al ACLAN, éste ha constituido, en términos prácticos, una nueva plataforma sobre la cual se han conjuntado esfuerzos nacionales y regionales en un marco de colaboración social más amplia. En efecto, el Acuerdo, más allá de sus limitaciones, constituye una oportunidad para tratar de avanzar en la defensa de los derechos de los trabajadores y para denunciar las distintas violaciones laborales por parte de las corporaciones transnacionales, así como el incumplimiento de leyes laborales vigentes y la proliferación de prácticas ilegales que tienden a socavar los derechos de los trabajadores en los tres países del TLC.

## A manera de ejemplos:

Dos denuncias vigentes presentadas en el ACLAN: Trabajadores de la manzana en Estados Unidos y el caso ITAPSA-ECHLIN en México.

Hasta la fecha, se han presentado catorce quejas denominadas en el ACLAN "comunicaciones públicas" por parte de organizaciones sindicales de México, Estados Unidos y Canadá, provenientes de grupos de trabajadores afectados en sus derechos laborales (diez corresponden a empresas ubicadas en México y cuatro en Estados Unidos). La mayoría de estos casos se refiere a la transgresión de derechos colectivos (asociación y contratación colectiva), así como de condiciones sobre higiene y seguridad en el trabajo.

En cinco años, se han celebrado producto de estas "comunicaciones públicas", cinco audiencias públicas convocadas por las instancias nacionales del ACLAN, varios talleres y conferencias convocados por las Oficinas Administrativas Nacionales (OAN), y tres consultas ministeriales. Sin embargo, hasta ahora, la mayoría de las quejas no han dado como resultado una alteración sustancial de la actitud violatoria asumida por las empresas o gobiernos, ni la restitución de derechos a los trabajadores afectados, lo que argumenta en favor de los cambios propuestos.

En 1998, se presentaron ante las OAN de Canadá y Estados Unidos dos quejas referidas a trabajadores de la empresa ITAPSA-ECHLIN ubicada en el Estado de México. La queja ante la instancia estadounidense, donde se denuncia la presencia de golpeadores a cargo de la CTM durante un recuento sindical realizado en esta planta, así como el despido ilegal de 156 trabajadores, y la falta de implementación de normas de seguridad en el trabajo, llevó a la realización de una audiencia pública en Washington, D.C. en marzo de 1998, quedando la resolución pendiente. Este mismo caso fue llevado por medio centenar de organizaciones canadienses ante la OAN de Canadá, reclamando los mismos hechos y denunciando también la complicidad de las autoridades laborales mexicanas en éstas acciones.

La autoridad canadiense emite, en diciembre de 1998, una importante comunica-

ción pública recomendando una consulta ministerial sobre el derecho de asociación en México. Esta recomendación no tiene precedente en la historia del ACLAN, pues tiende a ubicar de manera muy clara y precisa aspectos medulares de la ilegalidad de prácticas comunes en México, como la arbitrariedad de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en la aplicación de la justicia laboral o la nefasta práctica de las cláusulas de exclusión utilizadas para reprimir a trabajadores disidentes.

El comunicado canadiense sugiere que las autoridades mexicanas violaron diversas obligaciones contenidas en el ACLAN y advierte sobre la necesidad de examinar la realización de los recuentos abiertos, como un mecanismo que violenta la libertad de los trabajadores para votar por la organización de su preferencia. El resultado de la consulta y la posición final de la OAN canadiense definirán el alcance que pueda tener este hecho en la revisión de prácticas laborales ilegales que se dan de manera permanente en México.

Otro caso que ha ayudado a hacer transparente las condiciones de trabajo de miles de inmigrantes mexicanos y latinos que laboran en Estados Unidos, es el que se refiere a la denuncia presentada por cuatro organizaciones mexicanas: Sindicato de Trabajadores de Industria Metálica, Acero, Hierro Conexos y Similares, Frente Auténtico del Trabajo, Unión Nacional de Trabajadores y el Frente Democrático Campesino, en contra de dos empresas de la industria de la manzana en el estado de Washington (Washington Fruit Corp y la Stemet Growers Corp) aceptada por la OAN en México en julio de 1998.

Esta comunicación pública es un retrato hablado sobre la condición de los trabajadores migrantes en los campos y las fábricas de Estados Unidos y un testimonio sobre la situación de los derechos humanos y laborales en ese país. Se denuncia la violación por parte de empresas estadounidenses de los derechos de libre asociación, negociación colectiva, estándares mínimos de empleo, igualdad de oportunidades sin discriminación, prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales y protección de los trabajadores migratorios, y se agrega que esta situación permanece porque "el gobierno de los Estados Unidos no está proporcionando

la misma protección legal a los trabajadores migratorios en su territorio, que a sus trabajadores nacionales".<sup>17</sup>

Asimismo, se acusa al gobierno en Washington de violar distintos artículos del ACLAN referentes a: garantizar leyes y reglamentos laborales, mejoramiento de normas, observancia de la legislación laboral y su aplicación legislativa y el acceso de los trabajadores a recursos suficientes para hacer efectivos sus derechos laborales.

La denuncia describe las condiciones de operación de 3,500 productores de manzana en el estado de Washington, los cuales laboran en las 125 empresas que concentran las actividades de empaque, almacenamiento y envío de manzanas, así como las condiciones en que laboran 45,000 trabajadores agrícolas durante la época de la cosecha de la manzana y 10,000 trabajadores en bodegas.

Los empresarios en éste sector gozan de amplios subsidios por parte del gobierno, y tienden a ganar el mercado mexicano como su principal punto de exportación. Estos patrones

<sup>17</sup> Comunicación pública sobre asuntos legales laborales surgidos en Estados Unidos presentada a la Oficina Nacional Administrativa (OAN) de México, denominada "Violaciones de principios y obligaciones laborales del ACLAN en la industria de manzanas del estado de Washington", 27 de mayo de 1997.

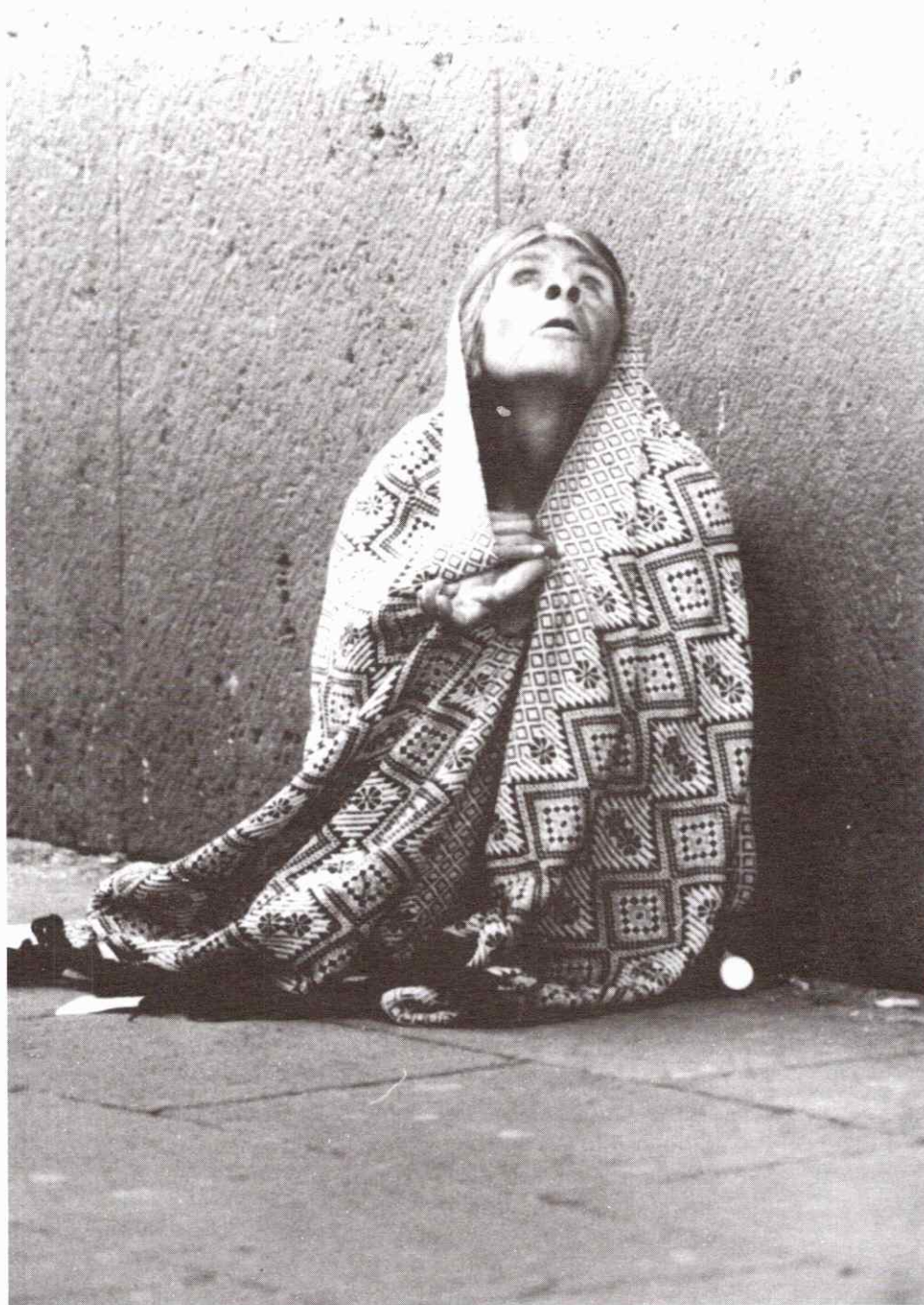


FOTO: YURI VALECILLO

mantienen a los trabajadores en condiciones salariales 30% más bajas que el resto de los trabajadores del estado, y sin seguro médico. Además utilizan la intimidación, amenazas, coherción, vigilancia y despidos ilegales para evitar la sindicalización de sus asalariados.

Esta denuncia incluye la desprotección de los trabajadores agrícolas en materia laboral, pues no son considerados como "empleados" y la protección desigual que sufren debido a su estatus legal, como consecuencia de las

recientes reformas a las leyes de bienestar social y de inmigración.

Las empresas manzaneras en el estado mencionado, son favorecidas por el TLC incrementando grandemente sus exportaciones a México, exportaciones que son abaratas por los salarios bajos y las condiciones laborales pésimas que padecen sus trabajadores.

Este caso es un ejemplo importante de colaboración entre organizaciones mexicanas y estadounidenses que responde a una estrategia conjunta para denunciar la situación de los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos y, a la vez, para impulsar la sindicalización de estos trabajadores y la defensa de sus derechos laborales y condiciones salariales.

## Conclusiones y propuestas

- La globalización plantea a las organizaciones sociales y sindicatos la necesidad de responder con creatividad y eficacia a los nuevos retos de la modernidad, que incluyen las prácticas antisindicales tanto de patrones como de gobiernos.
- La lucha por incluir cláusulas sociales en los acuerdos comerciales internacionales es importante y requiere de nuevos esfuerzos unitarios para obligar a los gobiernos y las corporaciones a asumir compromisos compatibles con el desarrollo sustentable, la generación de empleos y salarios dignos, y la búsqueda de estándares laborales hacia los niveles más altos.
- El ACLAN es un mecanismo insuficiente para enfrentar los graves impactos de la liberalización comercial, que incluyen deterioro social, pérdida de empleos y caída salarial; por tanto, debe modificarse sustancialmente y ampliarse, incorporando los temas de la agenda laboral que plantean los trabajadores, y a los sindicatos como actores importantes en cada una de sus instancias.
- Un tema prioritario en la agenda laboral mexicana consiste en avanzar en la democratización del movimiento sindical

y en una reforma laboral integral que incluya la transparencia en la impartición de justicia laboral.

- El movimiento sindical en la región requiere de una nueva organización que parta de las experiencias nacionales y del proceso de articulación de fuerzas que se ha construido en los últimos años. Ello incluye definir las diferencias y coincidencias entre las organizaciones sindicales de los tres países y las condiciones laborales particulares de cada una de ellas.
- El proceso de organización y acción sindical trinacional debería incluir, por lo menos, estos cinco aspectos de trabajo unitario:

1. Accionar conjuntamente en la plataforma abierta por el ACLAN, procurando una acción trinacional a partir de la selección de casos más estratégicos que involucren intereses en los tres países (por ejemplo, patrones de conducta de las corporaciones, libre tránsito de personas, caída salarial), y que incluyan procesos educativos y campañas de movilización e información públicas en la región.<sup>18</sup>
2. Actuar con base en una estrategia común frente a las empresas transnacionales, con demandas específicas, con el objetivo de elevar los estándares laborales en cada uno de los países en que operan dichas corporaciones.
3. Realización de campañas conjuntas sobre temas de interés común como libertad sindical, desempleo y formas de precarización del empleo, con participación de las bases.
4. Concretar alianzas estratégicas y apoyos concretos entre organizaciones para avanzar en la resolución de conflictos a favor de los trabajadores y en la democratización del movimiento sindical.
5. Desarrollar intercambios bilaterales a nivel sectorial y por rama de industria, para conocer realidades, compartir experiencias y construir estrategias comunes.

<sup>18</sup> Conclusiones del Encuentro Trinacional de Laboristas Democráticos, Ciudad Universitaria, México, D.F. 30 de noviembre y 1 de diciembre de 1998.



# Cooperación laboral transnacional en América del Norte a finales de los noventa

Bodil Damgaard\*

En tiempos de integración económica, globalización e intensa competencia internacional, la cooperación laboral transnacional brinda una nueva oportunidad a los trabajadores y sus organizaciones de defender sus intereses. Sin embargo, las instituciones transnacionales y la cooperación transfronteriza tenderán a cambiar los sistemas de relaciones industriales imponiendo rasgos del modelo dominante, en este caso el estadounidense caracterizado por su alto nivel de enfrentamiento entre el capital y el trabajo. El texto analiza dos de las vertientes más importantes de la cooperación laboral transnacional a finales de los noventa: el uso del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) y la colaboración entre sindicatos en temas no incluidos en dicho acuerdo. Asimismo se pregunta qué efectos tendrán ambas sobre el sistema laboral mexicano.

## Introducción\*\*

El proceso de globalización, que en las últimas dos décadas ha ido acompañado y caracterizado por las políticas neoliberales, ha alterado el equilibrio de poder que existía entre el capital y el trabajo. Las organizaciones sindicales en los tres países integrantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) se han servido de muy distintas estrategias para adaptarse a las nuevas condiciones en el mercado laboral e intentar recuperar el poder económico y político perdido.<sup>1</sup> Una de estas

estrategias busca aprovechar la "nueva" fuente de poder que ha surgido como consecuencia de la intensificación de la integración económica entre Estados Unidos, Canadá y México, a saber la cooperación laboral transnacional.

La idea de la internacionalización de la lucha laboral no es nueva, ni carecen de precedentes las recientes experiencias en el norte del continente americano.<sup>2</sup> Sin embargo, las prácticas actuales presentan características muy distintas a las anteriores: han cambiado los protagonistas, los temas principales, así como los instrumentos técnicos y estructurales disponibles para coordinar los esfuerzos.

El presente texto examina las dos vertientes más importantes de la cooperación

\* Asistente de investigación, FLACSO.

\*\* Este trabajo forma parte del proyecto de investigación *Estrategias sindicales frente al TLC: México, Estados Unidos y Canadá*, financiado por el CONACYT y el Colegio de México.

<sup>1</sup> Graciela Bensusán et al., *Estrategias sindicales frente al TLC: México, Canadá y Estados Unidos*, México, FLACSO, 1998 (avance de investigación).

<sup>2</sup> Véase por ejemplo Barry Carr, *Labor Internationalism in the Era of NAFTA: Past and Present*, Florida International University, Latin American Labor Studies Publication, Latin American Labor Occasional Paper # 14, 1994.

transnacional del continente norteamericano como se presentan a finales de la década de los noventa. Por un lado, las experiencias con el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN, también conocido como el Acuerdo Paralelo al TLC) y por otro, la cooperación entre sindicatos mexicanos, estadounidenses y canadienses en aquellos aspectos no comprendidos en el acuerdo.

Dos son las preguntas centrales que guían este análisis. La primera se refiere a un posible efecto negativo que podría generar la cooperación transnacional en las relaciones industriales mexicanas, tomando en cuenta que el sistema de relaciones industriales estadounidense se caracteriza por ser "adverso".<sup>3</sup> Es decir, ¿cómo afectará el auge de la cooperación laboral entre los actores, principalmente los estadounidenses, al sistema laboral mexicano, donde el régimen corporativo, a pesar del reciente desarrollo económico y político, continúa en vigor? La segunda interrogante indaga acerca de si el saldo de la colaboración será benéfico para la democratización y la modernización de las organizaciones laborales en México.

El artículo se divide en tres partes. Las primeras dos analizan las experiencias empíricas provenientes del ACLAN y de cooperación sindical en otras materias, respectivamente, mientras la tercera ofrece un balance del funcionamiento del acuerdo, así como unas ideas de cómo en el futuro podría pensarse mejores y más ágiles acuerdos internacionales de temas laborales.

## Las experiencias con el ACLAN<sup>4</sup>

Conforme avanzan los años del TLC y los líderes nacionales del hemisferio vuelven a reiterar sus

<sup>3</sup> Respecto al sistema laboral adverso en Estados Unidos, consúltese Roy Adams, *Industrial Relations under Liberal Democracy; North America in Comparative Perspective*, Columbia, South Carolina, University of South Carolina Press, 1995.

<sup>4</sup> El apartado se basa principalmente en las comunicaciones públicas y los informes correspondientes realizados por las tres OAN, en documentos emitidos por la Comisión para la Cooperación Laboral, así como en el informe del Comité Nacional de Consejo de Estados Unidos. También

intenciones de crear un mercado de libre comercio semejante a éste para todo el continente americano, es preciso profundizar en el análisis del ACLAN desde el escrutinio de su texto hasta las experiencias empíricas ya adquiridas. Asimismo, las recién iniciadas negociaciones para el "Acuerdo de Cooperación Política y Comercial" entre México y la Unión Europea a concretarse presumiblemente en 1999 constituye otra motivación para esclarecer y aprender de las experiencias con el ACLAN.

En su corta vida, el ACLAN ha recibido fuertes críticas de empresarios, políticos y académicos que favorecen un modelo económico caracterizado por el libre desempeño del mercado y que habrían preferido que el acuerdo nunca se hubiera firmado. Del otro lado del espectro político, el Acuerdo también ha sido criticado por una amplia gama de actores, encabezada básicamente por estudiosos y sindicalistas (principalmente de Estados Unidos y Canadá) que opinan que la idea de regulación transnacional es deseable, incluso necesaria, pero que le faltan "dientes" al ACLAN.<sup>5</sup>

se ha apoyado en información del Buró de Asuntos Nacionales de Estados Unidos (Bureau of National Affairs, *Daily Labor Report*). Para un análisis más detallado de estas experiencias, véase Bodil Damgaard, "Cinco años con el Acuerdo Laboral Paralelo". Ponencia presentada en el XXI Congreso Internacional de LASA, Chicago, 24 al 26 de septiembre de 1998.

<sup>5</sup> Existe una rica bibliografía que analiza el contenido del ACLAN. Para una posición esencialmente favorable, véase Lance Compa, *Another Look at the NAFTA Labor Accord. Presentation, International Labor Rights and Standards After NAFTA*, New Brunswick, N.J., Rutgers University Labor Education Center, 1996. Por su parte, John D. French, Jefferson Cowie y Scott Littlehale, *Labor and NAFTA: A Briefing Book*. Durham, North Carolina, Duke University, 1994; así como Ian Robinson, *North American Trade As if Democracy Mattered*, Ottawa, Canadian Centre for Policy Alternatives, and Washington D.C.: International Labor Rights Education and Research Fund, 1993, y Graciela Bensusán, "Entre candados y dientes. La agenda laboral del TLCAN", *Perfiles Latinoamericanos*, año 3, núm. 4 (FLACSO). Varios otros critican el Acuerdo por ser un débil e ineficiente mecanismo para elevar y garantizar los estándares laborales. Los temores de que el ACLAN resulte un obstáculo para el funcionamiento óptimo del libre mercado se nutren principalmente de análisis económicos teóricos más generales (por ejemplo Gary S. Fields, "Labor Standards, Economic Development, and International Trade", en Herzenberg y Perez-Lopez (eds.), *Labor Standards and the Development in the Global Economy*, Washington D.C.: U.S. Department of Labor, Bureau of International

Tras estos primeros años, podemos afirmar que el ACLAN no ha sido un instrumento tan fuerte que ponga en riesgo la competitividad de los productores de los países signatarios. Tampoco construye la panacea de que por sí mismo aumentará las condiciones laborales en América del Norte. El mejor resultado del acuerdo estriba, al parecer, en haber logrado un desempeño moderado, pero constante, lo que le ha permitido ubicarse a buena distancia de cualesquiera de las posiciones extremas que rápidamente lo hubieran llevado a su fin; ya sea porque hubieran resultado inaceptables para los intereses del capital, o bien insosteni-

En la actualidad, la discusión ya no gira en torno a la conveniencia de que exista o no el ACLAN, sino sobre qué rumbo debe seguirse. Las principales posiciones difieren entre si la institución debe convertirse en un instrumento encargado de resolver disputas laborales entre el capital y el trabajo –una visión fundada en la percepción del conflicto inherente a la sociedad– o en una herramienta cuya primera obligación es promover la cooperación trinacional, e igualmente importante la cooperación tripartita. Ambas dimensiones se han desarrollado de manera propia durante el primer quinquenio con el ACLAN.



FOTO: ESFERA

bles para los gobiernos nacionales preocupados por su soberanía o –quizá el mayor riesgo– porque el mecanismo hubiera perdido su legitimidad ante los defensores de las condiciones laborales.

Affairs, 1990) y en declaraciones por parte de asociaciones empresariales (véase Robinson, *North American Trade...*, p. 137) o más recientemente en el Bureau of National Affairs, *Daily Labor Report*, 10 de febrero de 1998). Sobre el reproche al Acuerdo desde un punto de vista nacionalista expresado por políticos y sindicalistas oficialistas de México, consúltese Enrique De la Garza, "Los sindicatos mexicanos frente al Tratado de Libre Comercio", *Revista de Trabajo*, año 1, núm. 3, julio-agosto de 1994, pp. 175-186.

### *Denuncias contra el incumplimiento de las leyes laborales*<sup>6</sup>

De antemano se había esperado que la posibilidad que abre el ACLAN de denunciar presuntas violaciones a las leyes laborales nacionales, mismas que no han sido atendidas debidamente por las autoridades y que podrían crear ventajas competitivas injustas generaría más

<sup>6</sup> Se encuentra un resumen de los casos presentados hasta ahora en el anexo 1.

atención y controversia. Lo sucedido confirma esta sospecha; aunque sólo rara vez uno de los veinte casos (comunicaciones públicas) que hasta ahora han sido llevados ante las respectivas Oficinas Administrativas Nacionales (OAN)<sup>7</sup> ha llegado a ser noticia más allá del nivel local.

Un análisis de los casos presentados permite apreciar tres etapas en el uso del ACLAN. La primera parte del año inaugural (1994) se caracteriza por el entusiasmo de las organizaciones laborales por experimentar con la nueva herramienta transnacional. Esta etapa captó la atención pública en niveles que posteriormente no volvió a obtener. Durante este año, se presentaron cuatro comunicaciones públicas, todas referentes a incidentes en maquiladoras mexicanas, relacionados con la obstrucción del derecho a la organización. Desde el punto de vista de los peticionarios, los resultados de los procesos fueron una decepción: dos casos recibieron el trato mínimo que es la revisión de la OAN y sólo uno llegó a consultas ministeriales. Frustrado por el trato recibido, el denunciante del último de los cuatro casos, el sindicato estadounidense United Electrical, retiró la queja y declaró que no quería seguir legitimando el proceso del ACLAN con su participación, "hasta que tengamos elementos que nos permitan creer que [la OAN-EU] está realmente preparada para efectuar su mandato de proteger los derechos de los trabajadores".<sup>8</sup>

Ese controversial inicio fue seguido por dos años y medio (de 1995 a mediados de 1997) marcados por poca actividad, atribuible a las fallidas experiencias del primer año. Hubo un total de solo cuatro denuncias, mismas que sin embargo cambiaron la imagen de los procesos. Para empezar se vio un caso contra Estados Unidos que llegó a consultas ministeriales, pero más notorias fueron las nuevas tendencias, como incluir más peticionarios en cada caso, presentar los casos con más detalle, experimentar con quejas que rebasaban la es-

fera de la planta y denuncian prácticas referentes a industrias completas. También se presentaron reclamos que no se basaron en el derecho a la organización colectiva.

Fue hasta finales de 1997 que se observó el inicio de un tercer periodo en la historia del ACLAN que se distingue por una virtual explosión cuantitativa y una mayor diversificación cualitativa de las quejas. En el tiempo que ha transcurrido desde entonces se han presentado doce quejas: cuatro contra México (dos versan sobre los mismos eventos); cinco referentes a acontecimientos ocurridos en Estados Unidos, y dos concernientes a violaciones producidas en Canadá. El hecho de ya no concentrarse en transgresiones sucedidas en las maquiladoras mexicanas es notable y parece señalar una madurez entre los actores laborales, particularmente de Estados Unidos, que les permite aceptar y reconocer que ocurren fallas en su propia territorio y que el ACLAN puede ser una herramienta para enfrentar estos problemas. El asunto principal de estas quejas es, como en las etapas anteriores, violaciones a los derechos colectivos, pero entra también el tema de la seguridad e higiene en el trabajo y surge en varios casos la falta de protección contra discriminación de trabajadores mexicanos en Estados Unidos.

Al tiempo que hay un auge en el número de comunicaciones públicas, también es notable que los fallos emitidos por las OAN tienden a ser más favorables al trabajo. Desde el primer año, todas las denuncias aceptadas para revisión han resultado en una recomendación para realizar consultas ministeriales (un caso que cuestionó el uso de la requisa contra la reciente huelga en Aeroméxico, no fue recibido para revisión por la OAN-EU).

Sin embargo, la lentitud con la cual los casos avanzan en el sistema debilita al ACLAN como instrumento para mejorar las condiciones laborales en el territorio del TLC. Desde que se presenta una queja hasta que es aceptada pasan típicamente de 6 a 8 semanas y otras 26 semanas (medio año) para la revisión. Sin embargo, es a nivel político que se encuentra la mayor demora. Salvo en el caso de Sony, donde pasaron 10 semanas desde que se recomendaron consultas ministeriales hasta que se realizaron, este lapso es cada vez mayor: 30

<sup>7</sup> Las OAN son las dependencias creadas dentro de cada una de las tres Secretarías del Trabajo, cuya función es facilitar la comunicación entre los países en materia de trabajo, así como cuidar la implementación del ACLAN.

<sup>8</sup> Carta del UE a la OAN-EU, 19 de enero de 1995. Se trató de una segunda comunicación pública con relación al derecho de organización en la planta de *General Electric*, en Ciudad Juárez, Chihuahua.

semanas en el caso Sprint; 34 en el de Pesca (donde finalmente no se celebró una consulta formal, sino que se abordó el asunto en la agenda en una reunión rutinaria), y se acaba de anunciar que las consultas referentes al caso de la discriminación sexual en las maquiladoras se realizarán dentro de nueve meses, es decir cuando menos año y medio después de la denuncia. A estos ejemplos se agrega el caso de Han Young, donde la situación está todavía por resolverse, dado que el Secretario del Trabajo mexicano rechaza la petición por parte de su homólogo estadounidense de celebrar consultas ministeriales. Por ello, no sorprende que una mejora del proceso de las consultas ministeriales encabece la lista de modificaciones que el Consejo Ministerial (los tres secretarios del Trabajo) consideró necesarias a partir de la revisión del funcionamiento del ACLAN.<sup>9</sup>

### *El ACLAN y la cooperación trinacional*

Su nombre al igual que sus estatutos ponen énfasis en que la cooperación trinacional (y tripartita) constituye el pivote del ACLAN. Inicialmente hubo consenso político acerca de dar prioridad a las actividades dirigidas hacia la cooperación, lo cual se reflejó en una serie de eventos realizados por las tres OAN así como por el Secretariado. Particularmente el primer año, las OAN dedicaban recursos a mejorar la situación de seguridad e higiene en las plantas mexicanas mediante cursos dados por técnicos estadounidenses y canadienses para sus similares mexicanos. Pero después de haber realizado 12 eventos de este tipo en 1994, en los próximos cuatro años se llevaron a cabo sólo nueve.<sup>10</sup> La desaceleración en esta materia no fue compensada por un auge de actividades en otros rubros, por lo que el número total de eventos según las mismas fuentes, cayó de 16 en 1994, a 8 en 1995, 9 en 1996 y 5 tanto en 1997 como en 1998. Independientemente de

<sup>9</sup> Consejo Ministerial, *Revisión del ACLAN*, 1998. Disponible en [www.naalc.org](http://www.naalc.org).

<sup>10</sup> United States National Advisory Committee, *Report of the U.S. NAC Reviewing the First Four Years of Operation of the North American Agreement on Labor Cooperation* (anexo 1), Bureau of National Affairs, Daily Labor Report, 8 de mayo de 1998, información obtenida de la OAN de México. Cabe agregar que se postergó uno y cancelaron otros tres eventos de este tipo durante 1998.

que el número de participantes de cada actividad pueda haberse incrementado, los datos sugieren que se destinan cada vez menos recursos al fomento de la cooperación laboral trinacional y tripartita conforme avanza el tiempo.



FOTO: YURI VALECILLO

Es probable que parte de la explicación de esta situación estribe en que conforme hay más comunicaciones públicas, cada OAN se ve forzada a usar una proporción mayor de sus recursos humanos disponibles para la revisión de ellas. Sin embargo, más contundente resulta el hecho de que la disminución de la cooperación concuerda con el fortalecimiento de una posición política del Congreso de Estados Unidos Americanos a la cual le preocupa los efectos negativos del libre comercio y la debilidad del ACLAN. Esta corriente, que ha logrado demorar ya dos veces la petición del Presidente Clinton de otorgarle la vía rápida (*fast track*) para las negociaciones respecto a la integración de Chile en el TLC, busca robustecer la vertiente legalista del ACLAN precisamente al aumentar la importancia de las quejas presentadas ante las OAN. La disminución de recursos disponibles para las iniciativas cooperativas que esto implica, podría solucionarse con un simple aumento en los presupuestos. No obstante, no es solamente una cuestión de fondos, sino de visiones encontradas respecto a qué modelo de relaciones industriales más eficazmente produce una mejora en los estándares laborales y de la vida en general: aquel que rinde mayor poder a los trabajadores y sus organizaciones por la vía legal o aquel que se basa sobre ideas e instrumentos de cooperación.

Aunque es preciso exponer y subrayar los límites del ACLAN en su vertiente legalista, que se deben al débil contenido de los artículos y a los prolongados procedimientos, es igualmente importante advertir que el fortalecimiento desequilibrado de este aspecto pondría en riesgo principios de cooperación inherentes del (aunque no siempre respetados en el) modelo laboral corporativo mexicano.

### **Lecciones y tendencias de la cooperación laboral entre sindicatos**

Lo que el proceso de globalización y la internacionalización nunca pudo lograr por sí mismo, el TLC logró en pocos años: animó y multiplicó la cooperación laboral entre organizaciones laborales de los tres países norteamericanos. Previo a 1990, los sindicatos y las ONGs no tenían mayor interés en la dimensión transnacional, pero el anuncio de que se negociaría el TLC cambió esta situación de manera radical.

*De repente [escribe Cook, sobre las organizaciones laborales] consideraron a las alianzas y coaliciones transfronterizas como partes cruciales en la lucha política para vencer lo que hasta entonces había sido un asunto de la política doméstica importante y dejó de ser un tratado comercial internacional "meramente".<sup>11</sup>*

Al inicio fueron los sindicatos canadienses quienes especialmente se interesaban por mejorar sus relaciones con otros grupos, como los sindicatos y las ONGs estadounidenses más

<sup>11</sup> María Lorena Cook, "Regional Integration and Transnational Labor Strategies Under NAFTA", en Cook y Katz (eds.), *Regional Integration and Industrial Relations in North America*, Ithaca, ILR Press, 1994. Debo hacer hincapié en que lo novedoso es la inclusión del espacio transnacional en las estrategias sindicales y distinguir éste de la organización sindical que en Estados Unidos y Canadá en numerosas ocasiones ocurre en "sindicatos internacionales". Este término se refiere a sindicatos originalmente de Estados Unidos que en años atrás se establecieron también en Canadá (y en algunos casos incluso en un breve interinato en México). Muchos de los sindicatos más grandes de estos países son todavía "internacionales" y representan a trabajadores de ambas naciones, mientras en otros casos las fracciones canadienses se han independizado. Aunque evidentemente hay vínculos y cooperación transfronteriza en estos sindicatos, no es lo que queremos destacar aquí como cooperación transnacional.

las pocas organizaciones mexicanas que se opusieron a la posición oficial a favor del tratado, que al igual que ellos estaban en contra del TLC.<sup>12</sup> Otra buena parte de la cooperación transnacional se ha realizado a través de una gran cantidad de ONGs de muy diversa índole y tamaño que frecuentemente han colaborado con sindicatos locales y nacionales. Sin embargo, la cooperación transfronteriza entre sindicatos tiene (potencialmente) más impacto sobre las estrategias competitivas perseguidas por el capital y, por ende, el futuro de las relaciones industriales. Esto se debe a las características intrínsecas de los sindicatos (mas no las ONGs) como representantes de intereses laborales y a menudo políticos, así como por su papel en el sitio de la producción y ante el capital.

En cuanto a la cooperación transnacional entre sindicatos, esta arena ha sido ocupada por dos pequeñas organizaciones laborales izquierdistas, la central mexicana el Frente Auténtico del Trabajo (FAT) y el sindicato estadounidense United Electrical Workers (UE), ambos con alrededor de 35,000 afiliados. Su "alianza estratégica", firmada en 1991, ha resultado muy funcional para ambas partes<sup>13</sup> y ha sido festejada como un símbolo de una nueva era, aun cuando pocos otros sindicatos hayan establecido acuerdos similares. Entre las excepciones, a las cuales volveremos enseguida, está el acuerdo entre el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM) y el Communication Workers of America (CWA) de 1992 y la alianza trinacional entre sindicatos que representan trabajadores de la compañía estadounidense de autopartes Echlin (ahora Dana y conocida como ITAPSA en México) de 1997.

<sup>12</sup> Robinson examina las alianzas entre los sindicatos canadienses y otros grupos opuestos en relación con la lucha contra el TLC en Ian Robinson, "NAFTA, Social Unionism, and Labour Movement Power in Canada and the United States", *Relations Industrielles*, vol. 49, núm. 4, 1994 y en *The NAFTA Labour Accord and the Canadian Labour Movement*, Presentation, International Labor Rights and Standards After NAFTA, New Brunswick, New Jersey, Rutgers University Labor Education Center, 2 y 3 de mayo de 1996.

<sup>13</sup> Bodil Damgaard, *Sindicalismo y globalización. Un estudio comparativo del sector electrónico en México y Estados Unidos*, Tesis de doctorado, México, FLACSO, 1997, así como en Bensunsán y colaboradores, "El sector electrónico estadounidense", *Avance de investigación "Estrategias sindicales frente al TLC: México, Canadá y Estados Unidos"*. México, FLACSO, 1998.

Las posiciones de los sindicatos canadienses y estadounidenses relativas al TLC diametralmente opuestas a aquellas de la corriente sindical dominante en México, impidieron que los lazos que se formaron entre las grandes centrales y sindicatos de los primeros dos países se extendieran a México. Mientras los sindicatos oficiales mexicanos siguen sin mayores ganas de involucrarse en las relaciones transfronterizas —entre otros motivos por la carencia de capacidad práctica en el ámbito local y capacidad moral a nivel nacional—, los sindicatos estadounidenses y canadienses han modificado su postura previa al TLC. Reconocen ahora que el “enemigo” en el proceso de globalización no es el obrero mexicano que acepta trabajar por un salario mucho menor a aquel que rige en sus países, sino el capital transnacional y sus estrategias antisindicales. Son éstos los que amenazan la representación colectiva en la amplia franja no-sindicalizada que constituyen los estados sureños de Estados Unidos y los norteños de México y que en ambos caso concentran la mayor parte del desarrollo económico de los dos países. Y son también las estrategias empresariales las que, al seguir la filosofía de “dividir y vencer”, con frecuencia logran que los trabajadores se perciban como contrincantes en un juego de suma cero.<sup>14</sup>

El líder nacional de la American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), John Sweeney, hizo público el cambio con una visita histórica a México a principios de 1998: la primera de un presidente de la principal federación estadounidense desde los años treinta.<sup>15</sup> A diferencia de la previa política de la AFL-CIO, Sweeney se reunió no sólo con representantes del gobierno y de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), sino además —y muy a pesar de los primeros— con corrientes sindicales alternativas, como la nueva central obrera Unión Na-

cional de Trabajadores (UNT, creada apenas en noviembre de 1997), así como con los líderes del FAT y STRM, entre otros.<sup>16</sup> La ruptura del monopolio que ejerció la CTM sobre las relaciones laborales internacionales durante décadas, reafirma y apoya la pluralidad laboral que ha emergido en México y abre posibilidades para más cooperación y coordinación política en el ámbito cupular.

Cada vez más centrales y sindicatos grandes y consolidados participan en las comunicaciones públicas que por tanto cobran más legitimidad y dejan de tener la connotación de ser una herramienta solo para organizaciones marginales. Sin embargo, las experiencias sugieren que la cooperación transnacional de sindicato a sindicato en temas como la organización de nuevos miembros y la introducción de nueva tecnología tienen mejores posibilidades de lograr resultados concretos que los enredados procesos que sufren las quejas presentadas ante las OAN.

La alianza formulada entre el UE y el FAT hace hincapié en el reclutamiento de nuevos afiliados por medio del programa “adopte un organizador”, disposición también usada por otros sindicatos que intentan apoyar las tareas de agremiación en México.<sup>17</sup> No obstante, hasta ahora el UE es quien mejor ha podido capitalizar el apoyo del FAT, ya que en varias ocasiones representantes de la central mexicana han convencido a obreros latinos empleados en Estados Unidos a que se organicen.<sup>18</sup> Por otra parte, el sindicato de los telefonistas mexicanos ha recurrido a la CWA para aprender las tácticas de las campañas de organización,

<sup>14</sup> *Labor Alert*, 2 de febrero de 1998. Disponible en [www.igc.apc.org/unitedelect/](http://www.igc.apc.org/unitedelect/).

<sup>15</sup> La preocupación por la organización en México es compartida también por sindicatos grandes como el *United Steelworkers of America-Canada*. Este sindicato, que representa a 180,000 obreros canadienses del acero, donó recientemente US\$70,000 a la “Fundación FAT/Steelworkers de Solidaridad y Apoyo Mutuo”, principalmente para ayuda económica para los trabajadores afectados por los acontecimientos en ITAPSA y Han Young (BNA, *Daily Labor Report*, 10 de diciembre de 1997).

<sup>16</sup> Ejemplos que incluyen a los trabajadores de dos plantas dedicadas a la elaboración de aluminio en Milwaukee y Wisconsin, respectivamente (Dale Hathaway, *Mexico's Frente Auténtico del Trabajo: Organizing Beyond the PRI and Across Borders*, ponencia preparada para LASA XX Congress, Guadalajara 17-19 de abril, 1997; y *UE News*, diciembre de 1997).

<sup>14</sup> Véase Comisión for Labor Cooperation, *Plant Closings and Labor Rights. The Effects of Sudden Plant Closings on Freedom of Association and the Right to Organize in Canada, Mexico, and the United States*, Dallas, Comisión for Labor Cooperation-Bernan Associates, 1997, para ejemplos de cómo algunos empresarios estadounidenses han hecho saber a sus empleados que sus puestos pueden ser “exportados” a México fácilmente.

<sup>15</sup> El presidente de la AFL vino en 1924 y el del CIO en 1934. Las dos centrales se unieron en 1955.

comúnmente usadas en Estados Unidos, pero prácticamente desconocidas en México, para de esta manera enfrentar los cambios que la apertura comercial del sector de las telecomunicaciones tiene para la representación sindical.<sup>19</sup> De igual manera, las dificultades experimentadas por el CWA a partir de la introducción de nueva tecnología fueron compartidas con el STRM, lo que permitió al sindicato mexicano estar preparado cuando la compañía Teléfonos de México se privatizó e inició una renovación productiva.<sup>20</sup> Aunque los vínculos transnacionales sindicato a sindicato numéricamente son escasos, las experiencias del STRM y del FAT apuntan a que se están fortaleciendo no solamente los sindicatos involucrados, sino, a que éstos luego se convierten en promotores de la renovación del movimiento laboral mexicano.

Las más recientes iniciativas concentran aún más la cooperación transnacional sobre un objeto particular: la compañía. Hay pocas experiencias que realizan la vieja idea de organizar a todos los trabajadores de la misma empresa y enfrentar al empleador como un solo bloque (aunque no organizados en un solo sindicato), pero la creación en marzo de 1997 de la "Alianza de Trabajadores de Echlin" por parte de siete sindicatos de los países signatarios del TLC, es un paso en esta dirección.<sup>21</sup> En su primera reunión, las organizaciones que agremian a trabajadores de Echlin —empresa que recientemente fue vendida a una corporación de nombre Dana— acordaron intercambiar información acerca del contenido de sus contratos colectivos, sus condiciones laborales más el movimiento de productos entre una y otra planta, y asimismo se comprometieron a utilizar el mismo lenguaje en los contratos colectivos y apoyarse mutuamente durante las negociaciones.<sup>22</sup> El resultado más notorio de la iniciativa

<sup>19</sup> Landy L. Sánchez Peña, "Entre la apertura comercial y la transición política: la estrategia del STRM", tesis de maestría, México, FLACSO, 1998.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Los siete sindicatos son: STIMAHCS, UE, USWA, CAW, UPIU, teamsters y UNITE, o sea el Sindicato de Trabajadores de la Industria Metálica, Acero, Hierro, Conexos y Similares; United Electrical, Radio and Machine Workers of America; United Steelworkers of America; Canadian Auto Workers; United Paperworkers International Union; International Brotherhood of Teamsters; y United Needletrades, Industrial and Textile Employees.

<sup>22</sup> Hathaway, *Mexico's Frente auténtico del trabajo...*, p. 23.

ha sido el levantamiento en diciembre del mismo año de una queja ante la OAN-EU que denuncia irregularidades sucedidas en una elección sindical en México, disputada entre el STIMAHCS (afiliado al FAT) y la CTM en la planta ITAPSA, subsidiaria de Echlin (ahora Dana). Meses después, en marzo de 1998, antes de que se finalizara la investigación de la queja, los siete sindicatos fueron respaldados por la AFL-CIO, su homólogo canadiense el Canadian Labour Congress (CLC), la UNT, el FAT y otras tres docenas más de sindicatos y ONG's presentaron una segunda comunicación pública sobre los mismos acontecimientos de ITAPSA ante la OAN de Canadá. Tanto la OAN-estadounidense como la canadiense favorecieron en sus fallos respectivos a la Alianza, al recomendar consultas ministeriales.

El amplio apoyo a los sindicatos de Echlin-Dana parece indicar que se están cumpliendo los objetivos y las expectativas no solamente de los gremios que participan, sino de muchas otras organizaciones sindicales, en la búsqueda de maneras de fortalecer la cooperación transnacional como respuesta a las presiones provenientes del libre comercio. No sorprendería, por consiguiente, ver más iniciativas de esta clase más adelante, aunque es remota la posibilidad de que en un futuro cercano una compañía transnacional firme contratos colectivos iguales con sus trabajadores en dos países. Es ilusorio pretender desaparecer en el corto y mediano plazo las distancias abismales que existen en materia de salario y prestaciones, pero bien podemos ver una tendencia de igualar el contenido de los contratos colectivos en relación con temas como educación y capacitación, estándares mínimos de seguridad e higiene y representación laboral en órganos consultivos. Sería un gran logro y un importante paso hacia un desarrollo por la "vía alta", si los sindicatos pueden identificar áreas de cooperación donde la homogeneización eleve o, como mínimo, deje intactas las condiciones laborales ya logradas. A parte de revitalizar la fuerza de los trabajadores organizados y motivar una mejor distribución de las ganancias provenientes del libre comercio, este escenario permitiría también un cierto optimismo en cuanto a la búsqueda de estrategias competitivas pertenecientes a la "vía alta". La alternativa de alta productividad en combinación con altas re-



muneraciones es la que tiene mejores perspectivas para que se amparen los derechos y condiciones laborales de la competencia internacional cada vez más aguda.

En suma, la lección que se desprende del análisis de la cooperación transnacional entre sindicatos durante los últimos años es que han disminuido las distancias que anteriormente separaban a los movimientos laborales. Habrá sindicatos que busquen su respuesta a los desafíos actuales en el ámbito nacional –notoriamente, la corriente principal de las organizaciones laborales oficialistas (pro-gobierno) de México y otro buen número de sindicatos de cualquiera de los tres países que seguirán alguna forma de microcorporativismo con la empresa–, pero el auge en las actividades transfronterizas y la dirección que toman éstas implican que la dimensión transnacional está lejos de haberse agotado. La cooperación entre un puñado de sindicatos, y más importante, el interés que su proyecto ha generado, podría ser el inicio de una reacción en cadena que evitaría la homogeneización de las condiciones laborales hacia abajo. La pieza débil de la cadena no es (ya) tanto la falta de interés común entre los trabajadores del norte y del sur del Río Bravo, como las políticas antisindicalistas de los empresarios y gobiernos. Por ende, si los sindicatos sueñan con alcanzar el éxito en el ámbito internacional, primero tienen que asegurar su presencia a escala local, lo que plenamente explica la prevalencia de las comunicaciones públicas que reclaman el derecho a la sindicalización. En la actualidad, las organizaciones sindicales no necesitan al ACLAN u otra estructura institucional para defender sus intereses materiales, como el salario y las condiciones del trabajo, lo necesitan como instrumento fundamental para asegurar su sobrevivencia.

## Balance y discusión

¿Es el ACLAN la respuesta a la deficiencia institucional que caracteriza el proceso de integración económica de América del Norte o es, al contrario, demasiado poco, demasiado tarde? Dadas las posiciones políticas internas de Estados Unidos, que en la práctica determinan cómo se delinea el futuro del ACLAN y otras iniciativas similares tal y como lo han determinado en el pasado, se puede argumentar que el balance es “mejor que lo esperado”. Es innegable que el ACLAN no ha resuelto ningún problema laboral específico de manera satisfactoria y si fuera este el criterio contra el cual

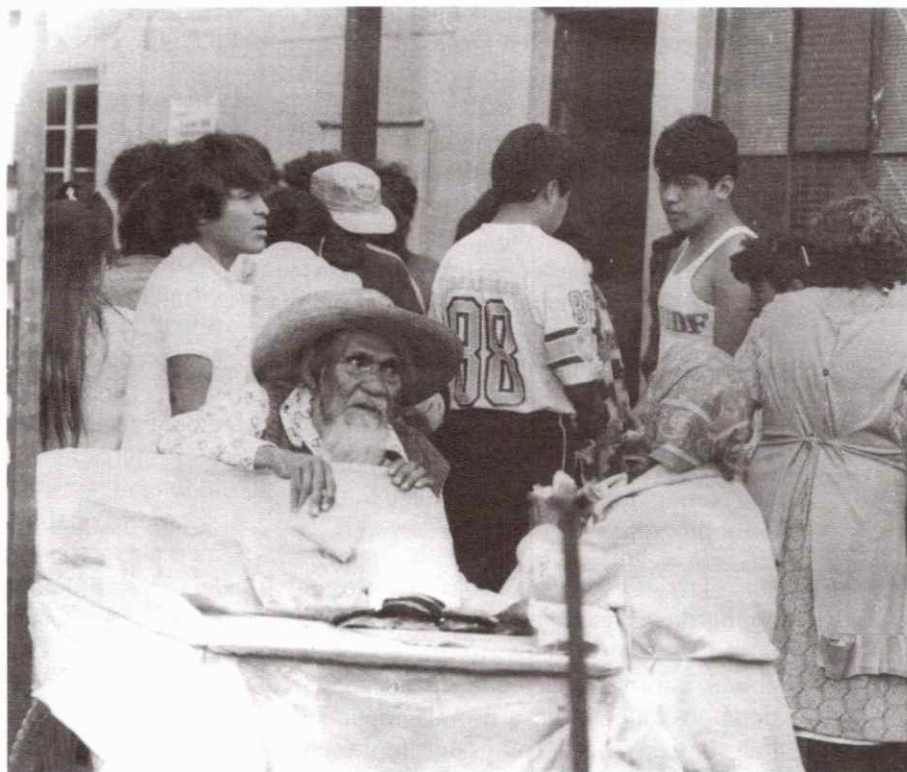


FOTO: YURI VALECILLO

medir su desempeño, la conclusión sería que ha sido un fracaso y una desilusión. Sin embargo, pese a todas las restricciones, se ha logrado introducir el tema de las condiciones y relaciones laborales en la agenda política regional y aumentar el conocimiento sobre estos asuntos entre y dentro de los tres países.

Paradójicamente, al tiempo que es evidente que el ACLAN no es un instrumento ágil para resolver conflictos laborales, los sindicatos y las ONG's recurren con cada vez más

frecuencia a las comunicaciones públicas en busca de la solución de una disputa. Este sesgo intensifica el aspecto débil del acuerdo, ya que las quejas constituyen una parte mayor de las actividades que se realizan en nombre del instrumento. A mediano y largo plazo, esta tendencia podría sumarse a otras que señalan la "exportación" de las relaciones industriales estadounidenses, caracterizadas por la profunda confrontación entre el trabajo y el capital. Un ejemplo de que ya se está extendiendo el modelo estadounidense, al costo de debilitar el modelo corporativo que anteriormente aseguraba un espacio legítimo e institucionalizado (aunque a menudo controlado y manipulado) de los intereses laborales en las relaciones industriales mexicanas, son las maquiladoras.<sup>23</sup> Durante décadas, el capital que operaba en México, dueño de empresas grandes y estratégicas en la economía mexicana, aceptó sin mayor oposición la sindicalización de sus trabajadores.<sup>24</sup> Sin embargo, hoy en día, pesa a la importancia económica de las maquiladoras, el hecho de que las organizaciones laborales han sido ampliamente marginadas, controladas o reprimidas como una estrategia para responder a las demandas del capital internacional, principalmente estadounidense, que prefiere un ambiente laboral "libre" de sindicatos. Además, parece que la intolerancia ante la organización laboral se está extendiendo a otros sectores no-maquiladoras (manufactureros), particularmente aquellos que muestran el mejor progreso económico.<sup>25</sup>

En este escenario, ¿conviene a los trabajadores de las maquiladoras y en general a los trabajadores mexicanos que la cooperación laboral transnacional tienda a consolidar el modelo estadounidense de relaciones industriales?<sup>26</sup> La respuesta no es un simple sí o no,

<sup>23</sup> Damgaard, *Sindicalismo y globalización...*, 1997.

<sup>24</sup> Enrique de la Garza llama a este prototipo "el modelo de la Revolución mexicana" (Enrique de la Garza, "El Tratado de Libre Comercio y el futuro de la contratación colectiva en México", en Bensusán (ed.), *Las relaciones laborales y el Tratado de Libre Comercio*, México: Fundación Friedrich Ebert /FLACSO/UAM-X, 1992).

<sup>25</sup> Damgaard, *Sindicalismo y globalización...*, 1997.

<sup>26</sup> Es evidente que el actual gobierno no presta oídos a las preocupaciones por el modelo estadounidense de relaciones industriales y que prefiere ignorar los problemas, como el derecho a la organización y a la negociación colectiva que los casos ante las OAN y el estudio respecto al cierre repentino han documentado. Al contrario, un seguro presidente Clinton reiteró en su discurso

ni la alternativa es solamente el modelo estadounidense *versus* el "modelo de la Revolución mexicana", que por cierto nunca se extendió a una parte mayoritaria de la economía. Es preciso considerar las distintas alternativas, los elementos favorables y contrarios de cada modelo, así como el comportamiento de los actores que propicia. Al respecto es cuestionable que se dirija tanta energía a las comunicaciones públicas y mucho menos a las maneras de promover la cooperación, no solamente trinacional, sino también bi- y tripartita.

Esta propuesta no debe considerarse como una carta blanca que ampare el capital. Más que nada, el ACLAN ha demostrado que las violaciones a los derechos laborales toman lugar en cada uno de los países firmantes; sin embargo, la variedad de maneras de obstaculizar el derecho a la organización en América del Norte obliga a preguntarse si, en un mundo internacionalizado, la solución al problema de la desigualdad de los poderes de los trabajadores frente al capital yace en un ACLAN "fuerte" con (altos) estándares mínimos comunes y amplios poderes para su implementación (es decir, sanciones comerciales). En la actualidad es difícil imaginarse que se pueda encontrar un solo denominador que satisfaga a todos los diversos intereses que entran en el juego de la globalización. Una alternativa podría establecerse al mantener una estructura transnacional (como el ACLAN), encargada de motivar un desarrollo estable y cada vez más homogéneo a escala regional, pero al mismo tiempo fortalecer las estructuras nacionales (las leyes laborales) y adoptar una legislación dirigida específicamente a ciertos sectores marcados por situaciones particulares, como el sector de las exportaciones. En América del Norte, no hay actualmente voluntad política para los pasos dos y tres. No solamente porque el ACLAN y el TLC son proyectos neoliberales y los legisladores responsables carecen del anhelo de alterar el camino tomado, sino también porque actores como los sindicatos de Estados Unidos —quizá el país, de los tres, con la legislación laboral menos desarrollada— no han dado prioridad a tales opciones.

anual acerca del "Estado de la Nación" (19/1/1999) que "ahora que la economía mundial se vuelve cada vez más integrada, tenemos que hacer en el mundo lo que durante buena parte del presente siglo hemos hecho aquí en casa. Tenemos que darle a la economía global un rostro humano".

# Anúnciense en

# EL Cotidiano

**Espacio disponible para  
publicidad**

**Informes:**

**Av. México Coyoacán 421,  
Col. Xoco General Anaya. México, D.F. 03330,  
Teléfonos: 604 12 04, 604 77 61, 604 72 63**

**GRUPO EDITORIAL**  
**eón**  
S.A. DE C.V.

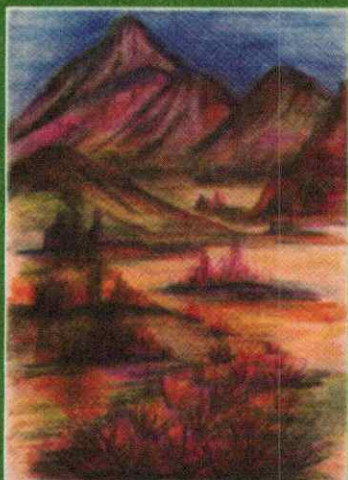
# Colección

# libros de El Cotidiano

...Y EL DESIERTO SE VOLVIÓ VERDE

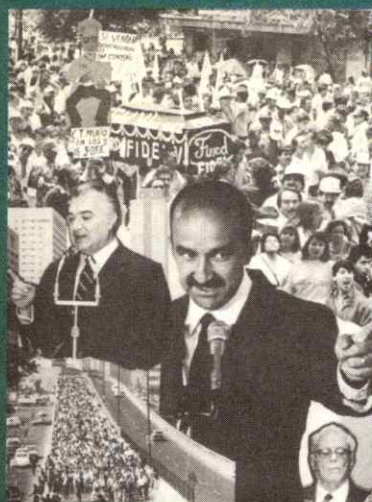
Movimientos Ambientalistas Binacionales

Miriam Alfie Cohen



# Modernización

estatal y  
respuesta  
obrero: historia  
de una derrota



Luis H. Méndez Berrueta y José Othón Quiroz Trejo

# PODER

# IDEOLOGIA

Respuesta Social  
en México (1982-1996)

Luis H. Méndez B.  
Coordinador

## Ventas

GRUPO EDITORIAL  
**eón**  
S.A. DE C.V.

Av. México Coyoacán 421,  
Col. Xoco General Anaya,  
México, 03330, D.F.  
Teléfonos: 604 12 04  
604 77 61 604 72 63

UNIVERSIDAD  
AUTÓNOMA  
METROPOLITANA  
Casa abierta al tiempo  
**Azcapotzalco**

Av. San Pablo 180  
Col. Reynosa Tamaulipas  
México, 04960, D.F.  
Adriana Corona  
Tel.: 724 45 36

**Anexo**  
**Resumen de las comunicaciones públicas ante las OANS, 1994-1998**

Caso y fecha		Peticionarios	Principio violado	Sucesos y argumentos (como alegato por los peticionarios)	Resultados
1	EU 94001 P: 14/2/1994 A: 15/4/1994	General Electric (E.U.) Compañía Armadora, S.A. (CASA) ubicada en Ciudad Juárez, Chihuahua 900 empleados.	1 y 2 (Libertad de asociación / derecho a organizarse; derecho a la negociación colectiva).	Despido ilegal de 30 obreros de GE por actividades sindicales. Fallo injusto e incorrecto de la ILCA al negar al sindicato independiente su registro. Falta de asegurar que los obreros despedidos fueran reinstalados.	La OAN-EU concluye (12 de octubre de 1994) que en ninguno de los dos casos hay elementos para determinar que el despido de los trabajadores tuviera relación con la formación sindical ni que las leyes laborales mexicanas fueran violadas. En consecuencia, los casos no son <i>perseguidos</i> . Sin embargo, la OAN-EU recomienda que se hagan estudios comparativos de los procesos de registro de sindicatos y que se realicen una serie de actividades cooperativas, por ejemplo un taller entre representantes de los tres gobiernos (llevado a cabo en marzo de 1995) y una conferencia sobre relaciones industriales (marzo de 1996) con participación de representantes sindicales, del capital, de los gobiernos y de académicos.
2	EU 940002 P: 14/2/1994 A: 15/4/1994 (junto con la de arriba)	Honeywell (E.U.) ubicada en Chihuahua, Chihuahua 493 empleados.	1 y 2	Despido ilegal de 23 obreros por actividades sindicales. Fallo de las autoridades mexicanas para cumplir con la LFT.	
3	EU 940003 P: 16/8/1994 A: 13/10/1994	Sony (Japón) Magnéticos de México (MDM) situada en Nuevo Laredo, Tamaulipas 2.000 empleados.	1 y 2	Violación persistente a la LFT por parte de Sony (entre otros, por el despido de trabajadores simpatizantes con una corriente sindical rebelde) Incumplimiento por parte del gobierno mexicano de hacer observar la LFT.	La OAN-EU recomienda (11 de abril de 1995) <i>consultas ministeriales</i> mismas que se realizan el 26 de junio de 1995. Los secretarios del Trabajo determinan efectuar tres seminarios sobre el tema del registro de sindicatos, realizar un estudio sobre la legislación mexicana referente a este tema y celebrar reuniones entre las autoridades mexicanas y las partes del caso. Las iniciativas son llevadas a cabo durante 1995 y 1996. Luego de otra elección sindical en la misma planta, los peticionarios vuelven a presentar una queja, pero no se toman medidas a partir de un nuevo informe de la OAN-EU emitido en diciembre de 1996.
4	EU 940004 P: 12/9/1994 A: ¿?	General Electric. (Queja adicional a aquella presentada en febrero).	1 y 2	Violaciones por parte de GE en relación con una elección sindical. Falta del gobierno mexicano de cumplir con la LFT.	La queja es <i>retirada en protesta</i> (19 de enero de 1995) por el UE al no querer "seguir legitimando el proceso". UE critica que una nueva audiencia pública iba a realizarse lejos de los hechos (como en el caso original); que la revisión del caso original había sido "severamente inadecuada" y "un lavado [de las violaciones laborales]" y que la OAN-EU había tratado al UE sin un mínimo de cortesía.

## Anexo (continuación) Resumen de las comunicaciones públicas ante las OANs, 1994-1998

Caso y fecha		Peticionarios	Principio violado	Sucesos y argumentos (como alegato por los peticionarios)	Resultados
5	MEX 9501 P: 9/2/1995. A: el mismo mes	El STRM por petición del CWA	1 y 2	Despido ilegal de 177 trabajadores. Incumplimiento por parte de las autoridades estadounidenses para asegurar la reinstalación de dichos obreros.	La OAN mexicana recomienda (31 de mayo de 1995) <i>consultas ministeriales</i> , mismas que se celebran en diciembre de 1995. Se acuerda que el secretario del Trabajo de E.U. mantendrá a la STRM informada de las instancias legales que se realizarán en E.U. relacionadas con el caso y presentará un informe sobre su sentencia definitiva. Asimismo, sugiere llevar a cabo un foro público en San Francisco (fue realizado en febrero de 1996) y pedir que el Secretariado haga un análisis sobre los efectos del cierre repentino (publicado en junio de 1997).
6	EU 9601 P: 13/6/1996 A: 29/7/1996	HRW/America; el ILRF y la ANAD; por petición del Sindicato Único de Trabajadores de la Secretaría de Pesca; Semarnap).	1 y 2	La LFT viola leyes internacionales al permitir la existencia de sólo un sindicato en dependencias federales. Derogación arbitraria de las autoridades del registro del SUTSP cuando "Pesca" se convirtió en parte de la SEMARNAP. Falta de imparcialidad de la JFCA perjudicando al sindicato independiente.	La OAN-EU recomienda (27 de enero de 1997) <i>consultas ministeriales</i> . En septiembre de 1997, los secretarios acuerdan (sin que se realizara una consulta ministerial formal) intercambiar información sobre los tratados internacionales en su relación con la legislación laboral nacional; realizar una conferencia sobre el tema (Baltimore, diciembre de 1997) y pedir informes de las OANs al respecto. En diciembre de 1997, los peticionarios piden que el caso sea reconsiderado, lo que es rechazado en marzo de 1998.
7	EU 9602 P: 1º/10/1996 A: 10/12/1996	CWA (AFL-CIO); STRM y FESEBES.	1 y 2	Falta de imparcialidad por parte de las autoridades mexicanas (al aceptar un contrato de protección entre la compañía y la <MSCTM). Violación al derecho de asociación. Falta a la implementación de la LFT en protección de trabajadores ilegalmente despedidos.	La CWA retiró la queja el 15 de abril de 1997 porque la situación se había solucionado <i>satisfactoriamente</i> mediante negociaciones. El sindicato en cuestión recibió el registro de la JUCA, aunque la titularidad (aún) sigue en manos del sindicato (de membrete) afiliado a la CTM.
8	EU 9701 P: 16/5/1997 A: 17/7/1997	HWR Women's Rights Project, HWR/America, ILRF y ANAD.	7 (discriminación en el trabajo)	Patrón persistente de violaciones contra mujeres en las maquiladoras al requerir prueba de embarazo y no contratar mujeres preñadas. Discriminación sistemática contra obreras embarazadas para que renuncien. Falta de las autoridades mexicanas para poner fin a dichas conductas.	La OAN-EU recomienda 12 de enero de 1998 <i>consultas ministeriales</i> . El 27 de octubre de 1998 la Secretaría del Trabajo de E.U. comunicó que se celebrarían dichas consultas dentro de 9 meses. La agenda incluiría: a) discriminación sexual en el lugar del trabajo; b) alcance de protección contra discriminación por embarazo después de haber sido empleado; c) comparación de mecanismos legales contra tal discriminación en los tres países.

**Anexo (continuación)**  
**Resumen de las comunicaciones públicas ante las OANs, 1994-1998**

Caso y fecha	Peticionarios	Principio violado	Sucesos y argumentos (como alegato por los peticionarios)	Resultados	
9 EU 9702 P: 28/10/1997 A: 7/11/1997 Anexo aceptado el 9/2/1998	Han Young (subsidiario de Hyundai-Taiwan) ubicado en Tijuana, Baja California. Regularmente menos de 100 empleados.	1 y 2. Luego 6 y 9 (cond. mínimas de trabajo); Prevención de lesiones y enfermedades laborales	Originalmente ILRF, SCMW, ANAD, STIMAHCS. Luego se agregan MHSSN, WSC, USWA, UAW, y CAW.	Falta de las autoridades de celebrar una elección sindical de manera adecuada. La existencia de contratos de protección. Complicidad entre las autoridades y el sindicato "fantasma" de la CROC. Falta implementar reglas de seguridad e higiene en el trabajo.	La OAN-EU sugiere 28 de abril de 1998 <i>consultas ministeriales</i> respecto al asunto de la libertad de organización. Esto es rechazado por el secretario del Trabajo mexicano, que argumenta que un 2º informe sobre la seguridad e higiene todavía quedaba pendiente. El 2º informe emitido el 11 de agosto de 1998 también recomienda <i>consultas ministeriales</i> que, al igual, quedan pendientes.
10 EU 9703 P: 15/12/1997 A: 30/01/1998	ITAPSA / Echlin (ahora Dana) (E.U.) ubicada en el Estado de México; CTM y el SNTIASCRM (Sección 15).	1 y 9	STIMAHCS; UE; USWA; CAW; UPIU; <i>Teamsters</i> y UNITE.	Falta de las autoridades de garantizar el derecho a asociación (entre otro, el haber permitido la presencia de 150 "golpeadores" durante un recuento sindical). Despido ilegal de 56 trabajadores. Falta implementar las normas de seguridad en el trabajo.	Se realizó una audiencia pública en Washington D.C. el 23 de marzo de 1998. El informe de la OAN-EU el (3 de agosto de 1998) recomienda <i>consultas ministeriales</i> . Éstas quedan pendientes.
11 CAN 98-1 P: 6/4/1998 A: en mayo	ITAPSA y American Brakeblock, ambas de Echlin (E.U.) y ubicadas en el Estado de México; La JFCA, la CTM y el SNTIASCRM (Sec. 15 y 3).	1 y 9	USWA (Can y EU), UAW, FAT, CLC, AFLCIO y otros. En total 9 sindicatos, 4 centrales y 31 ONGs y sindicatos menores.	Además de los puntos del caso anterior se reclaman: Nuevas y persistentes violaciones a los derechos a la organización en ITAPSA y violaciones similares en American Brakeblock. Complicidad del Estado de México y de la JFCA en tanto a las violaciones de los derechos a organización. Falta de las autoridades de implementar las normas de seguridad e higiene laboral.	Se realizó una reunión pública (14 de septiembre de 1998) y una audiencia pública (5 de noviembre de 1998). La OAN-CAN sostiene (15 de diciembre de 1998) en su informe de la primera mitad del caso que concierne al derecho a organizarse, que el gobierno mexicano no ha cumplido con la LFT y recomienda <i>consultas ministeriales</i> , pero sólo después de que se conozca el fallo de la segunda parte del informe que versa sobre el tema de la seguridad y el higiene ocupacional.
12 MEX 9801 P: 9/4/1998 A: en junio	SOLEC ubicada en California (E.U.) 130 empleados	1 y 9	OCAW (Local 1-675); STIC 6 de Octubre; UDLC, SCMW.	Falta de las autoridades de asegurar a los trabajadores su derecho a la organización, y de implementar las normas de seguridad e higiene laboral.	Pendiente.

**Anexo (continuación)**  
**Resumen de las comunicaciones públicas ante las OANS, 1994-1998**

Caso y fecha	Peticionarios	Principio violado	Sucesos y argumentos (como alegato por los peticionarios)	Resultados
13 MEX 9802 P: 27/5/1998 A: 10/7/1998	STIMAHCS, FAT, UNT, FDC. Washington, E.U. Corp. y Stemilt Growers Corp).	1, 2, 9 y 11 (protección de trabajadores migratorios).	Violaciones persistentes al derecho a la organización, a la negociación colectiva, a igualdad de oportunidades sin discriminación, así como seguridad e higiene. Falta de las autoridades (por reducción de presupuestos relevantes) de garantizar la existencia de y el cumplimiento de reglas que prevean altas normas laborales en la industria de la manzana. Discriminación diversa contra trabajadores mexicanos empleados en la industria de la manzana en el estado de Washington.	Pendiente.
14 MEX 9803 P: 14/5/1998 A: 11/8/1998	DeCoster Egg Farm (Maine, E.U.)	6, 7, 11 y 10 (indemnización en caso de lesiones o enfermedades de ocupación).	Falla proteger trabajadores inmigrantes, mantener condiciones de trabajo mínimas, eliminar discriminación en el lugar del trabajo, prevenir daños laborales y compensar a trabajadores lastimados.	Pendiente.
15 EU 9801 P: 18/8/1998 Rechazada 15/10/1998	Association of Flight Attendants (AFL-CIO).	3 (derecho de huelga).	Reclaman que una requisita emitida para terminar una huelga entre tripulantes de Aeroméxico violaba la LFT.	La OAN-EU rechazó el caso, argumentando que era "más apropiado para foros domésticos".
16 CAN 98-2 P: 17/9/1998 A: pendiente	20 grupos pro-trabajadores de E.U.	11	Reclaman que es ilegal que la Secretaría del Trabajo estadounidense (DOL) provee información sobre inmigrantes ilegales al Servicio para Inmigración y Naturalización (INS).	Pendiente.
17 MEX 9804 P: 17/9/1998 A: 23/11/1998	El caso es igual al de CAN 98-2.			



**Anexo (fin)**  
**Resumen de las comunicaciones públicas ante las OANs, 1994-1998**

Caso y fecha		Peticionarios	Principio violado	Sucesos y argumentos (como alegato por los peticionarios)	Resultados
18	EU 9802 P: 28/9/1998 A: -	Trabajo de menores en México.	Florida Tomato Ex-5 (Trabajo de change (asociación menores) empresarial)	¿?	Por petición del denunciante, el asunto está en espera.
19	EU 9803 P: 19/10/1998 A: 18/12/1998	McDonald's (Canadá) (Caso contra el gobierno de Quebec).	IBT; teamstersCanada; Quebec Labor Federation; ILRF	Alega que McDonald's cerró un restaurant para evitar la sindicalización de los trabajadores. Retraso innecesario por parte de las autoridades en la certificación del sindicato.	Pendiente.
20	EU 9804 P: 2/12/1998 A: pendiente	La ley canadiense acerca del servicio de correo en áreas rurales.	13 sindicatos del sector de los tres países, una federación, dos confederaciones y cinco ONGs.	Mantienen que viola el ACLAN el hecho de que el gobierno canadiense prohíba a los 5,000 carteros rurales negociar colectivamente.	Pendiente.

Elaboración: Bodil Damgaard con base en las Comunicaciones Públicas; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social: *Boletín*, varias fechas; Bureau of National Affairs: *Daily Labor Report*, varias fechas. *Labor Alert*, varias fechas; UE: *Carta a la OAN-EU* de fecha 19/1/1995; OAN-Canadá: *Submissions received under the NAALC*, disponible en <http://labour.hrdc-gc.ca/doc/baifa/eng>.  
Abreviaturas: p: presentada a; aceptada por la OAN en cuestión

AISC: American Friends Service Committee; ANAD: Asociación Nacional de Abogados Democráticos; CIM: Coalición Pro-Justicia en las Maquiladoras; CAW: Canadian Auto Workers; CTM: Confederación de Trabajadores de México; CWA: Communication Workers of America; FAT: Frente Auténtico del Trabajo; FDC: Frente Democrático Campesino; FESEBES: Federación de Sindicatos de Bienes y Servicios; HRW/America: Human Rights Watch/America; ILRF: International Labor Rights Fund; IFT: Ley Federal del Trabajo; MHSSN: Maquiladora Health and Safety Support Network; OCAM: Oil, Chemical and Atomic Workers International Union; SCMW: Support Committee for Maquiladora Workers; SNTIASCRM: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Automotriz, Similares y Conexos de la República Mexicana; STIC "6 de Octubre": Sindicato de Trabajadores de Industria y Comercio "6 de Octubre"; STIMAHCS: Sindicato de Trabajadores de la Industria Metálica, Acero, Hierro, Conexos y Similares; STRM: Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana; UAW: United Auto Workers; UDL: Unión de defensa Laboral Comunitaria; UE: United Electrical, Radio and Machine Workers of America; UNITE: United Needletrades, Industrial and Textile Employees, UPIU: United Paper Workers International Union; USWA: US and Canadian Steelworkers; WSC: Worksafe! Southern California.

# La reforma laboral en América Latina: perspectivas comparadas sobre el caso mexicano\*

María Lorena Cook\*\*

Este trabajo analiza el proceso político de la reforma laboral en México hasta finales de 1998 y compara el caso mexicano con las experiencias de otros países latinoamericanos. La experiencia de México con la reforma de la legislación laboral, aun en su etapa incipiente, difiere de la de sus vecinos en varios aspectos, a pesar de que todos los países enfrentan presiones comunes de flexibilización. Estas diferencias muestran el hecho de que en México aún es posible una reforma democratizadora de fondo.

## Introducción

La mayoría de los países latinoamericanos ha revisado algún aspecto de su legislación laboral en los últimos quince años. Muchos de estos esfuerzos consistieron en alinear la legislación nacional con las reformas económicas implementadas durante el mismo periodo. Cambios legales y regulatorios han intentado "flexibilizar" los mercados laborales con el fin de incrementar la productividad, la competitividad, y el empleo. La excepción notable en esta ola de reformas laborales en la región la ha hecho México. A pesar de ser un país que abrió su economía hace más de una década y que se unió al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), sigue manteniendo uno de los códigos laborales más "rígidos" de

Latinoamérica.<sup>1</sup> Si bien el tema de la revisión de la legislación laboral ha surgido periódicamente en México, siempre ha terminado siendo pospuesto.

En años recientes, el tema del cambio a la legislación laboral ha vuelto a surgir en México, esta vez acompañado por un debate público más extenso. El debate ya no está dominado exclusivamente por demandas patronales de una mayor flexibilidad. Los partidos políticos de oposición han contribuido al debate con propuestas serias de reforma laboral. Éstas buscan eliminar los vestigios corporativos del sistema mexicano de relaciones industriales y democratizar los sindicatos y las relaciones laborales. En una región donde el tema de la reforma laboral ha provocado conflicto y hasta violencia, el debate en México se distingue hasta ahora por ser más consensual que en otros países.

\* Una primera versión de este trabajo fue presentada en el Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos en Chicago, Illinois, E.U., septiembre 24-26, 1998.

\*\* Profesora de la Escuela de Relaciones Laborales e Industriales, Universidad de Cornell, Ithaca, Nueva York, Estados Unidos.

<sup>1</sup> Eduardo Lora y Carmen Pagés, "La legislación en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe", *Documentos de trabajo*, Oficina del Economista en Jefe, Banco Interamericano de Desarrollo, marzo de 1997.

Este trabajo analiza el proceso político de la reforma laboral en México hasta finales de 1998 y compara el caso mexicano con las experiencias de otros países latinoamericanos. La experiencia de México con la reforma de la legislación laboral, aun en su etapa incipiente, difiere de la de sus vecinos en varios aspectos, a pesar de que todos los países enfrentan presiones comunes de flexibilización. Estas diferencias muestran el hecho de que en México aún es posible una reforma democratizadora de fondo.

## Los tiempos y procesos de la reforma laboral en América Latina

La coyuntura en que se da la reforma legislativa laboral influye en los tipos de cambios que ocurren. A pesar de que las demandas por la flexibilidad han impulsado muchas de las reformas en años recientes, los cambios en las legislaciones nacionales han sido variados y hasta contradictorios.<sup>2</sup> En los lugares donde las reformas han sido flexibilizantes, éstas han sido promovidas por gobiernos que a la vez han implementado reformas económicas neoliberales. Sin embargo, en algunos países el proceso de transición democrática también ha jugado un papel importante en el contenido de las reformas laborales. Varios de los países que pasaron por gobiernos militares en los años sesenta y setenta restauraron los derechos colectivos que habían sido suprimidos durante el periodo autoritario, en lo que se podría llamar una "primera vuelta" de reforma laboral. El contenido de las reformas refleja preocupaciones democráticas, tal como la restauración de los derechos de organización, negociación colectiva, y de huelga. Éste fue el caso de Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y hasta cierto punto de Chile. En Brasil (1988) y Paraguay (1992), estos derechos colectivos quedaron plasmados en nuevas constituciones.

Esta restauración de derechos colectivos que estuvo vinculada a las transiciones demo-

<sup>2</sup> Arturo S. Bronstein, "Labor Law Reform in Latin America: Between State Protection and Flexibility", *International Labour Review*, vol. 134, núm. 2, 1995, pp. 163-186.

cráticas en la región fue seguida por una "segunda vuelta" de cambios laborales flexibles en aquellos países que implementaron reformas económicas neoliberales en la década de los noventa. Así ocurrió en Perú, Ecuador, Colombia y Argentina bajo Menem. Actualmente Brasil, Venezuela y Bolivia enfrentan estas presiones.

Chile presenta una situación distinta. En Chile el gobierno militar revisó por completo tanto la legislación laboral como la estructura de la economía. Cambios recientes en las leyes laborales bajo un gobierno democrático han pretendido introducir algún equilibrio en un sistema que había minado fuertemente el poder de los sindicatos. Aun así muchos de los elementos del sistema de relaciones industriales establecido por los militares siguen vigentes.

Aun cuando los procesos de democratización y de reforma económica influyen en las reformas laborales, no definen todo su contenido. Los sindicatos en las industrias estatales o en sectores beneficiados por la política de sustitución de importaciones, sectores de capital doméstico, y trabajadores del sector público se colocan entre los grupos que se han visto beneficiados por la legislación forjada bajo el modelo económico de sustitución de importaciones. Típicamente son éstos los grupos que más se oponen a cambios en la legislación laboral.

Las reformas laborales en Latinoamérica suelen ocurrir después de las reformas económicas y, en la mayoría de los casos, los cambios laborales, a diferencia de las políticas de estabilización económica, ocurren de manera gradual y no vía el "shock".<sup>3</sup> La razón principal es la falta de un consenso público en torno a las reformas laborales. El proceso puede ser violento: en Panamá 500 personas fueron lesionadas en protestas contra la reforma al código laboral en 1995, y legisladores argentinos recibieron amenazas de muerte durante el periodo de votación de la nueva ley laboral en aquel país, en 1998.

El método de implementación de las reformas laborales refleja estas dificultades. El

<sup>3</sup> Lora y Pagés, "La legislación en el proceso de reformas...".

reemplazo completo de un código laboral por otro nuevo es raro. Nuevos códigos han sido implementados en sólo algunos cuantos países, como Venezuela (1990-1991), Chile (1994) y Paraguay (1993-1994). Sin embargo, el código laboral venezolano consistió en una actualización y reafirmación de la orientación socio-protectora que ya existía en la legislación y no reflejó un cambio fundamental en sus presupuestos básicos. El código chileno y el paraguayo formaron parte de los procesos de democratización de aquellos países. En el caso chileno, el nuevo código laboral incorporó legislación que había sido aprobada anteriormente en los noventa. La constitución brasileña de 1988 incluyó algunas provisiones laborales nuevas, pero el código laboral de 1943 (la consolidación de leyes laborales, CLT) aún no refleja todos los cambios realizados en la nueva constitución.

Las formas más comunes de implementación de reformas laborales ha sido mediante piezas individuales de legislación, enmiendas a la legislación existente, medidas temporales "de emergencia" y decretos. El presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, ha recurrido con frecuencia al uso de "medidas provisionarias", un decreto ejecutivo emitido en casos "urgentes" que se caduca si no es convertido en ley dentro de treinta días (pero que puede ser renovado). Los presidentes argentinos Alfonsín y Menem recurrieron a decretos para pasar políticas que no contaban con amplio apoyo popular. Reformas controversiales frecuentemente fueron implementadas de esta manera para evitar el escrutinio de la población y para frustrar la oposición a éstas.

Un ejemplo de reforma, ejecutada bajo estas condiciones, la representan los contratos temporales de trabajo, los cuales cuentan con costos sociales más bajos y con condiciones de empleo más flexibles. Este tipo de medidas ha sido implementado en varios países con poca oposición efectiva y pocas oportunidades para un debate público más extensivo o para negociación con las partes afectadas. Por otro lado, cambios más comprensivos de los códigos del trabajo o de la constitución requieren mayor consenso y requisitos más rígidos para ser implementados. Por tanto, son capaces de generar mayor controversia y de provocar fuerte oposición.

En pocos países han sido incluidos los sindicatos en la discusión del contenido de las reformas laborales. En lugar de influir en las reformas en el momento de su diseño, movimientos sindicales fuertes han tenido más éxito en bloquear su implementación o en conseguir que se les consulte después de anunciarse las reformas. En estos casos, la importancia de los sindicatos como fuerza política ha sido un factor decisivo. Tal vez, el ejemplo más claro de esto sea Argentina, donde la Confederación General de Trabajadores (CGT) logró finalmente negociar un nuevo código laboral con el gobierno frente a la oposición de los empleadores, sectores de izquierda del movimiento laboral y el Fondo Monetario Internacional. Esto explica por qué, aun frente a fuertes presiones de grupos patronales y de instituciones financieras internacionales, la política doméstica (y sobre todo electoral) puede jugar un papel más influyente en la determinación de los contornos y del destino de las reformas laborales.

## Modelos de regulación laboral

Esta sección perfila tres modelos de regulación laboral con el objetivo de señalar diferencias en políticas y supuestos que están detrás de estos. En la práctica, los países suelen adoptar políticas asociadas con distintos modelos, lo cual resulta en un cuerpo de regulación laboral contradictorio e híbrido. Sin embargo, con frecuencia, los debates públicos sobre reforma laboral revelan diferencias fundamentales entre los modelos de reforma en sus supuestos básicos y en cómo deben relacionarse trabajadores, sindicatos, empleadores y gobiernos.

*Modelo de protección social.* Éste es el modelo tradicional de legislación laboral en América Latina. Sus rasgos principales perduran en muchos países de hoy. Con sus orígenes y consolidación en muchos casos en el periodo de sustitución de importaciones, la premisa de este modelo es que un Estado fuerte debe actuar como mediador entre el trabajo y capital para asegurar relaciones armoniosas, ahí el Estado deberá proteger al trabajador individual mediante una legislación que, entre otras cosas, le garantice al trabajador su puesto de trabajo (por medio de barreras altas a la dimi-



FOTO: OCTAVIO NAVA

sión, como la indemnización). Éste es el concepto de “estabilidad laboral” que ha operado en la legislación de toda la región. En el área de relaciones colectivas de trabajo, el modelo de protección social presupone la necesidad de regulación por parte del Estado, sobre todo de control de los sindicatos y de intervención en sus asuntos, aunque en algunos países fueron también otorgados a los sindicatos incentivos importantes para la aceptación del sistema, como el monopolio de la representación.<sup>4</sup>

Las objeciones a este modelo de regulación laboral incluyen cargos de que es demasiado rígido, refiriéndose al nivel de detalle y al grado de protección social que se encuen-

tran en las leyes; y que es demasiado autoritario, debido al alto nivel de intervención estatal en la vida de los sindicatos, lo cual ha impedido el desarrollo de la democracia sindical en muchos casos. Empleadores y gobiernos que apoyan reformas económicas de mercado son los que están más a favor de cambiar este modelo. Sindicatos y algunos partidos políticos que se oponen a la intervención del Estado en la vida sindical también están a favor de eliminar del modelo algunos de sus elementos más coactivos, pero están menos dispuestos a apoyar bajas significativas en los niveles y formas de protección social. Otras preocupaciones tienen que ver con la aserción de que las leyes rígidas dan lugar a la economía informal, y que debido a la falta del cumplimiento efectivo de las leyes y de la evasión patronal, muchas provisiones de la legislación simplemente no son seguidas o son anticuadas.

A pesar de la existencia de una fuerte tendencia en el sentido contrario, algunos países han aumentado los niveles de protección utilizando el argumento de que los trabajadores necesitan protecciones aún más fuertes en

<sup>4</sup> Oscar Ermida Uriarte, “El futuro del derecho del trabajo y las relaciones laborales”, en María Silvia Portella de Castro y Achim Wachendorfer (comps.), *Sindicalismo latinoamericano: entre la renovación y la resignación*, São Paulo y Caracas, ILDES-FES y Nueva Sociedad, 1995; Ruth Berins Collier y David Collier, “Inducements Versus Constraints: Disaggregating ‘Corporativism’”, *American Political Science Review*, vol. 73, núm. 4, 1979, pp. 967-986.

el contexto de las crisis económicas porque están más vulnerables a pérdidas de ingreso o de empleo. Estas reformas tienen el objetivo de mejorar y de actualizar aspectos del modelo tradicional, y no representan un cambio de filosofía. Otros países, como los de Centroamérica, también han incrementado las protecciones existentes en su legislación para empalmar con los estándares internacionales.

*Modelo de flexibilidad laboral.* No existe un solo "modelo" de flexibilidad laboral. Elementos de flexibilización han sido implementados en muchos países en años recientes, impulsados por la idea de que la desaparición de rigideces legales aumentará la productividad, la competitividad y el empleo.<sup>5</sup> Algunos ven en la flexibilidad un movimiento hacia una relación más equitativa entre trabajadores y empleadores mediante cambios a favor de los últimos.<sup>6</sup>

Algunos elementos de flexibilidad son la reducción de restricciones legales sobre los empleadores, facilitando la determinación unilateral de condiciones de trabajo o bien la negociación de éstos con representantes de los empleados. Algunos ejemplos incluyen el levantamiento de restricciones legales sobre las horas de trabajo y otras condiciones de trabajo, permitiendo el pago por horas en vez de pago por jornada, facilitando la contratación y las dimisiones, mediante la reducción de costos asociados con el empleo, permitiendo contratos de tiempo fijo y promociones, basados en competencias y mérito en lugar de antigüedad como criterios primarios, y estableciendo condiciones especiales y excepciones para ciertas categorías de empresas y trabajadores, como pequeñas y medianas empresas y trabajadores rurales. Una política favorecida por los promotores de la flexibilidad es la descentralización de la negociación colectiva, supuestamente para facilitar la implementación de con-

diciones de trabajo más amenas a los centros de trabajo.

La mayoría de los sindicatos se han opuesto a estas medidas porque significan revertir las conquistas en la ley, y porque muchas de ellas son esfuerzos mal disfrazados para debilitar a los sindicatos. El lenguaje de la flexibilidad es uno que privilegia los costos por encima de los derechos. En este modelo el concepto de derechos del trabajador está limitado al derecho al empleo, y esto se consigue mediante la reducción de las restricciones que enfrentan los empleadores al contratar. El derecho al cumplimiento de la ley también es visto como derecho laboral, al que se llega mediante el mejoramiento de la capacidad técnica y el incremento al presupuesto gubernamental dirigido a la inspección de violaciones de las leyes laborales (o a través de la privatización de funciones de vigilancia y cumplimiento de la ley por contratos con agencias particulares). También se entiende como derecho laboral el derecho a escoger si uno se afilia o no a un sindicato (libertad de afiliación), y por lo tanto es interpretado como libertad del abuso sindical hacia los trabajadores. El lenguaje de este modelo es, entonces, uno de derechos, sin que exista el poder para defenderlos. A diferencia del modelo de protección social, el modelo de flexibilidad no reconoce la existencia del conflicto ni el desequilibrio en las relaciones de poder que existen entre trabajadores y empleadores. Por tanto, ni sindicatos fuertes ni un Estado fuerte son necesarios para servir de contrapeso al capital.

*Modelo democrático.* A diferencia del modelo de flexibilidad laboral, que tiene como preocupación central los costos y la eficiencia, el modelo democrático se preocupa por la democratización de las relaciones laborales. Muchas veces ésta forma parte de un proceso más amplio de democratización del sistema político y de la sociedad. Los países que han intentado eliminar rasgos corporativistas de sus sistemas de relaciones industriales, tal como Brasil, han adoptado elementos de este modelo. A diferencia del modelo de protección social, este modelo restringe el papel del gobierno en las relaciones industriales al de vigilar el cumplimiento de las leyes y regulaciones. El modelo acepta la existencia de conflicto y de desequilibrio en las relaciones de poder entre

<sup>5</sup> Gustavo Márquez (comp.), *Reforming the Labor Market in a Liberalized Economy*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank, 1995. Sebastian Edwards y Nora Claudia Lustig (eds.), *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*, Washington, D.C., Brooking Institution Press, 1997.

<sup>6</sup> Efrén Córdova, "The Challenge of Flexibility in Latin America", *Comparative Law Journal*, vol. 17, núm. 2, 1996, pp. 314-337.

trabajadores y empleadores, pero a diferencia del modelo de protección social, no ve la solución en una expansión del control estatal. En su lugar, este modelo promueve la creación de un sistema de contrapesos para equilibrar el poder de los actores sociales y, a la vez les acuerda plenos derechos democráticos y de autonomía frente al Estado y los partidos políticos. Este modelo suele ver a sus trabajadores como ciudadanos, y por lo tanto éstos tienen el derecho a la participación en el lugar del trabajo y en la vida del sindicato, así como en la política y la sociedad.

Este modelo tiene algunos elementos "liberales" que también comparte el modelo de flexibilidad. Ambos promueven el sistema de negociación colectiva, por ejemplo. Sin embargo, el modelo democrático reconoce que la legislación tiene que proteger a los que no tienen poder, y ve en la desregulación una forma de trasladar poder a los empleadores. Promotores de esta perspectiva, la ven como parte de un proceso de reforma institucional que también está asociada con las reformas del Estado y del sistema judicial.

## **Caminos de reforma laboral en América Latina**

La reforma laboral ha tomado varios caminos en los países de Latinoamérica con resultados diferentes a pesar de presiones económicas y competitivas similares. Las diferencias se deben a una serie de factores, incluyendo la fuerza o debilidad del movimiento sindical, el calendario electoral, el sistema de partidos políticos, y las relaciones entre el Ejecutivo y la rama legislativa. Esta sección da cuenta de los distintos caminos que han tomado algunos países en el proceso de reformar sus leyes laborales.

Argentina puede ser considerado como un caso de reforma laboral frustrado, debido a la erosión del apoyo público y a la influencia política de la confederación sindical más importante, la CGT, en una coyuntura electoral. El primer gobierno de Menem (1989-1994) implementó una serie de medidas flexibilizantes como parte de un paquete de reformas económicas de mercado. En el área laboral, éstas

incluyeron varios tipos de contratos de tiempo determinado, condiciones especiales para pequeñas y medianas empresas, flexibilidad en la determinación de las horas de trabajo y de horas extras, negociación colectiva descentralizada, y más. Durante el segundo gobierno de Menem (1995-) la CGT y otros grupos laborales se lanzaron a huelga en varias ocasiones, protestando por los cambios económicos y laborales. Mientras tanto, el FMI y grupos patronales promovieron reformas más extensas de la legislación laboral argentina, que data del periodo peronista. La pérdida peronista frente a una alianza de centro-izquierda en las elecciones legislativas de octubre de 1997 fue expresión de una creciente desilusión pública con el gobierno de Menem.

En este contexto, y a dos años de las elecciones presidenciales, Menem entró a negociar los términos de una nueva reforma laboral con la CGT. El resultado fue un cuerpo de iniciativas que revirtió muchas (aunque no todas) de las medidas flexibilizantes implementadas anteriormente bajo Menem, y que fortaleció los intereses sindicales, como la negociación colectiva centralizada al nivel nacional y sectorial.<sup>7</sup> Las críticas a las reformas por parte de grupos patronales, del FMI, y de la izquierda sindical no se dejaron esperar (esta última por las concesiones a la flexibilidad). El caso argentino demuestra claramente que aun donde el gobierno promueve políticas económicas neoliberales, fuerzas políticas domésticas pueden frustrar el sentido de estas reformas.

En Brasil se dieron unos cambios laborales importantes en la constitución de 1988. Los cambios constitucionales extendieron algunas protecciones y establecieron mayor autonomía para actores colectivos por medio del retiro del Estado en el área de relaciones industriales. En vez de una transformación radical del sistema laboral brasileño, estos cambios dejaron un sistema híbrido de elementos corporativistas y liberales.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Ver Senado de la República (1995).

<sup>8</sup> Efrén Córdova "From Corporatism to Liberalization: The New Direction of the Brazilian System of Industrial Relations", *Labour and Society*, vol. 14, núm. 3, julio de 1990, pp. 251-269.



El gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-) retomó la bandera de reformas económicas neoliberales que había iniciado el presidente Fernando Collor, incluyendo la liberalización comercial y privatización. Cardoso implementó una serie de medidas flexibilizantes en el terreno laboral, entre ellas puso fin a la estabilidad laboral en el sector público. Las medidas utilizadas para implementar muchos de estos cambios, por la vía de medidas provisorias, complicó los esfuerzos de los sindicatos por montar una campaña de resistencia. Estos esfuerzos fueron complicados aún más por la falta de disponibilidad del gobierno de Cardoso de consultar con la CUT, así como por la creciente debilidad política de ésta.<sup>9</sup>

Con la reelección de Cardoso en octubre 1998, es casi seguro que nuevas medidas de flexibilización de los mercados laborales serán adoptadas. Está por verse si estas medidas serán desarrolladas sobre la base de con-

sulta con la CUT. Aunque Brasil tiene uno de los movimientos sindicales más activos e innovadores de la región, las relaciones entre el gobierno y la CUT han sido tensas, y el aliado político partidista de la CUT, el Partido de los Trabajadores, sigue siendo un partido minoritario en el congreso. Brasil podrá llegar a tener un régimen de ley laboral y de relaciones industriales más pluralista y más democrático a la vez que los sindicatos se verán debilitados, las protecciones sociales individuales reducidas, y el gobierno menos dispuesto a acordarles a los sindicatos un trato serio como actor social importante.

El proceso chileno podría llamarse un caso de "flexibilidad a fuerzas". En Chile, el gobierno militar implementó reformas económicas neoliberales durante los años setenta y ochenta y cambió el sistema de relaciones laborales con el Plan Laboral de 1979. La resistencia de los sindicatos chilenos frente al régimen y su fuerte orientación política fueron desmanteladas por la represión. Cuando el país retornó a la democracia en 1990, la influencia política del movimiento sindical siguió restringida. El apoyo de empresarios a las políticas

<sup>9</sup> Graciela Bensusán y Marisa von Bülow, "La reforma institucional del corporativismo sindical: las experiencias de Brasil y México", *Perfiles latinoamericanos*, año 6, núm. 11, diciembre de 1997, pp. 185-229.



neoliberales y a la flexibilización de las relaciones laborales y la debilidad de los sindicatos se había consolidado. Esto torna más difícil vencer la resistencia a la restauración de un equilibrio en la relaciones industriales. Sólo cambios mínimos a la legislación de 1979 han pasado por el Congreso. Los sindicatos chilenos siguen débiles. Esto se refleja en bajos niveles de densidad sindical, así como en la fragmentación y las divisiones políticas dentro de la central sindical principal, la CUT. Causado en parte por las leyes laborales actuales, la debilidad laboral no es un buen pronóstico de la implementación exitosa de un modelo democrático de relaciones laborales en Chile.

Un nuevo código laboral fue pasado en Venezuela después de cinco años de debate en el Congreso. Aunque contenía elementos de flexibilidad, la ley de 1990 principalmente fortaleció la orientación socioprotectora de la legislación anterior. Este cambio legal no fue directamente una respuesta a presiones económicas, a pesar del declive económico del país en los años ochenta y los esfuerzos por entablar una reestructuración económica. La democratización tampoco explicó el resultado, puesto que Venezuela no experimentó un periodo autoritario antes de la reforma laboral. El caso venezolano es, por tanto, algo anómalo. Aun así, el caso refleja los procesos variados que pueden llegar a definir la dirección de las reformas laborales en la región.

## El caso mexicano

Desde hace tiempo varios grupos en la sociedad mexicana han debatido la necesidad de reformar la Ley Federal del Trabajo y los artículos correspondientes en la Constitución. Los empleadores han argumentado que la ley es demasiado restrictiva y que interfiere con su habilidad de permanecer competitivos en el nuevo ámbito económico. Los sindicatos se han pronunciado a favor de la reforma en varios instantes, en busca de protecciones aún mayores que las existentes. Durante el gobierno de Carlos Salinas (1988-1994) el tema se volvió a calentar. Pero la posibilidad de que este asunto se escapara del control del PRI en el primer Congreso bajo Salinas, donde la oposición de izquierda tuvo una representación

fuerte, y la oposición dura de la CTM a lo largo del sexenio, impidieron que el tema llegara al congreso.

Sin embargo, el tema de la reforma laboral permanece en la agenda, y un mayor número de sectores de la sociedad está empujando a aceptar públicamente que algunos cambios son necesarios, aunque hasta hoy no hay un consenso sobre la naturaleza de los cambios. Como en muchos otros países de la región, la reforma laboral está siendo discutida en México, después de que se implementaran reformas económicas. México comenzó con su apertura comercial hace más de una década con su integración al GATT en 1986.<sup>10</sup> Bajo el presidente Salinas, el país experimentó una profundización de las reformas económicas estructurales, ejemplificadas por la privatización de empresas estatales, una amplia liberalización comercial, y la participación de México en el TLC, entre otras medidas.

La devaluación del peso en diciembre de 1994, al comienzo del gobierno de Ernesto Zedillo y la crisis económica que engendró cambiaron tanto el ambiente político como las fortunas económicas del país. Entre otras cosas, la crisis económica aceleró la fragmentación del movimiento sindical oficial encabezado por la CTM. En 1995, varios grupos sindicales críticos de la pasividad con que la CTM aceptaba la política económica del gobierno empezaron a discutir alternativas a la estructura sindical oficialista. Con la muerte de Fidel Velázquez en junio de 1997, la conformación de una alternativa sindical se veía más probable. En noviembre de 1997, se forma una nueva central de organizaciones laborales, la Unión Nacional de Trabajadores (UNT). El movimiento sindical se organiza alrededor de tres centros importantes: la CTM y otras organizaciones del Congreso del Trabajo, que agrupaban a la mayor parte de los trabajadores sindicalizados; la UNT, encabezada por los telefonistas, universitarios, y trabajadores del seguro social; y la Coordinadora Intersindical Primero de Mayo, compuesta por grupos laborales y movimientos populares con una política

<sup>10</sup> Lora y Pagés, "La legislación en el proceso de reformas...".

más a la izquierda que la de los dos grupos anteriores.

Ya para 1998 varios hechos importantes ayudaron a reabrir el debate sobre la reforma laboral. La reorganización del movimiento sindical después de la muerte de Fidel Velázquez fue un hecho significativo que contribuyó a erosionar la fuerte resistencia cetemista a la reforma e hizo posible nuevos aliados sindicales para los partidos de oposición, sobre todo para el PRD. Las elecciones legislativas de julio 1997 señalaron tal vez el cambio más importante. Por primera vez la Cámara de Diputados tendría una mayoría de representantes de partidos opositores (aunque dividida entre el PAN y PRD). Esto significaba que el congreso ya no serviría como simple correa de transmisión de las iniciativas del Ejecutivo, y que el presidente Zedillo tendría que negociar con la oposición en el Congreso para pasar las iniciativas del gobierno.

Todos estos factores significaban que el ambiente político era más propicio que antes para la democratización del sistema de relaciones industriales. Contribuyendo a este clima estaba el proceso de democratización del sistema político, el desarrollo de la sociedad civil, y el reconocimiento de la necesidad de reformas institucionales a lo largo del sistema. Aunque México no está pasando por una "transición a la democracia" como la de sus vecinos en el resto del continente, la atención a la necesidad de rediseñar las instituciones del gobierno tiene algunos puntos en común con las experiencias de otros países en vías de transición y de consolidación democráticas.

### *Propuestas de reforma laboral*

Son varias las propuestas y las posiciones de los actores sociales frente a la reforma laboral en México. Esta sección presenta algunas de éstas de manera muy breve, subrayando que es un proceso que sigue en vías de transformación.

*Empresarios.* Los grupos patronales en México tradicionalmente han presionado al gobierno a reformar la legislación laboral de tal manera que incremente la discreción del empleador, flexibilice las relaciones laborales,

especialmente la contratación y el despido, y baje los costos del empleador. Algunas de las propuestas hechas públicamente por parte de la Coparmex en 1989 y de nuevo en 1994 son de esta índole.

Siguiendo la petición del gobierno, la Coparmex y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) prepararon otra lista de cambios a la legislación laboral, como parte de un "diálogo" con los sindicatos y el gobierno entablado durante este año. Entregaron la lista al bloque obrero en septiembre 1998.<sup>11</sup> Las propuestas de los grupos empresariales se asemejaban a sus demandas anteriores por la flexibilidad y la desregulación. Entre sus propuestas estaban el eliminar la cláusula de exclusión, permitir contratos de trabajo de tiempo parcial y temporales, permitir que trabajadores y empleadores negocien directamente los horarios de trabajo (dentro del marco de la semana de 48 horas) y los salarios, reducir los costos asociados con las horas extras de trabajo, eliminar varias categorías de sindicatos gremiales, aumentar el número de trabajadores que se requiere para formar un sindicato, eliminar los contrato-ley, y prohibir las huelgas por solidaridad.

*Nueva cultura laboral.* En mayo de 1995, la Coparmex habló de la necesidad de un diálogo para discutir una "nueva cultura laboral", y acordó por el momento con el movimiento obrero dejar de lado la cuestión de reforma legal y constitucional. La Coparmex y la CTM entraron a una serie de pláticas sobre la nueva cultura laboral. El primer documento público que salió de este proceso fue presentado en agosto de 1996 y se titulaba "Principios de la Nueva Cultura Laboral". Éste fue un documento inicial de consenso sobre "principios" elaborado por el comité técnico del grupo, y su brevedad (doce cuartillas) en comparación con los cientos de páginas producidas por los grupos de trabajo en el transcurso del año fue notado y comentado. Sin embargo, los acuerdos eran significativos para algunos porque representaron el primer intento de negociación directa y de búsqueda de consenso entre grupos sindicales y empresariales, sin la dirección del gobierno, aunque éste sí jugó un papel de facilitador. Para otros, los acuerdos

<sup>11</sup> Ver Partido de Revolución Democrática (1998).

carecían de significado. Los críticos señalaban la debilidad de los grupos laborales para negociar en los comités de trabajo, así como el hecho de que los acuerdos habían sido entre cúpulas y no representaban cambios en la práctica, y que los sindicatos independientes no jugaron un papel central en las discusiones. Por tanto, los acuerdos eran entre las organizaciones más tradicionales y oficialistas que estaban poco dispuestas a entablar reformas reales.

A pesar de estas críticas, grupos empresariales y sindicales siguieron haciendo referencia a la nueva cultura laboral durante 1998. La importancia del precedente de negociaciones directas entre grupos empresariales y laborales por evidenciarse más en el periodo actual, en el que las organizaciones sindicales y empresariales consultan con el gobierno los términos de una nueva legislación laboral.

*Partido Acción Nacional.* La propuesta del PAN es la primera de dos propuestas serias y completas ofrecidas por los partidos políticos.<sup>12</sup> Desarrollada por dos connotados abogados laborales, la propuesta panista fue discutida ampliamente, comentada en la prensa y en simposios académicos. A pesar de una percepción contraria, la propuesta panista no es una propuesta "neoliberal" en el sentido de minimizar las obligaciones de los empleadores ni tampoco en el sentido de bajar costos a los empleadores.<sup>13</sup> Sí es "liberal" en el sentido de que rompe con el corporativismo, con los monopolios sindicales, con los soportes legales e institucionales que sostienen prácticas internas antidemocráticas, y con el papel tutelar y poderes de intervención del Estado. Aparte de que propone una serie de cambios que amenazan directamente a las burocracias sindicales (tal como la eliminación de la cláusula de exclusión, la institución de comités del trabajo separados de la estructura sindical, y la estipulación de procedimientos electorales transparentes), la propuesta también hace un llama-

do para realizar mejoras en las horas de trabajo, en las prestaciones, y a favor de la participación institucionalizada de los trabajadores en las decisiones estratégicas de las empresas a través de comités de empresa o delegados de planta electos por la base. Estos comités también serían responsables por la administración del contrato colectivo, que bajo la propuesta llevaría el nombre de "pactos colectivos de condiciones de trabajo".

Otras características notorias de la propuesta del PAN son la ampliación de temas de negociación en el lugar del trabajo y una obligación por parte del empleador de compartir información sobre la empresa con los empleados. Esto sería imprescindible para que los trabajadores puedan negociar aumentos salariales basados en incrementos de productividad. La propuesta panista también deja abierta la posibilidad de acuerdos colectivos por industria, algo parecido a los contratos-ley que existen actualmente en algunos sectores, pero sin el papel tutelar del Estado en éstos.<sup>14</sup> Finalmente, la propuesta panista removería la resolución de conflictos laborales de la rama ejecutiva (a través de las juntas federales y locales de conciliación y arbitraje) y pondría esta responsabilidad en las manos del poder judicial, a través de la creación de "jueces de lo social", jueces entrenados especialmente para decidir conflictos laborales.

*Partido de la Revolución Democrática (PRD).* Como la propuesta del PAN, la propuesta del PRD tiene como objetivo el desmantelamiento del marco corporativista de relaciones industriales, incluyendo la relación estrecha entre sindicatos oficialistas y el gobierno, y las tendencias anti-democráticas de muchos sindicatos.<sup>15</sup> La propuesta perredista, sin embargo, respeta más la autonomía y estructura actual del sindicato en México. Entre otras cosas, la propuesta mantiene la cláusula de exclusión, siempre y cuando los trabajadores auto-

<sup>12</sup> Grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, Iniciativa de decreto que reforma la Ley Federal de Trabajo, Senado de la República, 1995.

<sup>13</sup> Graciela Bensusán, "Un nuevo modelo de regulación laboral: la alternativa panista", en *La reforma laboral en México*, México, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 1996.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>15</sup> Partido de la Revolución Democrática, "Anteproyecto de reforma constitucional en materia laboral", y "Anteproyecto de reforma de la Ley Federal del Trabajo", 1998.

ricen que se negocie esta cláusula en los contratos.

Los cambios más significativos de la propuesta se refieren a los sistemas de representación y de contratación colectiva, en particular las áreas de autonomía sindical, estructura sindical y de negociación colectiva, funcionamiento interno de los sindicatos, representación en el local del trabajo, y el sistema de justicia laboral. En este último, la propuesta perredista se asemeja a la panista, puesto que en ambas se trata de situar la resolución de conflictos bajo el Poder Judicial y no el Ejecutivo, y de eliminar su carácter tripartito.

El objetivo principal de la propuesta del PRD es democratizar el sistema de relaciones industriales y, especialmente, la legislación laboral y las relaciones laborales en el área colectiva. Pretende lograr esto a través de varios cambios orientados a introducir "contrapesos y equilibrios", con un enfoque en la democracia, autonomía, y la "plena ciudadanía de los trabajadores". Desde este punto

de vista, la propuesta se asemeja más al modelo democrático mencionado anteriormente. La propuesta reconoce que los sindicatos deben retener fuentes de poder para proteger los derechos laborales. La cuestión aquí es cómo introducir suficientes elementos "liberales" para romper los vínculos corporativistas de los sindicatos con el gobierno para que se conviertan en órganos más representativos de sus bases. Para obtener este resultado, el proyecto propone limitar las actividades del gobierno, eliminando el papel del Estado en el registro de los sindicatos, así como la autoridad gubernamental de "intervenir" durante huelgas y de determinar aumentos salariales. La propuesta también prohíbe la afiliación colectiva de los sindicatos a los partidos políticos. Estos esfuerzos por "liberalizar" un sistema corporativista de relaciones industriales por medio de una alteración radical del papel del Estado son parecidos a las reformas de la constitución brasileña en 1988.

Si bien el PRD ha propuesto cambios radicales en las áreas de relaciones colectivas de trabajo y de la justicia laboral, tam-



FOTO: ESFERA

bién ha reafirmado la orientación protectora de la legislación existente hacia los trabajadores individuales. En los temas de condiciones de trabajo, prestaciones, etcétera, la iniciativa generalmente mantiene los términos existentes. En algunos casos aumenta los niveles y el ámbito de protección de los trabajadores e incrementa las obligaciones patronales mediante un mayor número de días vacacionales, aumentos en el aguinaldo y en las licencias pagadas para las trabajadoras embarazadas. Hay pocas concesiones a las demandas patronales por mayor flexibilidad, a pesar del reconocimiento explícito de la necesidad de impulsar la productividad y la competitividad. La propuesta pospone algunos temas importantes para una discusión posterior. Entre los temas, se encuentran el del trabajo de tiempo parcial, salud e higiene, y trabajo infantil.

*Sindicatos.* Los sindicatos han estado divididos con respecto a cuanto cambio quieren en las leyes laborales. Los sindicatos oficialistas representados por la CTM y el Congreso del Trabajo en general han permanecido firmes en su oposición a cambios en la ley. Los sindicatos independientes han adoptado varias posiciones, desde el Frente Auténtico del Trabajo que está dispuesto a aceptar el pluralismo sindical a través de la eliminación de la cláusula de exclusión, hasta los telefonistas que no aceptan este último pero sí cambios en el papel interventor del Estado, o el Sindicato Mexicano de Electricistas, que mantiene que tanto mayor democracia como mayor flexibilidad son posibles bajo la legislación existente.

Con la atención puesta en el tema de la reforma laboral en el Congreso los sindicatos han vuelto a tratar este asunto. Impulsados por el gobierno, así como por la existencia de las propuestas de partidos de oposición, sindicatos del sector "oficial" y la UNT decidieron presentar una posición unificada sobre los elementos que deber contener una reforma laboral. El secretario del trabajo, José Antonio González Fernández, alentó a las organizaciones empresariales a que hicieran lo mismo y que se reunieran con el bloque obrero para llegar a un consenso.

Un factor importante detrás de estas reuniones es la preocupación de que las propuestas de los partidos no tomen en cuenta los

intereses sindicales como punto central y que los sindicatos podrán permanecer marginados del proceso si no llegan a un acuerdo respecto a alguna propuesta alternativa. Esta distinción entre el área legislativa y el área de concertación entre los "actores sociales", como foros alternativos donde podrán ser determinados los cambios de la legislación laboral ha sido reconocida en varias ocasiones por los sindicatos, grupos empresariales y aun por el gobierno durante este periodo.

*Gobierno.* El gobierno aún no ha presentado una propuesta de reforma laboral, a pesar de su interés de que se avanzara en esta reforma durante los gobiernos de Salinas y Zedillo. El reemplazo de Jaime Bonilla por González Fernández como nuevo secretario de trabajo en mayo de 1998 fue visto como una señal del interés del gobierno en que se adelantara una iniciativa de reforma laboral. Desde su nombramiento, el secretario ha hecho llamados dirigidos al asunto de realizar una reforma laboral basada en el consenso y en la concertación con empleadores y grupos laborales. Está por verse si el gobierno podrá sacar adelante una propuesta de reforma basada en este consenso entre los principales grupos sociales.

El escenario más probable en este momento es que se posponga otra vez esta discusión en el congreso. Esto se debe a varios factores, entre ellos la agenda tan cargada que tuvo el Congreso durante el último trimestre de 1998 debido principalmente al debate sobre el Fobaproa. También se vuelve cada vez menos probable que se dé otro escenario en donde los partidos de oposición lleguen a un acuerdo respecto a una reforma laboral, en gran parte porque ninguno de los dos partidos tiene bases sociales fuertes que apoyen cualquiera de las dos propuestas, ni siquiera a sus puntos en común. El año 1999 será uno en el que las miras estarán cada vez más en las elecciones de 2000, dificultando cualquier acción sobre la reforma laboral hasta pasadas las elecciones.

Es posible que el gobierno logre sacar algún tipo de consenso que involucre tanto al bloque obrero como a los grupos patronales, y que el gobierno apoye esta propuesta para una reforma después de las elecciones del año 2000, suponiendo que los resultados les sean

favorables, algo que no está asegurado. Este tipo de consenso, aunque probablemente necesario para evitar fuerte oposición a una reforma laboral, podrá significar el menor grado de cambio institucional posible, en que algunos elementos de flexibilidad serían concedidos a cambio de mantener prerrogativas sindicales, incluyendo elementos del actual sistema corporativista.

Necesariamente en este momento no se puede más que especular sobre estas posibilidades a futuro.

## Conclusión

La experiencia mexicana con la reforma laboral, aunque relativamente nueva, ya revela varias características que la distinguen de sus vecinos latinoamericanos. A diferencia de otros países, donde la secuencia de democratización y reforma económica llevó a que las fases correspondientes de las reformas laborales también se desarrollaran secuencialmente, México enfrenta un desafío simultáneo. Los cambios a la legislación laboral se derivan a la vez de las presiones producidas por las reformas económicas neoliberales y del proceso de democratización por el que atraviesa el país. Existe una tensión, si no una contradicción, entre las demandas democratizadoras y las flexibilizantes. Enfrentar ambas presiones simultáneamente le permitirá a México la oportunidad de responder a las dos en un único paquete de cambios, pero indudablemente también complicaría los esfuerzos para lograr el consenso.

El proceso por el que han pasado los debates sobre la reforma laboral en México también difiere de la experiencia de otros países en dos aspectos importantes. Primero, el proceso ha sido liderado por partidos de oposición, que son los únicos actores con propuestas completas alternativas a la legislación existente. Ambas propuestas de partido hacen hincapié en reformas institucionales que romperían con el sistema existente de dominación estatal. Ambas están interesadas en la inserción de derechos democráticos de participación de los trabajadores al interior de la empresa y de sus sindicatos. En contraste, don-

de la reforma laboral se ha dado como respuesta a las presiones por flexibilizar la legislación, los gobiernos han sido los que han dirigido el proceso. Esto ha llevado a que otros actores reaccionen ante las iniciativas gubernamentales y ha limitado el debate público.

El segundo aspecto distintivo del proceso mexicano hasta ahora ha sido su carácter abierto y consensual. El nivel de debate público sobre la reforma laboral en México no tiene precedente en la región. El presidente brasileño, por ejemplo, se negó a consultar con el sector sindical en medidas pasadas. Por otra parte, hasta que su partido no se sintió amenazado por los resultados de las elecciones legislativas de 1997, el presidente argentino pasó muchas iniciativas por decreto y contra la voluntad del sector laboral de su partido. Con la última reforma también excluyó a los grupos patronales y otros del debate. En contraste, el gobierno mexicano ha insistido repetidamente en el diálogo y la consulta, y ha entablado discusiones con todas las partes sindicatos, grupos patronales, partidos de oposición e intelectuales. Cualesquiera que sean las motivaciones del gobierno, el grado de involucramiento de las distintas partes en este asunto puede dificultar un tratamiento unilateral y excluyente de la reforma laboral en el futuro.

Pero, ¿es posible lograr el consenso? La experiencia brasileña, la argentina, y aun la mexicana hasta 1998 muestran las dificultades para reconciliar lo que pueden ser diferencias irreconciliables entre empleadores y sindicatos, entre grupos de interés y partidos políticos, entre presiones de agencias financieras internacionales y presiones de bases nacionales. La reforma a la legislación laboral presenta una dificultad adicional: tal vez no se pueda efectuar una reforma comprensiva sin un elemento de coacción o de malestar en la legislatura, pero tampoco puede ser efectiva sin algún grado de consenso público. México tiene el desafío complicado y la oportunidad única de diseñar y aprobar en el Congreso una reforma laboral comprensiva que democratice, a la vez que acomode los intereses legítimos de los empleadores, y que haga lo último mientras protege los derechos de los sindicatos a existir y a utilizar el poder. En esto, otros países ofrecen lecciones, pero no un modelo a seguir.

# Los sindicatos mexicanos y la reforma institucional: oportunidades para el cambio de naturaleza en la globalización\*

Graciela Bensusán\*\*

En suma: una vieja cuestión, las garantías de los trabajadores frente al capital —que fue objeto de sorprendentes avances y preocupantes retrocesos a lo largo del siglo que termina—, tendrá que volver a colocarse en el centro de la agenda institucional del siglo XXI. Otra vez México, protagonista de una revolución que aspiró a dar un salto cualitativo y cuantitativo en la protección de los más débiles, tendrá que retomar sus pasos para evitar que la ineffectividad de sus instituciones y la desnaturalización de sus organizaciones pongan en peligro la alternativa de un orden laboral justo en el resto del continente.

Los profundos cambios experimentados durante los últimos quince años en el contexto económico y político en el que operaban los sindicatos mexicanos han vuelto inservibles los recursos de poder tradicionales que permitían instaurar un mínimo equilibrio en las relaciones obrero-patronales. Estos recursos tuvieron un origen predominantemente estatal y se formalizaron en la legislación laboral heredada del proceso revolucionario, régimen que le dio al sindicalismo una naturaleza singular. Justamente, el reto que al terminar el siglo XX enfrentan los sindicatos mexicanos es el cambio de su naturaleza, proceso indiscutiblemente más complejo y azaroso que una simple revitalización.

Del éxito o fracaso de esta tarea depende la posibilidad de revertir el carácter excluyente del sistema de relaciones laborales instaurado en los hechos en el país, con la com-

plicidad del viejo sindicalismo, al privilegiarse la exportación como motor del desarrollo y descuidarse el papel del mercado interno, decisivo en el viejo modelo de sustitución de importaciones (MSI). A partir de los años ochenta, las estrategias de competitividad empresariales sustentadas en los bajos salarios no encontraron obstáculos en las organizaciones sindicales ni en las instituciones, a pesar de su carácter formalmente protector de los trabajadores, a tal punto que la ausencia de conflictos y la flexibilidad laboral conseguida en la reestructuración de los contratos colectivos fueron atractivos para las inversiones. Los menores costos de la fuerza de trabajo mexicana se convirtieron, en consecuencia, en factores importantes de la relocalización de las empresas y del dinamismo de importantes sectores industriales, como ocurre en la maquila.<sup>1</sup> Junto

\* Una versión inicial y parcial de este trabajo fue realizada para LASA, Chicago, septiembre de 1998.

\*\* UAM-X

<sup>1</sup> Véase al respecto Bensusán y Reygadas, *Situación laboral en el estado de Chihuahua*, mimeo, 1997, donde se analiza el caso de las maquiladoras de Chihuahua y Ciudad Juárez y se sugiere que la existencia de un arreglo entre gobiernos locales y asociaciones de maquiladoras

con las políticas gubernamentales (locales y federales), las mayores garantías a la movilidad de capitales en el marco del TLC, que en México dieron mayor certeza a las reformas orientadas al mercado emprendidas desde mediados de los ochenta, favorecieron esas estrategias. El bajo perfil de la regulación laboral en ese instrumento trinacional y el debilitamiento del poder económico de los sindicatos en el norte del continente permiten suponer que las tendencias observables en el desigual reparto de beneficios y sacrificios generados por el libre comercio se extenderían al resto del continente, si el TLC se convierte en el patrón de la integración a ese nivel.

En un contexto de alta movilidad internacional del capital y de creciente interdependencia económica como el actual, lo que ocurra con el sindicalismo mexicano en sus diversas corrientes tendrá serias consecuencias dentro y fuera del país. Mientras el aislamiento propio del MSI relativizaba las ventajas y desventajas del régimen corporativo-estatal, los saldos de la apertura comercial y la integración regional estarían indicando que la situación laboral mexicana, donde la productividad de la industria manufacturera creció sustancialmente en tanto los salarios caen desde hace quince años, puede afectar negativamente las oportunidades para promover un modelo laboral incluyente en el resto del continente. Con la intención de sostener el *statu quo*, el gobierno mexicano ha mantenido una rígida posición tendiente a impedir que se amplíe la protección de los derechos laborales en el ACLAN y ha rechazado las presiones estadounidenses para reformar ese instrumento trilateral con la intención de obtener el apoyo parlamentario requerido por el presidente Clinton para negociar, vía *fast track*, la extensión del TLC al resto del continente. En consecuencia, además de lo que ocurra con el sindicalismo mexicano, importa hoy más que nunca la capacidad del sindicalismo estadounidense para superar las debilidades institucionales y organizativas que le impiden extender su presencia en la economía más grande del

para atraer las inversiones mantiene los salarios por debajo de los que se pagan en la industria manufacturera. A una conclusión semejante, para el caso de la industria maquiladora electrónica, llega Bodil Damgaard en *Sindicalismo y globalización: un estudio comparativo del sector electrónico en México y Estados Unidos*, tesis de doctorado, México, 1997.

mundo e influir en forma decisiva en el curso del proceso de integración.<sup>2</sup>

En ambos casos, la experiencia de los primeros cinco años de aplicación del Acuerdo de Cooperación de América del Norte (ACLAN) sugiere que el cambio institucional –a nivel doméstico y regional–, encaminado a garantizar plenamente el derecho a la organización –junto con otros fundamentales– se ha vuelto una condición necesaria, aunque no suficiente, del fortalecimiento sindical, del que a su vez depende en buena medida la posibilidad de recuperar su papel en la redistribución y las viejas metas –todavía incumplidas– en torno a la ampliación de la justicia social.<sup>3</sup> El propósito de este trabajo es explorar las oportunidades abiertas en México por el nuevo escenario económico y político para iniciar una verdadera transformación del sistema de representación de los asalariados mexicanos que lo dote de autenticidad y promueva un modelo laboral incluyente de sus intereses, en el nuevo contexto de las presiones competitivas derivado de la liberalización comercial y la integración regional.

<sup>2</sup> La derrota del presidente Clinton en su intento por obtener la autorización para negociar la extensión del TLC por la vía del *fast track* fue vista como un éxito de la nueva dirección de la AFL-CIO y de las restantes organizaciones sociales en su aspiración por vincular el libre comercio con el fortalecimiento de los derechos laborales en el continente. Sin embargo, México se opuso sistemáticamente a la posibilidad de fortalecer el ACLAN como recurso para acelerar esa extensión, restando argumentos a sus opositores, lo que a su vez le permite disfrutar por algún tiempo de los privilegios comerciales obtenidos en ese instrumento trinacional. Igualmente, la demora en la reforma laboral interna actúa a favor del sostenimiento del corporativismo sindical como garantía de la flexibilidad y los bajos costos laborales.

<sup>3</sup> Tanto las denuncias por violaciones laborales como las actividades de cooperación e investigación realizadas en el marco del ACLAN muestran los problemas que enfrentan los trabajadores que desean sindicalizarse en Estados Unidos, como es el caso de las amenazas de cierre de empresas. En México, las dificultades se presentan cuando se intenta crear sindicatos independientes o salirse de las organizaciones oficiales y por la proliferación de sindicatos de membrete y contratos de protección. Véase Bensusán, "Integración regional y cambio institucional: la reforma laboral en el norte del continente", en Graciela Bensusán (coord.), *Estándares laborales después del TLCAN*, México, FLACSO-FES, 1998. Los problemas organizativos en la maquila se revisan en Cirila Quintero, *Experiencias organizativas y condiciones laborales en la industria maquiladora*, ponencia presentada para la Asociación de Estudios Latinoamericanos, mimeo, 1998.



## Un nuevo escenario para la reforma laboral: el impacto del TLC

A lo largo de los cinco primeros años de vigencia del TLC, México estuvo inmerso en severas crisis de naturaleza social y política primero, y económica después (en sucesivas fases vinculadas a factores internos y externos). Estos trasrocamientos pusieron de inmediato en entredicho las promesas gubernamentales y las expectativas de mejoramiento alentadas durante las negociaciones de ese instrumento trinacional. Todas las evidencias llevaron a concluir que el mayor crecimiento de los niveles de productividad no se tradujeron en mejoras salariales. Además, se comprobó que la creación de empleos formales en el sector más dinámico del nuevo modelo (la industria maquiladora) no alcanzó a revertir el crecimiento vertiginoso del sector informal (que según datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, alcanza a casi el 60% de la PEA) y que la desigualdades entre los asalariados (obreros y empleados, por niveles de calificación o sector) se acentuaron, mientras las diferencias entre salarios sindicalizados y no sindicalizados (del orden del 40% en los inicios de los años ochenta) casi se borrarón una década más tarde, al caer los primeros más rápidamente que los segundos.

Estos resultados poco alentadores, junto con el crecimiento de la inestabilidad económica en los últimos años, llevaron a que desde muy diversos sectores se enjuiciaran negativamente las políticas de ajuste y la globalización neoliberal en la que se insertó el país desde mediados de los ochenta, uno de cuyos instrumentos más visibles fue el TLC. El quiebre de las expectativas hábilmente generadas, con poco o ningún sustento, (más que artificiales manejos de los datos macroeconómicos) provocó la emergencia de fuertes críticas con respecto a una estrategia de desarrollo que prometía en el futuro próximo ganancias para todos, a cambio de los dramáticos sacrificios impuestos por más de una década a los sectores más débiles de la sociedad. Si las posiciones adversas al texto final del TLC y, de manera mas general, a las políticas económicas neoliberales parecían aisladas y minoritarias antes de 1994, en la actualidad su defensa a ultranza sólo se sigue sosteniendo en el seno del gabi-



FOTO: ESFERA

nete presidencial.<sup>4</sup> Incluso en este ámbito, y como respuesta al tono cada vez más enérgico

<sup>4</sup> La totalidad de los partidos políticos, incluyendo al PRI (Partido Revolucionario Institucional) y al PAN (Partido Acción Nacional); las cámaras y demás organizaciones empresariales; las organizaciones sindicales mas importantes –como es el caso de la CTM (Confederación de Trabajadores de México)– y la jerarquía de la Iglesia católica se han manifestado en diversas oportunidades abiertamente en contra del neoliberalismo y reclamando el cambio de rumbo en la política económica a lo largo del año de 1995 y de los años subsiguientes, como se registra en los medios de opinión pública nacionales. La situación en esa crítica coyuntura fue exactamente inversa a la que existió a lo largo de las negociaciones del TLC, cuando la sociedad corporativizada y los partidos se alinearon sin objeciones serias a la estrategia gubernamental de integración en el norte del continente. Las voces contrarias, como las del PRD (Partido de la Revolución Democrática) y las de la RMALC (Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio), quedaron entonces aisladas frente al torrente de adhesiones acríticas. En relación a las principales posiciones críticas sostenidas en el país durante las negociaciones del TLC, véase Graciela Bensusán, “La agenda laboral del TLCAN: entre candados y dientes”, *Revista Perfiles latinoamericanos*, núm. 4, 1994.

del sector empresarial que reclamó en 1995 un cambio de rumbo que hiciera posible la reactivación económica, emergieron signos de una mayor disposición a flexibilizar el camino escogido. Así, se llegó a decir que la política industrial que, después de una década de ausencia, finalmente se diseñaría en el marco del PND 1995-2000, se orientaría no sólo a promover las exportaciones, sino a reactivar el mercado interno por la vía de la sustitución de importaciones.

Esta aparente, tardía y parcial rectificación —en tanto nunca se propuso renegociar el texto del TLC y del ACLAN— no pasó del terreno declarativo puesto que, como respuesta a las sucesivas crisis, se siguieron de manera ortodoxa las recetas neoliberales para buscar, antes que nada, la estabilidad macroeconómica, el pago de la deuda externa y el cumplimiento de los compromisos con los inversionistas. También es cierto que de haberse adoptado en algún sector la política de sustitución de importaciones difícilmente podría haber dado resultados positivos, después de que desde mediados de los ochenta se destruyó sistemáticamente, y sin la menor contemplación, buena parte de las cadenas productivas. Precisamente, la unilateral apertura comercial y la ausencia de una política industrial en el país son algunos de los factores responsables de esta costosa destrucción, que llevó a la desaparición de miles de pequeñas y medianas empresas y a una importante caída del empleo en el sector manufacturero, volviendo la economía mexicana cada vez más dependiente de las importaciones estadounidenses.

En cualquier caso, resulta evidente que la nueva alianza comercial actuó hasta ahora como un verdadero candado destinado a impedir cualquier amenaza a los intereses de los inversionistas extranjeros y empresas transnacionales.<sup>5</sup> Esto significa que se probó con cre-

<sup>5</sup> En el primer semestre de 1995, el 70% de las exportaciones totales se originaron en 300 empresas, la mayoría transnacionales. Se concentraban principalmente en tres ramas de la industria manufacturera: el 55.7% correspondió a maquinaria y equipo —sobre todo automotriz y equipos de computación—; el 12.5% a la industria minero metalúrgica y el 10.2% a la química. El 43% de las exportaciones provino de la maquila, en la que de cada peso que se exporta solo 22 centavos son nacionales. El 70% de las importaciones corresponde a materias primas

ces en muy poco tiempo quiénes fueron sus reales beneficiarios, tal como lo señalaron desde hace tiempo sus opositores en los tres países al subrayar sus principales limitaciones.<sup>6</sup> Al respecto, se cumplieron dos de sus más importantes predicciones. En primer lugar, las marcadas asimetrías laborales que existían entre México, Estados Unidos y Canadá se conservaron o aumentaron en lugar de disminuir, como lo prometía el credo neoliberal.<sup>7</sup> En segundo término, se comprobó que sin las instituciones, organizaciones y mecanismos adecuados los incrementos de la productividad favorecidos por los cambios tecnológicos, organizativos y de los mercados no se traducirían en ventajas para los trabajadores. Considerando que se mantuvieron las restricciones para la movilidad de la mano de obra y se

que sustituyen la producción nacional y causan la desintegración de las cadenas productivas, con la consecuente afectación de los empleos en el sector. Aunque se pensó que la devaluación provocaría la caída de las importaciones, esto no ocurrió con la de bienes intermedios que, por el contrario se incrementó en los primeros diez meses de 1995 en 8.5% respecto del periodo anterior. La industria doméstica dejó de importar mientras que el sector exportador aumentó en una tercera parte las importaciones de bienes intermedios. Información proveniente de Banamex, "La situación Económica de México", 1996.

<sup>6</sup> Paradójicamente, hasta el propio ex presidente Carlos Salinas de Gortari, quien impulsó y negoció el TLC, terminó por asumir las críticas de los opositores al mismo, en particular la que cuestionó la ausencia de mecanismos para facilitar la movilidad de la mano de obra, después de haberse garantizado plenamente la de los capitales. Véase, *Reforma*, 20 y 21 de febrero de 1999.

<sup>7</sup> Si se comparan los salarios mexicanos con los estadounidenses en la industria manufacturera, se observa que la brecha existente en 1988 se mantuvo diez años más tarde, al situarse en la primera fecha en 1.17 dólares contra 10.15 dólares por hora respectivamente y alcanzar actualmente una proporción semejante: 1.61 dólares en México por 13.31 dólares por hora en Estados Unidos (*IV Informe de Gobierno*, 1998). La asimetría se acentuó, en cambio, si se consideran los costos laborales horarios en la manufactura: mientras en 1980 los costos mexicanos equivalían al 23% de los estadounidenses, en 1997 se redujeron a sólo el 10%. Aunque los diferenciales en la productividad de la industria manufacturera entre los dos países siguen siendo pronunciados (la de Estados Unidos casi duplica la de México), la disparidad salarial permite que el aprovechamiento de los costos de mano de obra virtualmente duplique aquí el de aquel país y el de Canadá. Así, mientras que en esos países el nivel agregado por unidad salarial pagada es igual a 1, en México el mismo indicador es de 2.063. Enrique Hernández Laos, "México: costo laboral y competitividad manufacturera", en Amadeo E. et al., *Costos laborales y competitividad industrial en América Latina*, Ginebra, OIT, 1997, p. 88.

siguieron imponiendo controles en las negociaciones salariales de los sectores de exportación en México, era de esperarse que tampoco se borrarán las asimetrías salariales, sino que se acenturan, tal como ocurrió en los últimos cinco años.

Así, aunque tanto en Estados Unidos como en México los salarios mínimos mantuvieron una tendencia a la baja desde 1983 (a la inversa de lo que ocurrió en Canadá). En el primer país, la pérdida alcanzada hasta 1995 fue del orden del 13%, mientras en el segundo alcanzó un 51%, ampliándose la histórica diferencia de este indicador en ambos países. Mientras el salario mínimo de Estados Unidos era ese último año de 4 dólares por hora y el de Canadá de alrededor de 5 dólares por la misma unidad de tiempo, en México éste alcanzó un total de poco más de 2 dólares y medio por una jornada de ocho horas.<sup>8</sup> En el sector de la industria manufacturera los costos de remuneración por hora durante 1995 equivalían en México al 19% de los de Estados Unidos y al 20% de los de Canadá pero las diferencias casi se acentuaron dos años más tarde, al colocarse como resultado de la abrupta devaluación del peso en sólo 10% de aquéllos.

En algunas ramas, como es el caso de la industria automotriz ensambladora, las diferencias salariales son aún más marcadas, con niveles de productividad muy cercanos, lo que supone una presión creciente para disminuir las demandas de los trabajadores en Estados Unidos y en Canadá bajo la amenaza de trasladar la producción a México, donde la docilidad sindical resulta muy atractiva para las empresas transnacionales.<sup>9</sup>

Otro sector que ilustra adecuadamente las pérdidas sufridas por los asalariados en el proceso de intensificación del comercio en el norte

<sup>8</sup> Comisión de Cooperación Laboral, *Mercados laborales en América del Norte*, CCL, 1997, pp. 102-103.

<sup>9</sup> Sobre la situación de la industria automotriz y los conflictos generados en el marco de la integración regional, véase Arnulfo Arteaga, *Proceso de trabajo en la industria automotriz*, México, UAM-I y FES, 1993; Cristina Bayón y Graciela Bensusán, *Estrategias sindicales en la industria automotriz*, mimeo, 1998. Asimismo, en esta misma obra se puede encontrar un análisis de los cambios en el empleo, los salarios y la productividad en esa industria entre 1982 y 1996.



FOTO: ESFERA

del continente es el de la electrónica. Tanto en Estados Unidos como en México, la debilidad y escasa presencia de los sindicatos en ese sector —donde existen graves dificultades en el ejercicio del derecho de asociación, hasta el grado en que la mayoría de las denuncias en el marco del ACLAN han recaído en él, y en relación a ese derecho— constituye uno de los factores explicativos de la desigual distribución de los resultados alcanzados a través del incremento de la productividad. Así, los principales ganadores fueron los consumidores, los altos ejecutivos y los accionistas de las compañías. En Estados Unidos, la productividad del trabajo casi se duplicó entre 1982 y 1995 mientras la masa salarial sólo subió un 2%. En México, el incremento de la productividad en ese periodo fue del orden del 20%, en tanto la caída de la masa salarial alcanzó el 6%. Sin embargo, hay que considerar que en tanto los obreros de línea vieron disminuir sus salarios en 36% y los técnicos en 8%, los empleados se vieron favorecidos por un aumento del orden del 3%.

Sin embargo, más allá de estos desalentadores resultados, también es cierto que el TLC dio un impulso significativo a la transición

política de México a la democracia, lo que, paradójicamente, podría favorecer el cambio en la correlación de fuerzas y transmitirse al mundo del trabajo, provocando la apertura del viejo sistema corporativo. Al mismo tiempo, la crisis de 1994 y el posterior rescate financiero del gobierno del presidente Clinton acrecentaron la influencia política del vecino del norte. Como se sabe, a cambio del apoyo económico proporcionado, se acentuaron las presiones a favor de la democratización del régimen político mexicano que se sumaron a las provenientes de los movimientos sociales internos, como el del EZLN.

A su vez, el desgaste del sistema político, que ya no pudo como antes garantizar de manera pacífica el proceso de sucesión en el Ejecutivo —lo que según las interpretaciones más conocidas habría provocado el asesinato del candidato priista en marzo de 1994— ni mantener bajo cierto control las denuncias de corrupción en el seno mismo de la familia presidencial y su posible implicación en los crímenes políticos de ese año, afectando el prestigio de los numerosos aliados del anterior mandatario, aumentaron desde Estados Unidos las presiones democratizadoras que habían acompañado, aunque con escaso vigor, las negociaciones del TLC. Igualmente, los organismos financieros internacionales —FMI (Fondo Monetario Internacional) y BM (Banco Mundial)— que participaron activamente en el rescate financiero, advirtieron en diversas oportunidades la necesidad de emprender una profunda reforma política, como precondition para sortear la crisis económica. De esta forma, se revirtieron las prioridades que estas instituciones avalaron durante el gobierno salinista colocando entonces en el centro de los reflectores los cambios económicos estructurales.

La reforma política se concretó finalmente y sirvió de marco a las elecciones federales de julio de 1997, celebradas por vez primera en condiciones de verdadera transparencia y equidad. Aunque la volatilidad de las críticas empresariales y de los aliados tradicionales del gobierno por los descalabros de 1994-1995 fue evidente al apaciguarse la contienda electoral de aquel año, conforme los indicadores económicos volvieron temporalmente a la estabilidad, con un importante crecimiento del voto opositor que llevó al PRI a

perder el control de la Cámara de Diputados e importantes gobiernos locales, como el D.F., se mostró que la ciudadanía cobró en ese terreno a aquel partido el quiebre de sus expectativas en torno al nuevo modelo de desarrollo. En esta dirección, y en la búsqueda de condiciones de gobernabilidad para la sucesión presidencial del año 2000, las distintas fuerzas políticas de oposición (principalmente el PAN y el PRD) parecen cada vez más dispuestas a colocar en el centro de la agenda las desigualdades resultantes del modelo económico, así como los asuntos pendientes de la democratización y la reforma del Estado, entre los cuales se encuentra el de la adopción de un nuevo orden laboral. En un contexto de mayor democracia y con la proximidad de las próximas elecciones federales, el costo político de la exclusión de los intereses de la sociedad obligará a partidos y legisladores a considerar la necesidad de dar respuestas equilibradas. Así, su interés por conseguir el respaldo del electorado en el año 2000 los obligará cada vez más a considerar en forma equilibrada todos los intereses en juego.

Puede concluirse así que el cambio en la correlación de fuerzas en el escenario político, como resultado de las malas cuentas del modelo económico y de la reforma electoral, entre otros factores, trajo crecientes dificultades (lo que no significa que no sea posible) para sostener las políticas neoliberales al perder éste su mejor instrumento: el autoritarismo mexicano. Las viejas dirigencias sindicales han seguido también actuando a favor de ese modelo, al poner todo tipo de obstáculos para que el “nuevo sindicalismo” le dispute realmente el poder y respalde a los sectores de la sociedad perjudicados a lo largo de los últimos quince años, pero tendrán que enfrentar el desgaste de su credibilidad en un proceso electoral que será verdaderamente competido.

Es en este contexto donde debe inscribirse la cuestión de una posible reforma a la legislación laboral, reclamada por los empresarios desde 1988, rechazada sistemáticamente por el sindicalismo oficial e independiente mexicano<sup>10</sup> y retomada recientemente por el

<sup>10</sup> Un análisis de las posiciones de los actores y del gobierno sobre la reforma laboral se encuentra en Graciela Bensusán, “La agenda laboral del TLCAN...”, Bensusán y Reygadas, *Situación laboral en el estado de Chihuahua*.

gobierno del presidente Zedillo con la intención de completar las reformas institucionales que, según anunciaba el PND 1995-2000, podrían favorecer el crecimiento de los empleos. A pesar de que el TLC ha garantizado hasta ahora la continuidad de los lineamientos fundamentales de la política económica adoptada por el gobierno del presidente Salinas, tal como se buscaba desde el comienzo de su tramitación, la frágil estabilidad política y el temor a un agudizamiento de los conflictos sociales en atención a los enormes costos del ajuste seguirán actuando como factores de alerta para la inversión extranjera, que ha dejado de fluir hacia el país y hacia otros mercados emergentes. De ahí la preocupación por retomar los cambios que pudieran volver al país más atractivo, paralelamente al aumento del ahorro interno.

Más importante resulta el hecho de que los partidos de oposición han advertido la necesidad de que la reforma laboral no proviene solo del ámbito gubernamental o empresarial sino que es hoy una condición para lograr una profunda renovación del sindicalismo en el país y, con ello, una mejor defensa de los intereses de los trabajadores. De ahí el hecho de que tanto el PAN como el PRD se hayan adelantado a una posible reforma laboral preparando cada uno su propia propuesta que, como veremos en el último apartado de este estudio, ofrecen modelos de regulación alternativos al de la Revolución y les permiten llevar en cierta forma la delantera a los actores corporativos, que permanecen atrapados en las inercias del viejo modelo de regulación.<sup>11</sup> Antes de ello revisaremos la relación existente entre el cambio institucional y los retos del sindicalismo mexicano, a la luz de la hipótesis de que la nueva estructura de oportunidades económica y política en el que se desenvuelven los sindicatos hace imprescindible su cambio de naturaleza y ésta a su vez depende de la existencia de un orden institucional que favorezca este proceso a través de los incentivos adecuados.

<sup>11</sup> La propuesta panista fue presentada al Senado de la República en julio de 1995. Por su parte, el PRD dio a conocer su anteproyecto a la opinión pública en mayo de 1998 abriendo así un proceso de auscultación previo a la elaboración de una iniciativa de ley.

## La naturaleza de los sindicatos y el viejo régimen institucional

Si se revisan las estrategias de adaptación de los sindicatos a las oportunidades y restricciones ofrecidas por el nuevo entorno económico y político se observan diferencias sustanciales según se trate de organizaciones democráticas y auténticamente representativas o, por el contrario, subordinadas y con una vida interna escasamente participativa. Mientras las primeras tuvieron que innovar sus formas de acción, buscando fortalecerse a partir del apoyo de las bases, la capacidad propositiva en el terreno productivo, la profundización de la democracia interna y la capacidad de organización y movilización, las segundas optaron por conservar el apoyo estatal, traicionar a sus supuestamente representados y negociar su sobrevivencia en el control del aparato sindical, a cambio de la aceptación de las unilaterales e inequitativas soluciones empresariales a los retos de la competitividad. Aunque no es necesario exponer aquí los matices dentro de este esquema polarizado de respuestas, conviene señalar que mientras las primeras se dieron en casos verdaderamente excepcionales (como ocurrió en el STRM o en el FAT), a lo largo de los últimos quince años dominaron en este escenario estrategias conservadoras y a lo sumo adaptativas, tendencia explicable al considerar los rasgos característicos del sindicalismo tradicional mexicano que examinaremos a continuación.<sup>12</sup>

El sindicalismo mexicano se distingue por ser obligatorio, ya que al generalizarse las cláusulas de exclusión (por admisión y separación) en su etapa formativa, que vinculan la afiliación al empleo los trabajadores no pueden decidir libremente su ingreso o salida de las organizaciones. Dispone también de otros mecanismos coactivos para fortalecerse, como lo es la posibilidad de contratar colectivamente a partir de una mínima membresía y de llegar en caso necesario a la huelga, con la imposición indefinida de la suspensión de labores a las minorías y al patrón y garantías contra el reemplazo temporal o definitivo de los trabajadores. A cambio de estas facilidades organizativas y

<sup>12</sup> Graciela Bensusán, *Estrategias sindicales frente al TLCAN: el caso de México*, mimeo, 1998.

reivindicativas, los sindicatos permitieron históricamente la injerencia estatal en el nacimiento y durante toda su vida activa.

La subordinación al gobierno (en lo que desembocó lo que originalmente se defendió como una alianza), de quien depende el registro de los sindicatos; el reconocimiento de los líderes y el disfrute de los correspondientes privilegios, fue un recurso que respaldó su capacidad de negociación frente al poder patronal, sin tener que movilizar a las bases. La democracia interna fue asimismo un atributo perdido o inexistente de siempre, en tanto que hubiera resultado incompatible con el respaldo incondicional de las políticas gubernamentales y empresariales. Por el contrario la verticalidad, la escasa participación de los agremiados en la toma de decisiones, la fragilidad de los mecanismos de rendición de cuentas, las unidades y divisiones artificiales, el continuismo de los liderazgos y su pragmatismo a toda costa fueron las principales características del sindicalismo oficial. Aunque dentro y fuera de sus filas existieron organizaciones que escaparon a estas reglas, se trató de excepciones que no llegaron a poner en entredicho la naturaleza corporativa y estatista del régimen sindical.

No puede negarse que, durante muchas décadas, el sistema de representación de los asalariados, con esas connotaciones, entregó buenas cuentas a sus beneficiarios y pudo mantener en los excluidos la ilusión de una futura inclusión. Sin embargo, los equilibrios que lo sostuvieron dejaron de funcionar una vez que las reformas orientadas al mercado redujeron el margen de maniobra del gobierno para mantener los compromisos con los asalariados, a la vez que dejaron intactos los instrumentos de disciplina para asignar desigualmente los costos del cambio de modelo económico. En las nuevas circunstancias, el precio que las dirigencias tradicionales tuvieron que pagar para conservar sus privilegios fue, nada más ni nada menos, dejar por completo de representar a sus agremiados, como lo muestra el más elemental balance de ganadores y perdedores del proceso de ajuste y reestructuración económica.

Si se revisa la evolución de las tasas de afiliación, incluso en los últimos quince años de mayor debilitamiento del sindicalismo de-

rivado de los cambios en los mercados y en las relaciones laborales, se puede concluir que, en efecto, las cláusulas de exclusión y el apoyo gubernamental ayudaron en México a evitar la salida de agremiados y a incorporar a muchos otros, quienes quedaron sindicalizados como condición para acceder al empleo en las nuevas empresas que se instalaron en el país, como sucedió con las plantas automotrices ensambladoras.<sup>13</sup> Ello explica la defensa a ultranza del viejo régimen y el rechazo de cualquier intento de modificar su funcionamiento o ponerlo en entredicho, por parte del sindicalismo tradicional.

Sin embargo, la extensión de la sindicalización en ramas importantes de la industria manufacturera, incluso en las pequeñas y medianas empresas, o en el sector público, no se ha traducido en una mejor condición de negociación para los representados, aunque sí en la conservación de cuotas de poder y del control del aparato sindical por las dirigencias vinculadas al gobierno o a las empresas. La sindicalización a través de las cláusulas de exclusión encubre así situaciones de diverso tipo: desde dirigencias que dejaron de representar a sus agremiados hasta otras que jamás lo hicieron, porque nacieron para lucrar con el ejercicio de los derechos colectivos a través de los sindicatos de membrete y los contratos de protección. El caso de la industria maquiladora, la más dinámica del país, da cuenta del uso de esta práctica como recurso para sustentar una estrategia de competitividad de bajos salarios y docilidad sindical.<sup>14</sup>

Junto con estas simulaciones, que se han convertido en un verdadero "cáncer" en el mundo del trabajo, y al lado del debilitado sindicalismo tradicional, coexisten una minoría de liderazgos verdaderamente representativos y organizaciones con grados importantes de democracia interna que no pudieron ni quisieron traicionar a sus bases y emprendieron un proceso de innovación en sus estrategias y formas de acción para enfrentar una nueva estructura de oportunidades económica y política. La emergencia de un polo alternativo al corporativismo tradicional es todavía

<sup>13</sup> Bayón y Bensusán, *Estrategias sindicales...*; Bensusán, *Integración, regional y cambio institucional*.

<sup>14</sup> Damgaard, *Sindicalismo y globalización...*

muy lenta y azarosa, entre tanto subsisten las reglas institucionales que elevan los costos de la disidencia. De esta forma, mientras la legislación electoral mexicana fue reformada en numerosas oportunidades a partir de 1977, con el propósito de garantizar una contienda equitativa para las diferentes opciones políticas, la legislación laboral sigue estableciendo un juego perverso que impide la disposición de mínimas garantías en la selección del sindicato al que se quiere pertenecer.

Hoy existe sin embargo un clima de cierta apertura y mayor transparencia en el ejercicio de los derechos colectivos, resultante de diversos factores internos y externos, como la reforma política de 1996 y la presión derivada de la aplicación del ACLAN que puso de manifiesto las debilidades institucionales en materia organizativa: 10 de los 13 casos tramitados hasta ahora se refieren a violaciones laborales en México, 9 de los cuales se originaron en el derecho de organización.<sup>15</sup> Algunos de los más recientes, como el de Itapsa, Estado de México, han sido particularmente ilustrativos de las condiciones antidemocráticas en que se llevan a cabo los recuentos entre distintas opciones sindicales, y de los altos costos de ejercer el derecho a escoger la opción que se considera más adecuada.<sup>16</sup> Por ello, el proceso de renovación capaz de devolver a los sindicatos el carácter de auténticos representantes de los asalariados sólo alcanza a una porción minoritaria de éstos: aun cuando las organizaciones que intentan dejar atrás las inercias corporativas sean claves por su importancia económica o política, como es el caso de algunas de las reunidas en la UNT.<sup>17</sup> Todo indica por ende que la sola democratización del régimen político no se traducirá en el derrumbe del corporativismo sindical, si no se crean para ello las condiciones institucionales (y los correspondientes incentivos positivos) que aligeren el costo de la transición hacia un

nuevo sistema de representación. A su vez, sin un sindicalismo real resulta imposible acceder a un sistema laboral incluyente de los intereses de los asalariados.

Desde esta perspectiva, la reforma de la legislación laboral escapa de los estrechos márgenes en que han querido colocarla los empresarios, el gobierno y los organismos financieros internacionales, al limitarla a la eliminación de los factores institucionales que obstruyen la productividad, cuando el mercado laboral mexicano es ya uno de los más flexibles de América Latina.<sup>18</sup> Por el contrario, la necesidad del cambio proviene de la ausencia de contrapesos al poder patronal capaces de promover un reparto equilibrado de los resultados.

## Las propuestas de reforma laboral

Por primera vez en muchas décadas, la reforma de la legislación laboral mexicana salió del escenario corporativo donde se acordaban tradicionalmente los cambios en la materia, al margen del debate real y de cualquier posibilidad de limitar la voluntad presidencial. Es en este nuevo contexto de creciente democratización política y fracaso de las políticas neoliberales donde los partidos de oposición han asumido la importancia de crear las condiciones institucionales para un nuevo modelo de relaciones laborales con los siguientes rasgos: garantías para el fortalecimiento de la representación colectiva de los trabajadores; preservación e incluso mejoría en un conjunto de condiciones de trabajo comunes a todos los trabajadores asalariados; reconocimiento de espacios institucionalizados de bilateralidad para la toma de decisiones a nivel de la empresa y la rama de actividad, y acotamiento del poder presidencial en el mundo laboral.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Hernández Laos, *México: costo laboral y competitividad manufacturera*.

<sup>19</sup> Estos rasgos guardan semejanza con los propuestos por Wolfgang Streeck, "Rise and Decline of Neocorporatism", en Lloyd Ulman, Barry Eichengreen y William T. Dickens (eds.), *Labor and Integrated Europe*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1993, para conformar un esquema de regulación laboral compartido por los países integrantes de la UE con el propósito de eludir la presión de la competencia con países de bajos salarios y escasos compromisos con los asalariados.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Véanse al respecto las opiniones de la delegación oficial canadiense, como resultado de una entrevista con las autoridades mexicanas en relación a este caso, *La Jornada*, 28 de noviembre de 1998.

<sup>17</sup> La UNT agremia actualmente a aproximadamente 1,500,000 de trabajadores, según sus propios cálculos. Entre los contingentes más importantes se encuentran los 350,000 trabajadores del Seguro Social, los telefonistas (más de 50,000) y los universitarios.

Aunque dentro de aquel modelo existen diferencias sustanciales entre las soluciones del PAN y del PRD a los viejos y nuevos problemas de este escenario, ambas propuestas pueden ser explicadas de acuerdo con sus aportaciones en tres ejes de cambio: 1) la relación entre flexibilidad y productividad; 2) las garantías a las libertades sindicales y 3) la consolidación del Estado de derecho en el mundo laboral. En este último eje es donde hay las mayores coincidencias, en tanto en los dos casos se plantea trasladar la justicia laboral (actualmente a cargo de juntas de conciliación y arbitraje de integración tripartita) del ámbito del Poder Ejecutivo al Poder Judicial, con lo que se eliminaría una importante base de sustentación del presidencialismo mexicano y la discrecionalidad en la determinación del alcance de la normatividad laboral. En síntesis, ambos proyectos se preocupan por crear canales institucionales incluyentes de los intereses de los asalariados a diferentes niveles, aunque con dosis distintas de libertad y protección.

Una breve descripción de los aspectos claves de la reforma en ambos proyectos ilustrará cuáles son los más controversiales, a la vez que mostrará que de la decisión de conservar o modificar el orden laboral vigente dependerá la posibilidad de avanzar hacia un nuevo sistema laboral que restaure, a su vez, el desgastado sistema de representación sindical caracterizado por la injerencia estatal.

El primero de los ejes de la posible reforma dio lugar a soluciones distintas en ambos proyectos. El del PAN aumenta la flexibilidad en la contratación y el despido de los trabajadores por diversas vías y amplía la discrecionalidad patronal en el uso de la fuerza de trabajo, aunque con restricciones temporales (los cambios definitivos deben ser acordados bilateralmente pero pueden implicar un retroceso en los derechos adquiridos). Igualmente amplía los espacios institucionales de bilateralidad para negociar los cambios destinados a aumentar la productividad. Por su parte, el anteproyecto del PRD conserva las reglas relativas a la estabilidad laboral, admite como posibilidad la flexibilidad negociada de las condiciones de uso de la fuerza de trabajo –sin afectar los derechos adquiridos– y crea espacios bilaterales a nivel de la empresa y de la rama para negociar lo relativo a la capacitación la productividad y el

reparto de sus resultados. En ambas propuestas se crean nuevos derechos que facilitan el aprovechamiento de la bilateralidad (como el derecho a la información) y se mejoran significativamente las prestaciones y condiciones de trabajo tales como el aguinaldo, las vacaciones y primas vacacionales, la duración de la jornada, etc. De esta forma, ambos buscan ofrecer alternativas a la confrontación, como la búsqueda de una flexibilidad negociada al mismo tiempo que un reparto equitativo de los resultados conseguidos con el incremento de la productividad.

Finalmente, en lo que podría considerarse como el mayor aporte para garantizar la autenticidad de las organizaciones obreras y de la contratación colectiva, ambas propuestas se orientan a garantizar la libertad sindical impidiendo la injerencia gubernamental en el proceso organizativo y reivindicativo a partir de distintos equilibrios entre libertades individuales y derechos colectivos. La propuesta del PAN ofrece al respecto tres innovaciones muy importantes: elimina restricciones en el proceso de formación y registro del sindicato (por ejemplo, se pueden incluir trabajadores inactivos, y desaparecen los rígidos criterios organizativos de la ley actual); prohíbe las cláusulas de exclusión que vinculan la afiliación al empleo en sus dos modalidades (de admisión y separación) y crea la figura de la representación colectiva en la empresa (delegados o comités de empresa, según el tamaño de ésta) electa democráticamente por los trabajadores según un complejo procedimiento y responsable de la negociación de pactos colectivos de condiciones de trabajo, mientras correspondería a los sindicatos negociar, en su caso, convenios colectivos por rama de actividad. Aunque en materia de derecho de huelga también se eliminan algunas restricciones para su ejercicio, se introducen nuevas limitaciones en el caso de las huelgas en servicios públicos (dejando en manos de las autoridades laborales administrativas la capacidad de decidir cuáles deben ser así consideradas) y se posibilita el arbitraje a solicitud de cualquiera de las partes cuando la suspensión de labores sobrepase los treinta días.

Por su parte, la propuesta perredista se orienta a aumentar la transparencia del proceso organizativo y reivindicativo a través de la creación de un Registro Público de Organiza-



ciones Sindicales y Contratos Colectivos y la eliminación de cualquier forma de injerencia gubernamental y patronal, incluso a través de un nuevo procedimiento de sanción por conductas antisindicales. Ante los cuestionamientos a la representatividad real de los actuales monopolios de agremiación, se establece la obligatoriedad de que, después de la entrada en vigor de la nueva ley y por única vez, los trabajadores voten en asamblea la decisión de conservar o eliminar las cláusulas de exclusión de la contratación colectiva. También se establece la obligación patronal de informar a los trabajadores cuando un sindicato demande la celebración de un contrato colectivo, se establece un plazo prudencial para el inicio de las negociaciones y se exige un recuento previo con plenas garantías cuando dos o más sindicatos se disputen ese derecho. Aunque también se crea una representación colectiva en la empresa, que debe recaer en trabajadores sindicalizados cuando éstos existan, se mantiene en manos de los sindicatos la titularidad de los contratos colectivos y de los convenios por rama (que reemplazan a los antiguos contratos-ley). Se eliminan importantes restricciones para el ejercicio del derecho de huelga, se definen restrictivamente los servicios públicos indispensables en los que deben mantenerse la prestación ordinaria de los mismos y se aumentan las garantías a los trabajadores en casos de recuentos.

En suma, aun cuando los márgenes de flexibilidad y unilateralidad patronal son mayores en la propuesta panista en ninguno de los dos casos llega a eliminarse la protección a los asalariados ni sus derechos individuales o colectivos, como lo han anunciado sin fundamento muchos de los defensores del *statu quo*. Por el contrario, lo que se hace es ofrecer vías alternativas para el fortalecimiento de la representación colectiva de los trabajadores (con mayor o menor espacio para los sindicatos, según el caso) a partir de la democratización de la misma, en lugar de confiar en los viejos recursos del poder que dependían del control gubernamental previo. Por su parte, los patronos encontrarán también en las nuevas regulaciones la oportunidad de optar entre aumentar la confianza, el consenso y el reparto equitativo de los resultados productivos o afrontar los costos de la conflictividad emergente, que ya no podrá ser reprimida o contenida artificialmente a través del control gubernamental y político de los líderes.

Las posibilidades de impulsar un acuerdo bipartidario en torno a puntos estratégicos de la reforma, que rompan con el intento de adoptar cambios limitados al tema de la flexibilidad laboral son todavía inciertas. Todavía no parece quedar claro a los nuevos protagonistas de la reforma laboral —los legisladores— que el hecho de compartir los objetivos básicos del cambio es más importante que las diferencias en las soluciones puntuales de cada propuesta. Otro problema es que, aun con un consenso claro entre el PAN y el PRD, no se dispone en el Senado de la mayoría necesaria para asegurar la reforma, así ésta se mantenga a nivel de la Ley Federal del Trabajo y se postergue el cambio constitucional. Por último, está el problema de la fuerte resistencia en medios sindicales oficiales e independientes a asumir este reto y tejer alianzas innovadoras con los partidos de oposición para impulsar las soluciones más convenientes, lo que seguramente se agravará ante la radicalidad de las exigencias empresariales.

Al respecto, este sector ha retomado viejas demandas encaminadas a lograr una “enorme flexibilidad en las empresas”, tomando como criterio las posibilidades de las pequeñas y medianas empresas que dominan la estructura productiva del país, tanto en lo que se refiere al ingreso y salida del trabajador del empleo como a su desempeño y remuneración. Se demanda incluso la desregulación de las obligaciones patronales de capacitación, se establecen mayores requisitos para la formación de los sindicatos y el ejercicio del derecho de huelga, se mantiene la injerencia gubernamental, se prohíben las cláusulas de exclusión y se conservan las juntas de conciliación y arbitraje.<sup>20</sup> De esta manera, se busca un modelo de regulación laboral con un perfil bajo de protección individual, derechos colectivos controlados y preservación del papel del gobierno como responsable del control y la determinación del alcance real de los mismos.

<sup>20</sup> En cuanto a las demandas patronales planteadas desde 1989, véase Graciela Bensusán, “Los sindicatos mexicanos y la legalidad laboral”, *Revista mexicana de sociología*, vol. 1, 1994; Bensusán, “Los empresarios mexicanos y la legalidad laboral”, *Revista sociológica*, núm. 22, 1994 (UAM-A, México). La posición actual se recoge en Sector Empresarial, *Aspectos relevantes que principalmente deben formar parte de la actualización del marco normativo de una nueva ley federal del trabajo*, mimeo, 1998.

Mientras en las filas del sindicalismo oficial, el interés por preservar el statu quo se justifica por la necesidad de las viejas dirigencias de seguir siendo un instrumento de flexibilización de la legislación y la contratación colectiva, los sindicatos independientes temen que dos de los partidos (PAN-PRI) se alíen al sector empresarial y respalden sus demandas, mismas que podrían afectar derechos individuales y colectivos fundamentales de los asalariados. Este temor deja de lado el interés de los organismos partidarios por cuidar su capital político ante la cercanía del proceso electoral del año 2000, lo que hará difícil un arreglo de tipo cupular que cierre el debate y la negociación transparente de las posiciones en torno a la reforma, y conduce, en cambio, a buscar unidades artificiales entre el viejo y el nuevo sindicalismo para defender los "derechos adquiridos". Al impulsarse una alianza de esta naturaleza, que ignora que en su estado actual el alcance de los derechos de los trabajadores, que depende de la discrecionalidad gubernamental, no sólo se está indicando la dificultad de los nuevos liderazgos para aprovechar en toda su dimensión las oportunidades que ofrece el nuevo escenario político, sino que se está arriesgando la escasa credibilidad de los esfuerzos por dejar atrás el corporativismo sindical y la posibilidad de apoyar una reforma que abra los cauces institucionales para su reemplazo.

## Conclusiones

El cambio de naturaleza del régimen sindical mexicano es una condición necesaria para restaurar el papel de las organizaciones colectivas como auténticos contrapesos del poder patronal. Esto supone, antes que nada, contar con un nuevo marco institucional que produzca los incentivos para impulsar una verdadera transición hacia formas de competencia sustentadas en alta productividad y altos salarios.

El debate sobre el cambio institucional en México deberá tomar en cuenta las experiencias alcanzadas en los primeros años de vigencia del ACLAN, que arrojan suficientes evidencias sobre las pésimas condiciones organizativas en las que los trabajadores llegan a la globalización, con el propósito de establecer las conexiones adecuadas entre el orden

interno y la regulación trinacional que favorezcan el fortalecimiento de los derechos colectivos en el norte del continente, de los que depende la efectividad de los demás estándares laborales. Las debilidades y fortalezas institucionales y organizativas de los tres países constituyen así una preocupación común que obligará a no descuidar los distintos niveles de regulación (locales, regionales y globales) e incluso a promover una vinculación más amplia entre esos estándares y el comercio internacional.

Hay que insistir, en consecuencia, que es necesario una mayor comprensión de los hallazgos de la aplicación del ACLAN durante los primeros cinco años de vigencia, en el sentido de que existen debilidades en la regulación y las prácticas internas relativas al derecho de organización en los tres países, aunque en diverso grado y originadas en problemáticas particulares de los respectivos sistemas de relaciones laborales (corporativo y estatista en México, liberal e individualista en Estados Unidos y en menor medida en Canadá). Por ello, reconociendo la actual interdependencia económica, los alcances y requisitos de las reformas laborales internas necesarias para fortalecer en el nuevo milenio los derechos colectivos, deben ser valorados de manera conjunta y articulada con las posibilidades y requerimientos de un nuevo ACLAN. Este terreno (el de la reforma laboral interna en los países del TLC), propicio para el acercamiento de las estrategias entre las organizaciones de México, Estados Unidos y Canadá, ha sido parcialmente desaprovechado y está plagado de confusiones y malos entendidos, pero en el futuro tendrá que cobrar mayor relevancia, si se intenta construir un modelo incluyente de integración y globalización.

En suma: una vieja cuestión, las garantías de los trabajadores frente al capital —que fue objeto de sorprendentes avances y preocupantes retrocesos a lo largo del siglo que termina— tendrá que volver a colocarse en el centro de la agenda institucional del siglo XXI. Otra vez México, protagonista de una revolución que aspiró a dar un salto cualitativo y cuantitativo en la protección de los más débiles, tendrá que retomar sus pasos para evitar que la ineffectividad de sus instituciones y la desnaturalización de sus organizaciones pongan en peligro la alternativa de un orden laboral justo en el resto del continente.

# Último tercio de un sexenio turbulento

Miguel Ángel Romero Miranda\*

*Se inicia el tramo final del sexenio del presidente Ernesto Zedillo y a pesar de que durante los cuatro años de su gobierno han ocurrido grandes acontecimientos, en el "imaginario colectivo" queda la sensación de incertidumbre sobre el futuro del país.*

**E**l resultado de la encuesta que realiza la revista inglesa *The Economist*<sup>1</sup> es grave, pues muestra que las expectativas económicas de los mexicanos para 1999 son las segundas más pesimistas del mundo. Sólo superados por las de los chinos, nuestro pesimismo es mayor que el que existe entre la población de Rusia, Brasil y todos los países asiáticos que viven en condiciones verdaderamente críticas.

Esta percepción de los mexicanos se combina con la aseveración realizada por *Foreign Affairs*,<sup>2</sup> que publicó que nuestro país se encuentra al borde de una guerra civil y la próxima sucesión presidencial será necesariamente violenta.

El pesimismo sobre el futuro de nuestro país tiene su explicación en tres factores, uno de carácter histórico, otro de reciente aparición y el último de coyuntura económica. En términos históricos el final del sexenio presagia una crisis turbulenta en el plano económico, tal y como ha sucedido en los últimos gobier-

nos, el sexenio actual no tiene por qué ser la excepción.

El factor de reciente aparición se localiza en lo sucedido, sobre todo el año pasado cuando las crisis externas golpearon la economía de México a pesar de que en el plano teórico el gobierno había seguido las tesis económicas del modelo de libre mercado a "pie juntillas". El sentimiento de indefensión ante las crisis externas, las explicaciones que el gabinete económico dio y, sobre todo, los efectos demoledores que tuvieron en algunas áreas e indicadores económicos explican el que los mexicanos nos sintamos pesimistas. Ya no basta con portarnos bien, con ser disciplinados, con sacar diez en las clases, con aplicar el modelo a la perfección. No, si existe un gobierno (cercano o distante) que no se aplica, las consecuencias de sus indisciplinas las pagan casi todos los países, pero los más débiles pagan mayores costos.

La visión negativa del comportamiento económico que se utilizó durante el último tercio del año por parte del gobierno mexicano para presionar así la aprobación del Fobaproa. La visión apocalíptica terminó calando fuerte en el sentimiento popular. Pero el pesimismo también se explica por el comportamiento errático que ha tenido la economía en lo que va del sexenio. Así, por ejemplo, durante el

\* Profesor investigador del Departamento de Sociología, UAM-A.

<sup>1</sup> *The Economist*, año 5, núm. 1, 1999.

<sup>2</sup> *Foreign Affairs*, publicación del Consejo de Relaciones Exteriores de la Universidad Johns Hopkins en Washington.

discurso de la toma de posesión, Ernesto Zedillo asumió compromisos claros en aspectos particulares de la vida nacional (véase cuadro 1). Sin que se pueda asegurar que delineó un proyecto claro de gobierno, aquel es el documento más adecuado para conocer los propósitos más generales que se propuso obtener durante su mandato.

Lo primero que es necesario destacar es la continuidad total que se tiene con respecto a lo realizado en el sexenio anterior. No existe

ningún asomo de ruptura o siquiera de rectificación en alguno de los rubros definitivos de la política económica. Una segunda consideración, antes de entrar al detalle de los números, es que justamente en el campo económico es donde mayores virtudes, conocimientos y por ende manejo, se le atribuían a Ernesto Zedillo.

En justicia, lo primero que se tiene que señalar al iniciar un balance es que las expectativas iniciales del sexenio se vieron fuertemente modificadas al presentarse, a escasos

**Cuadro 1**  
**Compromisos asumidos por el presidente Zedillo en su toma de posesión**

Tema	Retos
Economía	<p>Nuestro reto más importante es lograr condiciones dignas en la vida de cada familia mexicana. El progreso económico sólo tiene sentido si llega al hogar de cada mexicano.</p> <p>El propósito de la política económica debe ser el bienestar creciente de cada persona y de su familia. Ese bienestar se funda en un empleo digno, estable, bien remunerado.</p> <p>México necesita muchos más de esos empleos y nuestro compromiso es crearlos. Para crear esos empleos la economía debe crecer de manera sostenida, a un ritmo mucho mayor que la población. Para que los empleos estén cada vez mejor remunerados se requiere el aumento sostenido de la productividad</p> <p>Seguiremos combatiendo la inflación para lograr un crecimiento económico sostenido en provecho de todos. Queremos que crezcan los empleos y los salarios reales, no los precios.</p> <p>La estabilidad de precios es esencial para multiplicar los empleos permanentes y bien remunerados. No destruiremos la estabilidad que con tantos sacrificios del pueblo se ha logrado. Por eso mantendremos una estricta disciplina en las finanzas públicas.</p> <p>El crecimiento sostenido exige un entorno de estabilidad económica y financiera que garantice certidumbre y confianza para ahorrar, planear, invertir y trabajar productivamente.</p> <p>Sistema tributario sencillo, transparente y equitativo, así como la capacidad de defensa ante posibles abusos de la autoridad.</p> <p>Impulsar el campo mexicano, procurando condiciones de producción y apoyo similares a las de nuestros competidores; trato justo significa ampliar oportunidades a través de una mejor capacitación para el trabajo.</p> <p>Daremos un nuevo impulso al campo fortaleciendo la inversión, aumentando la productividad y alentando la organización de los productores.</p> <p>Tendremos una economía más vigorosa, más equitativa y más atenta a conservar los equilibrios ecológicos.</p>
Educación	<p>La educación será una prioridad indiscutible en mi gobierno.</p> <p>Emprenderemos una cruzada nacional para que los mexicanos reciban una educación de calidad, inspirada en el artículo 3o. constitucional y orientada hacia la libertad y la justicia, hacia el trabajo y el bienestar.</p> <p>Realizaremos un esfuerzo excepcional para reducir sustancialmente el analfabetismo y aumentar la educación entre la población adulta.</p> <p>Daremos gran atención a los demás niveles educativos; a la capacitación para el trabajo, la educación tecnológica, la educación superior y la investigación científica y humanística. La educación será un medio para superar la pobreza.</p>
Combate a la pobreza	<p>Mi mayor deber y mi más firme compromiso es la lucha contra la pobreza en que viven millones de mexicanos. Nuestro mayor compromiso debe ser con los que menos tienen.</p> <p>Tenemos un deber histórico, un mandato popular y un compromiso ético para combatir la pobreza. La combatiremos trabajando con los sectores más necesitados, para mejorar las condiciones de nutrición, salud, vivienda y demás servicios esenciales.</p> <p>Combatiremos la pobreza impulsando la educación y la capacitación para el trabajo, haciendo accesible la justicia a la población que más la necesita, romperemos el círculo vicioso de enfermedad, ignorancia, desempleo y pobreza.</p>

**Cuadro 1 (continuación)**  
**Compromisos asumidos por el presidente Zedillo en su toma de posesión**

<i>Tema</i>	<i>Retos</i>
Chiapas	No habrá violencia por parte del gobierno. Buscaremos, por todos los medios, llegar a un arreglo fincado en la concordia, la democracia y las oportunidades de desarrollo con equidad El Ejército Mexicano mantendrá unilateralmente el cese al fuego.
Seguridad Pública	Emprenderemos una honda y genuina reforma a las instituciones encargadas de la procuración de justicia. No descansaremos hasta que se haya hecho justicia (casos Colosio y Ruiz Massieu). Someteré una iniciativa de Reforma Constitucional que, de ser aprobada, será el primer paso para una profunda transformación de nuestro sistema de justicia.
Democracia	Encabezaré la construcción de un Estado de derecho, en el marco de una democracia fortalecida que renueve la vida de la República, asegure la participación, aliente el respeto y reconozca la pluralidad. Propondré un nuevo código ético entre los contendientes políticos y una reforma electoral definitiva. Convoco a todos los partidos, organizaciones políticas y agrupaciones ciudadanas para participar, en la democratización integral de nuestra vida, de nuestra nación. Construiremos un régimen presidencial, mejor equilibrado por los otros poderes del Estado. Estaré en diálogo permanente con todas las fuerzas políticas y sujeto siempre al escrutinio de la libre crítica ciudadana. Como presidente de la República no intervendré bajo ninguna forma en los procesos ni en las decisiones que corresponden únicamente al partido que pertenezco. Promoveré una reforma que, sustentada en el más amplio consenso político, disipe las sospechas, recriminaciones y suspicacias que empañan los procesos electorales. Para llevar a cabo esa reforma definitiva, todos debemos estar dispuestos a tratar todos los temas, incluyendo, desde luego, el financiamiento a los partidos, los topes a los gastos de campaña, el acceso a medios de comunicación, la plena autonomía de los órganos electorales. La democracia electoral debe dejar de ser preocupación central del debate político y causa de encono y división. Debemos resolver, conforme a las prácticas más avanzadas del mundo, cada uno de los temas que todavía sea motivo de insatisfacción democrática. Nuestro propósito común debe ser que las elecciones de 1997 sean indiscutibles y que todos quedemos satisfechos de su realización, indistintamente de sus resultados. Sabré asumir mi responsabilidad en la construcción de un sistema electoral más equitativo.
Federalismo	Avanzaremos hacia un nuevo federalismo en donde los estados y municipios sean más fuertes, donde las decisiones se den siempre con el concurso y en beneficio de las comunidades. Ha llegado la hora de un nuevo federalismo en que los gobiernos locales cuenten con los recursos y el poder de decisión para servir mejor al ciudadano. Apoyaré para que la Cámara de Diputados fiscalice mejor cómo gasta el gobierno el dinero del pueblo y se cerciore de que los funcionarios públicos actúen con responsabilidad.
Buen gobierno	Sabré cumplir cada uno de los compromisos que he contraído con los mexicanos a lo largo y a lo ancho del país. Presidiré un gobierno para todos, sin prejuicios ni privilegios; un gobierno que informará a la ciudadanía periódicamente y con la verdad sobre cada asunto de importancia. Sabré gobernar sirviendo y exigiré a mis colaboradores que se consagren a servir.

veinte días del inicio del mandato, una de la crisis económicas más severas de los últimos años, lo que de entrada cambió el panorama económico del país y en lugar de iniciar con un creciente bienestar familiar, como era la propuesta zedillista, se empezó con desempleo, cierre de empresas, recesión, elevados índices de inflación, altas tasas de interés, fuga de capitales, entre otras malas noticias (véanse cuadros 2 y 3).

Parecía que rápidamente había sido superada la contingencia y, después de un 1995 desastroso, el crecimiento económico regresaba al país. Durante los tres años siguientes (1996, 1997 y 1998) crece el PIB en forma ininterrumpida, sin embargo lo hace de manera inestable (5.2%, 7.0%, 5.4%, respectivamente), por lo cual se continúa caracterizando a este tipo de crecimiento con el concepto de "freno y arranque" (véase cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**PIB\* (miles de millones de pesos)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 <sup>/1</sup>
PIB Nominal	676.0	868.2	1,029.0	1,155.1	1,306.3	1,678.8	2,296.8	2,859.4	3,497.0
PIB Real**	1,049.0	1,093.3	1,133.0	1,156.1	1,206.1	1,131.7	1,190.3	1,250.6	1,324.8
Variación real anual	5.1%	4.2%	3.6%	2.0%	4.5%	-6.2%	5.2%	7.0%	5.4%

\*A precios básicos (PIB ver a precios de mercado menos impuestos netos).  
\*\* Precios de 1993.  
-/1 al primer semestre.

Fuente: INEGI, Dirección de cuentas nacionales.

Al observar los porcentajes parece que en 1996 y 1997 la economía mexicana alcanzó crecimientos importantes (5.2% y 7.0%, respectivamente), sin embargo, queda claro el nivel de crecimiento real cuando se compara en pesos con valores de 1993. En 1996, no se había recuperado el nivel que la economía tenía al arrancar el sexenio. En 1997, lo superó apenas por 50 mil millones de pesos. Para 1998, la tasa crecimiento fue de 4.2% y para el presente año se espera que la economía crezca apenas un 2.5%.<sup>3</sup>

Si estos datos fríos los traducimos a necesidades de empleo, según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para que se genere el número de empleos que requiere el país, la economía tendría que crecer en un 6.5% anual, cifra que solamente se alcanzó durante 1997, con las consideraciones ya anotadas.

## Desempleo

Uno de los compromisos más importantes que se fijó la administración zedillista al inicio de su mandato fue crear los empleos suficientes para proporcionar bienestar creciente a cada familia. Para ello, el presidente Zedillo señalaba que la economía debía crecer de manera sostenida y a un ritmo mucho mayor que el de la población.<sup>4</sup>

Sin embargo, la crisis económica disparó la tasa general de desempleo abierto de 3.7 registrado en 1994, a 6.1 en 1995. No obstante

<sup>3</sup> Marco Provencio, vocero oficial de la SHCP, *El Financiero*, 11 de enero de 1999, p. 6.

<sup>4</sup> Ernesto Zedillo, *Discurso de toma de posesión*, 1 de diciembre de 1994.

en los años siguientes la tasa promedio presentó una tendencia a la baja. En 1996 la tasa se ubicó en 4.7 por ciento de la Población Económicamente Activa; en 1997 en un 3.1; y en 1998 en 3.2 (véase cuadro 3).

Por lo anterior, los analistas consideran que los niveles de desempleo general se han estabilizado. Pese a ello, en nuestro país existe un rezago histórico del 3% de la PEA que no cuenta con un empleo, sea éste formal o informal, esto es, 1,182,000 personas aproximadamente.<sup>5</sup> A esta cifra se le tendrán que sumar los cerca de 300,000 empleos que, por la situación económica que enfrenta el país, no se pudieron crear en 1998, además de los 700,000 que no podrán crearse durante 1999.

Las expectativas de crecimiento que tiene el gobierno federal de 2.5% del PIB para 1999, apenas ayudarán a crear un poco más de un tercio de los empleos necesarios. Así, por tanto, nuestro país arrastrará un déficit de 700,000 empleos, si tomamos en cuenta las proyecciones elaboradas por el BID.

Según información proporcionada por la Secretaría de Hacienda, México mantiene una tasa abierta de desocupación de 3.3%, pero soslaya que el 52% de la fuerza productiva subsiste de la economía informal; que 14 millones están desempleados y que de las 2,327,000 plazas creadas de 1994 a la fecha, el 80% corresponde a empleo precario con percepciones apenas ligeramente superiores a un salario mínimo.

Por citar un ejemplo, en 1997, año en que la economía creció 7%, 70.6% de los

<sup>5</sup> Estudio del INEGI publicado por *El Financiero*, 20 de enero de 1999, p. 16.

**Cuadro 3**  
**Tasa general de desempleo abierto\***

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 <sup>1</sup>
2.6	2.6	2.7	3.3	3.7	6.1	4.7	3.1	3.2
*Al cuarto trimestre. -1 Segundo trimestre.								

Fuente: INEGI, internet.

aproximadamente 600,000 empleos creados se ubicó en el nivel de menos de un salario mínimo, o que no percibió ningún ingreso por su labor. De esta manera, 40% de los 96 millones de mexicanos debe sobrevivir con un ingreso menor a dos dólares diarios (20 pesos), mientras que otro 14.9% apenas percibe un dólar al día.<sup>6</sup>

## Inflación

Desde el punto de vista de la teoría monetarista, la inflación es una de las variables clave dentro del modelo económico. Al iniciar el sexenio, el propósito era alcanzar un dígito (bajarla a menos del 10%). Sin embargo, las expectativas se vieron rápidamente rebasadas. La cifra promedio del nivel inflacionario a lo largo del sexenio resultó del 22.3%.

A pesar de los esfuerzos que realizó el Banco de México al instituir el "corto" e incrementarlo a lo largo del año hasta en cuatro ocasiones, en el último año la meta programada se rebasó por poco más del 50% (era de 12%, y al final fue del 18.6%). Teniendo como consecuencia un incremento de las tasas de interés hasta un nivel que paralizó el sector productivo.

Para 1999, la expectativa oficial de este indicador es 1.3 puntos porcentuales, pero los analistas consideran poco probable que se alcance esa cifra. Los pronósticos la sitúan incluso por arriba de los veinte puntos. Esto encuentra su explicación en el incremento registrado a finales de año y los que se tendrán durante el mismo en algunos servicios y productos que genera el sector público (sobre todo gasolinas,

<sup>6</sup> Datos tomados del Informe del Banco de México, "El conocimiento al servicio del desarrollo".

diesel, electricidad y carreteras, por mencionar algunos), y su consecuente efecto en el resto de la producción.

Este punto va aparejado con el patrón monetario. Existen presiones para que nuestro país abandone el peso y se incorpore al dólar, con ello, sostienen los que defienden esta propuesta, se garantizaría la estabilidad monetaria y se daría certidumbre a la economía. Quienes se oponen aseguran que se perdería soberanía y que a la larga las presiones inflacionarias derivadas de problemas estructurales no se resolverían. El caso que ponen de ejemplo es el brasileño, el real se encontraba a la paridad del dólar y al final tuvo que devaluarse.

Las autoridades mexicanas sostienen que la libre flotación es el mejor mecanismo de defensa del peso mexicano, sin embargo, en lo que va del sexenio, el peso se ha devaluado en un 200%.<sup>7</sup>

## Sistema tributario

Pese a que la idea de establecer un sistema tributario *sencillo, transparente y equitativo*<sup>8</sup> fue una de las premisas de esta administración, y de las bien intencionadas declaraciones de los funcionarios de Hacienda, los asuntos coyunturales que han exigido un trato rápido, así como las aspiraciones e intereses propios de cada partido, han hecho imposible siquiera la discusión de este tema.

La reforma tributaria es una acción que se torna indispensable para el país, sobre todo

<sup>7</sup> Datos tomados de la Página del Banco de México en internet.

<sup>8</sup> Ernesto Zedillo, Discurso de toma de posesión, 1 de diciembre de 1994.



ahora que el petróleo, debido a su crisis estructural, dejará de ser una fuente de recursos importantes para las finanzas públicas. Sin embargo, de nuevo los tiempos políticos parecen no ser los adecuados. El fin de sexenio es inapropiado para avanzar en la instrumentación de una reforma de esta envergadura que requeriría, necesariamente, del concurso de las principales fuerzas políticas, situación que difícilmente se logrará durante este lapso.<sup>9</sup> Sin embargo, es factible que durante este sexenio se sienten las bases para una negociación de un esquema de reforma que empiece a operar a partir del próximo sexenio. El gobierno debería aprovechar el interés mostrado por empresarios, legisladores y especialistas en el tema.<sup>10</sup>

El sector empresarial, por su parte, ha venido exigiendo la presentación de una propuesta seria y definitiva por parte del gobierno federal, puesto que advierte que hoy México cuenta con un marco fiscal ineficiente que depende estructuralmente de los ingresos petroleros.<sup>11</sup>

De acuerdo con el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, los criterios con los que debería contar el sistema tributario mexicano son:

<sup>9</sup> Adrián Trejo, *El Economista*, 18 de enero de 1999.

<sup>10</sup> Centro de Estudios Económicos del Sector Privado.

<sup>11</sup> *Ibid.*

*Alto índice de concentración:* contar cuando mucho con tres grandes impuestos y rangos de tasas impositivas, y no con numerosos impuestos.

*Bajo índice de dispersión y erosión:* que no se presente la proliferación de impuestos menores, pues al darse, su recaudación es pequeña en términos relativos.

*Obligatoriedad en el cumplimiento:* no dejar a ningún sector fuera de la base tributaria. Actualmente, no se considera importante obligar a los integrantes de la economía informal al cumplimiento del pago de gravámenes.

*Bajo costo y alta eficiencia en la recaudación:* el sistema tributario de un país es mejor cuando hay impuestos más fáciles de administrar.

*Especificidad impositiva:* se deben minimizar los impuestos específicos como el ISAN.

Los mexicanos hemos pasado de una reforma a otra, sin que las modificaciones legales se hayan traducido en efectivas normas que regulen la facultad impositiva del Estado.

## Educación

En su discurso de toma de posesión, el jefe del Ejecutivo fue claro al señalar que su gobierno emprendería una cruzada nacional para que los mexicanos recibieran una educación de calidad, inspirada en el artículo 3<sup>o</sup> constitucional y orientada hacia la libertad y la justicia, hacia el trabajo y el bienestar. Sin embargo, al realizarse un balance de los cuatro años de gobierno del presidente Ernesto Zedillo, las cifras arrojan datos importantes a los que habrá de prestarse atención con el propósito de evaluar lo que se ha hecho y lo que falta por hacerse en esa materia.



Las cifras del sector educativo muestran las deficiencias que vive la población mexicana en este rubro, baste señalar los datos que se dieron a conocer en el II Coloquio Internacional de Educación hacia el Siglo XXI, convocado por el Fondo Mexicano para la Educación y el Desarrollo que se realizó el 11 de noviembre de 1998. En dicho evento, la investigadora Julieta Campos señaló que:

*[...] en México, con 40% de deserción escolar en ciudades y 80% en zonas rurales, buena parte del gasto social beneficia a segmentos de la población que están por encima de la pobreza, y el presupuesto educativo está lejos de cumplir con la recomendación de la UNESCO, que plantea destinar 8% del PIB a esa materia.*

También dijo que:

*[...] lo fundamental es convertir a la educación en el núcleo rector de un modelo de desarrollo en el cual combatir a la pobreza sea el centro de la política de gobierno, pues la marginación no es sólo escasez de ingresos; es esencialmente, carencia, de opciones para satisfacer las necesidades básicas.*

Por su parte, Enrique del Val, ex subsecretario de Desarrollo Regional de la Sedesol, señaló que la deserción escolar no se va a resolver en tanto las familias tengan condiciones precarias de vida y citó un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que demuestra que las desigualdades educacionales se heredan. La mitad de los latinoamericanos de zonas urbanas no supera la educación de sus padres y este problema se agudiza en las zonas rurales, donde entre 60 y 87% de los jóvenes siguen el mismo patrón. Señaló además, que la tasa nacional de analfabetismo se ha duplicado en Hidalgo, Chiapas, Oaxaca y Guerrero hasta alcanzar al 20% de la población. Aseguró que la eficiencia terminal cambia de una región a otra, pues mientras que en Chiapas sólo el 20% de los alumnos termina la primaria, en el D.F. esta cifra es de 75%.

El senador del PRD, Enrique González Pedrero, propuso la creación de un Estado social y democrático que impulse una sociedad fuerte y que se proponga romper con el

círculo vicioso de la pobreza que atrapa a países como México.

A este panorama, se suma otro aspecto importante, el presupuesto que se ejercerá en 1999 en el sector educativo, pues indudablemente éste será un factor importante que ayudará a realizar un balance del ramo en el sexenio zedillista.

El Proyecto de Egresos aprobado por la cámara de diputados aumentó únicamente en 2 mil millones de pesos, cuando la cifra prevista por la Comisión de Educación era de 10 mil 500 millones. De esta manera, durante 1999, el sector educativo sufrirá una caída real de entre el 15 y 20% de su presupuesto, en comparación con el ejercicio en 1998. Esta disminución presupuestaria golpeará más a las instituciones de educación superior<sup>12</sup> como la UNAM, UAM, IPN, el Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados y algunos fondos gubernamentales destinados al mejoramiento de la educación superior y al impulso de la investigación científica. Aunque las mayores restricciones se concentrarán en los niveles de la enseñanza media superior y superior, y en la formación de recursos humanos para la investigación científica, la educación básica no se encuentra ajena a la caída real que tendrá el sector, cuyos recursos en 1998 ascendieron a 153 mil 535 millones de pesos.

De esta manera,<sup>13</sup> el sistema educativo nacional funcionará durante 1999 con un déficit calculado en 8 mil 500 millones de pesos. Este déficit afectará principalmente: el impulso de programas de mejoramiento de la calidad en educación básica, la construcción de nueva infraestructura escolar y el mantenimiento de la existente, la investigación científica que realizan las principales universidades del país, la educación a distancia y la ampliación de la educación superior tecnológica, entre otros rubros.

<sup>12</sup> De acuerdo con *Datos básicos de la educación universitaria*, México, SEP-ANUIES, 1996, en la última década, el peso de las universidades dentro del presupuesto educativo cayó 63%. De cada 100 pesos en el sexenio de Miguel de la Madrid se destinaban 29; en el sexenio de Carlos Salinas 16 pesos, y en el sexenio de Ernesto Zedillo, 11 pesos.

<sup>13</sup> De acuerdo con Información de Ivonne Melgar publicada el 1 de enero de 1999 en el periódico *Reforma*.

## Combate a la Pobreza

En el plano de la política social, el actual gobierno quedó muy lejos de las expectativas que se tenían sobre el diseño de este programa. El antecedente del programa Solidaridad, su flexibilidad, uso político y capacidad de articular relaciones socio-políticas, significaba un reto a la imaginación y capacidad creadora de este régimen. Al contrario de lo esperado, al ratificar a Carlos Rojas como secretario de la Sedesol y por ende encargarlo de la política social y al mismo tiempo, impedir la continuación de Solidaridad y dejar en manos de un financiero (tecnócrata) el diseño y conducción real de la política social, tuvo como resultado la formulación de un programa desdibujado e ineficiente que además empezó a operar de manera tardía.

Existen grandes controversias en torno a la política zedillista para el combate a la pobreza, algunos señalan que no existe una propuesta de política social. Mientras que otros la consideran "un programa inmoral que tiene a la gente en lista de raya y condiciona los apoyos a algunos en favor del PRI".<sup>14</sup>

Asimismo, se denotan grandes disparidades en el manejo de las cifras. Así para la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara Baja, de 1997 a 1998, la población aumentó en 2,200,000 habitantes.<sup>15</sup> Sin embargo, la población en extrema pobreza creció 4 millones. Sedesol estimó que en 1998 existen 26 millones de mexicanos que viven en extrema pobreza.<sup>16</sup> Sin embargo, tres años atrás, en 1995, según el INEGI, vivían 25.8 millones de mexicanos en la pobreza.<sup>17</sup> Asimismo, Conapo reveló que el 43% de los mexicanos se encuentran en condiciones precarias en 37 ciudades del país.<sup>18</sup>

Indudablemente, este panorama pone a discusión tres aspectos fundamentales: prime-

<sup>14</sup> Andrés Manuel López Obrador, *Reforma*, 27 de enero de 1998.

<sup>15</sup> Informe de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados 15 de octubre de 1998.

<sup>16</sup> Esteban Moctezuma, *El Financiero*, 19 de octubre de 1998.

<sup>17</sup> Datos tomados de *La Jornada*, 13 de octubre de 1998.

<sup>18</sup> Datos tomados de *Reforma*, 13 de octubre de 1998.

ro, los beneficios de la actual política social; segundo, los costos de la política económica basada en mantener los indicadores macroeconómicos; y tercero, el posible impacto político que pone en entredicho la legitimidad del grupo gobernante al no cumplir sus promesas de la campaña "bienestar para la familia".

Algunos especialistas consideran que el Progresista asume consideraciones erróneas y supuestos falsos en su intención de sacar a los pobres extremos de ese estatus. Además, se percibe como un programa financiero cuyo propósito es ahorrarle dinero al gobierno, más que combatir la pobreza. Con un nulo contenido político y sin permitir la menor crítica, carece del mínimo consenso entre la sociedad y, hasta el momento, no ha podido penetrar en el conocimiento de la sociedad, mucho menos en su aceptación. Las razones anteriores, cuestionan severamente el aprovechamiento de su presupuesto, estimado en casi ocho mil millones de pesos para este año.

El responsable de Progresista, José Gómez de León, aclaró que "en términos absolutos el número de pobres se mantiene invariable desde hace 25 años, y como proporción de la población los pobres han venido reduciéndose en forma sostenida" y esto, aseguró, "es inconvertible".<sup>19</sup> Sin embargo, aceptó que en el país prevalece un problema muy grave y añejo de inequidad en la distribución de la riqueza, y por esto, los ritmos de crecimiento económico del país no influyen en forma instantánea en el aumento o disminución de los pobres.

El Secretario de Desarrollo Social, Esteban Moctezuma<sup>20</sup> argumentó que si bien en términos numéricos la pobreza sigue creciendo, en términos porcentuales disminuye. En la actualidad, dijo:

*[...] tenemos alrededor de 21 millones de hogares, de los cuales 4.51% están en pobreza extrema, lo que significa alrededor de un 22% de los hogares, que en términos absolutos son 26 millones de mexicanos en pobreza extrema.*

<sup>19</sup> Declaraciones realizadas durante una entrevista que le realizó el periódico *El Financiero* el 11 de enero de 1999.

<sup>20</sup> *Reforma*, 12 de enero de 1998.

Según datos del Banco Mundial<sup>21</sup> el problema de la pobreza aumentó en México de "manera significativa" en los últimos cuatro años, lo que anuló los esfuerzos realizados en este campo durante la última década. También, considera que al menos 40% de los 96 millones de mexicanos debe sobrevivir con un ingreso menor a dos dólares, mientras que otro 14.9% apenas percibe un dólar al día.

Ciertamente, las cifras son un indicador del impacto que tiene la pobreza extrema en la sociedad mexicana, pero también son una muestra de cómo ha dado pasos silenciosos que dejan entrever su expansión a las zonas urbanas. Un ejemplo claro de ello es un estudio de Conapo,<sup>22</sup> que se realizó en 22 mil 436 Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) en que se dividió el sistema urbano nacional, en él se señala que la pobreza afecta a la tercera parte del territorio urbano nacional, en el que al menos 37 ciudades del país registran un alto rezago en al menos una tercera parte de su territorio (véase cuadro 4).

Se ha mencionado que el presupuesto que ejercerá el Progreso durante este año será más del doble que el ejercido en 1998, y que además de mantener la atención a los 2 millones de hogares rurales ya incorporados al programa, deberá abarcar a los 2 millones de familias pobres que viven en las zonas más marginadas de las ciudades.<sup>23</sup>

De acuerdo a las cifras de pobreza urbana, 347 ciudades registran un muy alto rezago en materia de servicios y educación, y altos índices de fecundidad, en al menos una tercera parte de su territorio, 18 de ellas se localizan en Guerrero, Yucatán, Puebla y Guanajuato.<sup>24</sup> En las zonas urbanas clasificadas como afectadas por un "muy alto" grado de rezago social, 16.5 años es el promedio de edad; 75% de las viviendas carece de drenaje; 90.7% de viviendas no tiene agua entubada; 25% de los niños no van a la escuela; 20% de los adultos son analfabetos y 1.8 es el promedio de dependientes menores de 14 años por cada adulto.

En lo que respecta a la extrema pobreza rural y de acuerdo con cifras proporcionadas por el secretario general de Conapo, Rodolfo Tuirán, la extrema pobreza rural afecta a 64,000 localidades de menos de 500 habitantes, en las que niños, hombres y mujeres necesitan caminar al menos dos horas para acceder a la escuela, a un puesto de salud, e incluso a un camino que conduzca a alguna carretera. Además, el país cuenta con 201,000 localidades y 97,000 de éstas se componen por menos de 3 viviendas.

*El grueso de la marginación de este país se encuentra en las localidades indígenas. Tan es así, que 95 de cada cien de las localidades donde el 40% de la población es indígena, son clasificadas de alta o muy alta, marginación.*

Éstas regiones están ubicadas en las zonas sur y sureste del país (Chiapas, Oaxaca y Guerrero), en la Sierra Tarahumara de Chihuahua, en parte de Durango y el norte de Sinaloa, así como algunas zonas del centro del país.<sup>25</sup>

Especialistas, como Julio Boltvinik,<sup>26</sup> consideran que Progreso realiza una distribución "exageradamente focalizada" del gasto público que excluye y discrimina a muchos de los más pobres. Además de que lleva hacia una política social individualista, que en un futuro se reflejará en una mayor desigualdad. (véase cuadro 5). Julio Boltvinik cuestionó la efectividad del programa no sólo por sus altos costos administrativos, sino también por sus efectos sociales y su orientación dentro de una política social que copia modelos alejados de la realidad mexicana.

Cabe destacar dos aspectos torales por su significado. Por un lado, el Congreso de la Unión evalúa la posibilidad de crear una *ley de desarrollo social*, que garantice la efectividad de los derechos constitucionales de la sociedad mexicana, entre ellos la alimentación (véase cuadro 6) y, por otro, debe analizarse a fondo las acciones emprendidas en torno a

<sup>21</sup> *La Jornada*, 5 de octubre de 1998.

<sup>22</sup> *Reforma*, 14 de octubre de 1998.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Reforma*, 13 de octubre de 1998.

<sup>26</sup> Declaraciones realizadas al periódico *Reforma* sobre el Progreso el 13 de octubre de 1998.

#### Cuadro 4 Conapo

- De acuerdo con un estudio reciente del Consejo Nacional de Población, la pobreza afecta la tercera parte del territorio urbano nacional.
- 37 ciudades del país registran un alto rezago social en al menos una tercera parte de su territorio.
- Esas zonas se distinguen por casas sin agua entubada y sin drenaje, una población mayoritariamente joven con inasistencia escolar en uno de cada cuatro niños y analfabetismo en la quinta parte de los adultos, así como abultadas tasas de fecundidad en familias donde los menores dependientes casi duplican en número a los hombres de más de 15 años.
- La medición del rezago sociodemográfico en las 347 ciudades del país señala que 4,326,000 mexicanos se encuentran en condiciones precarias y que 1,845,000 de ellos se concentran en 15 importantes metrópolis, en el siguiente orden: ciudad de México, Puebla, Guadalajara, León, Tijuana, Acapulco, Monterrey, Coatzacoalcos, Mérida, Cuernavaca, Culiacán, Tampico, Morelia, Saltillo y Torreón.
- Las Áreas Geoestadísticas Básicas (Ageb) que pertenecen al estrato de muy alto rezago se ubican en la periferia más alejada de las ciudades, y son las que presentan mayor atraso tanto en educación, servicios de la vivienda, como en aspectos demográficos.
- La investigación del Conapo se realizó en 22,436 áreas geoestadísticas básicas en que se dividió el sistema urbano nacional.
- El perfil general de las 347 ciudades es el siguiente: en promedio el 81.4% de las viviendas cuenta con drenaje y el 63.3% con agua entubada; la edad media de sus pobladores es de 21.8 años, el analfabetismo sólo afecta al 6.8% y únicamente un niño de cada 10 de entre 6 y 14 años no acude a la escuela; el indicador de fecundidad, derivado de la división entre los menores de cuatro años y las mujeres de entre 15 y 49 años es de 0.4, y la dependencia juvenil es de 1.2, es decir ése es el número de menores de 14 años por cada adulto mayor de 15. Sin embargo, en el extremo de estos promedios se encuentran espacios urbanos de "muy alto" rezago sociodemográfico, con el 2.1% de la población urbana, equivalente a 1,178 769 personas.
- Dentro de ese estrato, destacan 37 ciudades que se caracterizan porque entre el 30% de su territorio presenta los más bajos niveles en los siete indicadores aplicados por el Conapo: edad mediana de la población, viviendas sin drenaje, vivienda sin agua entubada, población infantil analfabeta, población adulta analfabeta, indicador de fecundidad y dependencia juvenil.
- El 25% de la población infantil de esas ciudades no recibe educación y casi el 91% de las casas carece de agua.
- El estudio muestra además que los 56,558,000 mexicanos que habitan en zonas urbanas se dividen en 5 estratos sociodemográficos distintos, de acuerdo con el grado de rezago que presentan en los siete indicadores.
- La quinta parte de los mexicanos urbanos (20.9%) habita en áreas geoestadísticas que el Conapo catalogó en condición de "muy bajo" rezago. Éstas se encuentran en las zonas centrales de las ciudades, y en ellas sólo una casa entre cien carece de drenaje y por cada hombre adulto hay menos de un menor dependiente.
- Diseñado para realizar acciones de planificación familiar focalizadas, que rompan con el círculo entre rezago socioeconómico y crecimiento demográfico, el mapa de la pobreza urbana evidencia que el grueso de esta población (71.4%) habita en zonas de rezago "medio" y "bajo". En el primer caso se trata de áreas citadinas donde casi la mitad de las familias carece de agua entubada, pero sólo uno de cada 10 niños no accede a la escuela. Mientras que en las zonas correspondientes a un rezago bajo, la falta de agua entubada afecta únicamente al 16% de los hogares, y el analfabetismo al 7.4% de los niños.
- El rezago sociodemográfico "alto" afecta a casi una de cada 10 áreas urbanas analizadas, cuyos habitantes constituyen el 5.6% de la población urbana, misma que se caracteriza porque el 80% no tiene agua potable y 16 de cada cien menores de 14 años engrosan las filas del analfabetismo. Se trata de 3,147,861 mexicanos que residen entre las áreas centrales de las ciudades y la periferia.

Fuente: *Reforma*, 14 de octubre de 1998.

la política social para realizar diagnósticos precisos que orienten la toma de decisiones en la materia.

Asimismo, es importante aclarar que a pesar de que el Progres a –con un presupuesto para 1999 de 7,724.4 millones de pesos, 72.1% real superior a los 4,489.5 millones del año anterior– debe someterse a convenios con los gobiernos estatales y municipales para definir su avance y ampliaciones del padrón, debido a que hay localidades donde

se carece de infraestructura de educación o salud y mientras éstas no existan el Progres a no puede aplicarse.

Resumiendo, se trata de diferenciar la política social, según el grado de exclusión de los mexicanos, o de establecer una base de garantías ciudadanas que aseguren un mínimo de bienestar para todos, sin distinciones de por medio. Ésta disyuntiva divide a los responsables y estudiosos del desarrollo humano en México.

## Chiapas

Como era de esperarse, desde que fue electo presidente, Ernesto Zedillo inició acercamientos con el EZLN para buscar el reinicio del diálogo. Los contactos iniciales no tuvieron repercusiones importantes.

En su toma de posesión, Ernesto Zedillo delineaba su estrategia para solucionar este conflicto:

*No habrá violencia por parte del gobierno. Buscaremos por todos los medios llegar a un arreglo fincado en la concordia, la democracia y las oportunidades de desarrollo con equidad. El ejército mantendrá unilateralmente el cese al fuego.*<sup>27</sup>

La respuesta del EZLN fue el desbordamiento del cerco militar y su aparición en 38 municipios de la entidad en donde aparentemente pretendían instaurar su zona de influencia. A pesar de ello, en enero de 1995, el entonces secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma, tuvo un encuentro directo con el EZLN, del cual se desprendían acuerdos importantes que supuestamente allanarían el camino del diálogo.

Sin embargo, el 9 de febrero de ese mismo año, el gobierno federal desató una ofensiva militar que modificó la lógica del conflicto, la ofensiva trató de ser justificada con un enorme alarde publicitario, señalando que el EZLN se preparaba para la insurrección nacional y no para la paz. El Ejecutivo difundió la idea de que el zapatismo es una fuerza extrema implantada artificialmente en la región.

La ofensiva militar caló hondo al interior de las fuerzas políticas nacionales, las cuales, a través del Congreso, por primera vez participaron en forma coordinada y llegaron a consensar la necesidad de que el diálogo entre el gobierno federal y el EZLN se reinicie.

La aprobación de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chia-

<sup>27</sup> Ernesto Zedillo, *Discurso de toma de posesión*, 12 de enero de 1994.

pas<sup>28</sup> sentó las bases de un espacio legal para la negociación con los zapatistas, incluyó al Legislativo en la solución del conflicto, y reconoció a la Conai como instancia mediadora.

A partir de ese momento se dio un intenso proceso de negociación entre las partes, del cual emanan acuerdos relevantes, siendo los de mayor transcendencia los que se firmaron el 16 de febrero de 1996 y que popularmente se conocen como Acuerdos de San Andrés.

El esquema de negociación que convinieron el EZLN y el gobierno llevó un largo tiempo de discusión. Ninguna de las partes pensaba que el desarme y la reinserción del grupo armado sería en el corto plazo. Las causas que le dieron origen al conflicto eran profundas y las respuestas que el gobierno debería dar tendrían necesariamente que ir en ese camino.

El gobierno de Ernesto Zedillo tuvo una ganancia política importante, dejó asentado ante la sociedad que el único camino para lograr la paz sería el del diálogo. De ninguna manera se permitiría que fuese a través de las armas como se pretendiera resolver ese problema.

Una vez alcanzados los primeros acuerdos, el consenso entre las partes se rompió. Los actores de la mesa de discusión quisieron capitalizar los acuerdos, cada quien en su provecho. La Cocopa, integrada por los cuatro partidos que en ese momento tenían representación en el Congreso, quiso acelerar la firma de la paz y desplazar a la Conai en sus funciones mediadoras. Propusieron y lograron discutir la posibilidad de un acuerdo rápido. Para ello, contaron con la colaboración y participación de Marcos y las autoridades de Gobernación de ese entonces.

La Conai también intentó beneficiarse con los primeros acuerdos, pretendiendo que Samuel Ruiz, cabeza principal de ese grupo, fuese galardonado con el Nobel de la Paz de 1996. Los esfuerzos en ese sentido fueron ampliamente publicitados.

También, las diferencias con Marcos por intentar alcanzar la paz negociando en

<sup>28</sup> *Diario oficial de la federación*, 11 de marzo de 1995.

## Cuadro 5 El avance de la desigualdad

- En América Latina existe un escaso avance en la reducción de la pobreza debido a la insuficiencia del proceso de crecimiento, el débil impacto en el mercado de trabajo, un virtual estancamiento de la productividad laboral y niveles salariales inferiores a los de 1980.
- Existe un nuevo contexto en donde hay menor capacidad de generación de empleo, los recursos públicos son limitados, prevalecen altas tasas de crecimiento demográfico y no es predominante la formalidad en el trabajo.
- En el documento se explica que de los 26 millones de pobres extremos que existen en México y que representan al 29% de la población total, unos 17 millones viven en el campo y 9 millones más en las ciudades; mientras que 51.1% de éstos son mujeres y 48.9% son hombres.
- También señala que en el país existen disparidades regionales que se reflejan en los desequilibrios del PIB por habitante. "En Oaxaca, en 1993, el PIB por habitante es una octava parte del PIB per cápita del D.F."
- Asimismo, comenta que existe una dotación desigual de la infraestructura social y productiva, ya que mientras el promedio nacional de analfabetismo es de 10.6%, Chiapas alcanza el 26%, Guerrero el 24 y Oaxaca el 23.
- En materia de crecimiento demográfico, es 50% mayor la tasa de fecundidad en las zonas rurales respecto de las urbanas.
- En materia de desnutrición, el texto indica que el 43% de la población menor de cinco años en el medio rural padece algún grado de desnutrición; en tanto la desnutrición de alto riesgo afecta al 16% de los niños y niñas que viven en localidades entre 500 y 2,500 habitantes.
- La investigación cita la Encuesta Nacional de Empleo, en la que se informa que 6.8 millones de mexicanos percibían menos de un salario mínimo en 1996, que 5 millones no recibían ingresos monetarios y vivían del autoconsumo, y que 11 millones más ganaban entre uno y dos salarios mínimos.
- En México, el 36% de la población mayor de 12 años realiza algún trabajo en actividades informales y, por lo menos, 5.8 millones de personas laboran en ese mismo sector.
- Otra de las desigualdades que presenta el análisis, es la que se refiere al género, ya que ocho de cada 10 hogares monopaterales son encabezados por mujeres. Sin embargo, el ingreso monetario mensual de los hogares con jefatura femenina, representa sólo el 78% de los hogares encabezados por hombres.
- El documento incluye la dispersión demográfica como otro de los factores que han dificultado el combate a la pobreza. En el país, el 75% del total de localidades existentes tienen menos de 100 habitantes, y en ellas se concentra el 3% de la población total. "En 481 localidades de 15 mil y más habitantes viven 54.6 millones de personas y el 0.25% del total de localidades concentra el 60% de la población del país".

Fuente: Rosalba Carrasco, "Retos de desarrollo social", *Reforma*, 17 de octubre de 1998.

forma secreta y paralela con el gobierno fue un punto de desacuerdo con la Conai. Para el grupo mediador, con esta acción se dejaba de lado a los indígenas, quienes eran los actores principales de la trama.

El final de la historia ya se sabe, el EZLN se paró de la mesa de negociación, la COCOPA elaboró una iniciativa de ley indígena que el gobierno no aprobó, la Conai desapareció, el gobierno perdió iniciativa política y, ante algunos sectores nacionales e internacionales, se encuentra en falta porque firmó acuerdos que no ha cumplido. El diálogo ha estado interrumpido más de dos años y todo parece indicar que no se reanuda con este gobierno. Las razones esgrimidas por el EZLN son simples: hay una ley que los ampara, el fin de sexenio se adelantó y nada garantiza que, aunque se firmen acuerdos con el gobierno actual, éstos se cumplirán.

En este punto, el balance del gobierno de Ernesto Zedillo es negativo, pues a pesar de sus múltiples acciones en favor de lograr una solución negociada, que al mismo tiempo le permitiera al EZLN reinsertarse en la vida nacional como una fuerza política que actuara fuera, dentro, o de forma paralela a los partidos y grupos existentes, ahora parece tener como única alternativa administrar el conflicto. Todo porque su gobierno no fue capaz de mantener una congruencia en el proceso de negociación. Lo más probable es que sea un expediente abierto que herede a su sucesor.

### Seguridad pública

En su toma de posesión, Ernesto Zedillo se comprometió a realizar una profunda transformación del sistema de justicia. Sin embargo, al

## Cuadro 6 Desnutrición

- Según la Foodfirst Information and Action Network (FIAN), alrededor de 40 millones de mexicanos presentan algún tipo de desnutrición. La mayoría de ellos, 22.3 millones, se encuentran en zonas rurales, y 17.7 millones, en zonas urbanas.
- De acuerdo con un estudio del Instituto Nacional de Nutrición, uno de cada cinco niños menores de cinco años padece desnutrición seria. Se calcula que, en ese rango de edades, hay en total alrededor de 11 millones de niños.
- Hasta 1989, Oaxaca ostentaba el primer lugar en desnutrición. Lo relevó Guerrero donde la desnutrición rebasa el 60% de la población. De acuerdo con el estudio del Instituto Nacional de Nutrición, un 43% de los niños en zonas rurales indígenas, de alta marginación, presenta este síndrome. Son alrededor de 4 millones los niños que habitan en zonas de este tipo.
- Según algunos estudios, son un poco más de 7 millones de niños los que presentan algún tipo de desnutrición.
- Siguiendo las cifras del DIF, en todos los estados de la República se registra ya un déficit de talla. El porcentaje más alto de niños con esta huella, es Chiapas, con 44.1%. Le siguen Oaxaca, Yucatán, Guerrero y Puebla, estados con porcentajes altos de población indígena.
- Según el Frente por la Alimentación, las cifras globales señalan que casi 160,000 menores mueren al año por desnutrición y enfermedades relacionadas con ella. De ser así diariamente la cifra alcanzaría a casi 400 seres humanos.
- En México alrededor del 50% de la población no accede a las 2,300 calorías por día, se tiran diariamente 17,000 toneladas de alimentos 100% comestibles. El desperdicio de alimentos tiene muchas variantes. En el sistema de producción y distribución se calcula que se pierde entre un 20 y un 25% del total producido. Se calcula que un 70% de los alimentos que se tiran en los mercados podría ser aprovechado como comida. En la Central de Abastos de la ciudad de México se tiran día con día 800 toneladas de productos alimenticios considerados como "basura".

Fuente: Federico Reyes Heróles, "Dos vergüenzas, dos" *Reforma*, 3 de octubre de 1998.

confundir las competencias y atribuciones de dos poderes distintos —el Ejecutivo y el Judicial—, materializados en las procuradurías estatales y los tribunales de justicia, el Jefe del ejecutivo propuso una reforma judicial corta y hasta inconstitucional.

De forma inmediata, en diciembre de 1994, Ernesto Zedillo envió al Congreso de la Unión, una iniciativa de reforma constitucional para iniciar una profunda transformación del sistema mexicano de justicia. Se trataba de una iniciativa de cambios y adiciones para modificar la estructura, organización y competencia del Poder Judicial de la Federación, de los Poderes Judiciales de los estados y del Distrito Federal, y de la Procuraduría General de la República.

Esta reforma proponía hacer más rigurosos los requisitos que debían reunir los ministros que integran la Suprema Corte, así se pretendía fortalecer la figura del ministro y permitir que las designaciones estuviesen dotadas de mayor legitimidad, ya que anteriormente el Ejecutivo era el que designaba a los ministros a su libre arbitrio. De este modo, se

establecieron requisitos de mayor experiencia jurídica para poder aspirar a ser ministro de la Suprema Corte, eliminando con ello la imbricación de compromisos y funciones en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dentro de este paquete también destacó la reforma hecha al artículo 105, mediante la cual se amplió la competencia del pleno de la Suprema Corte de Justicia que conocerá de las controversias entre poderes, entre órganos de autoridad, por invasión de facultades y atribuciones. La Suprema Corte conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, tres conceptos genéricos: controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y recursos de apelación en contra de sentencias de los jueces de distrito.

Por otra parte, la reforma estableció que la Federación, los estados y los municipios se obliguen a coordinarse en todos los aspectos básicos de la seguridad pública; ello significa que los estados, los municipios y el Gobierno Federal tendrán que articular sus programas y acciones para la prevención y el combate de los delitos.

## Sistema Nacional de Seguridad Pública

Después de aprobada la reforma a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el gobierno federal dejó de realizar acciones coordinadas y concretas en el ámbito del combate a la delincuencia.

Es hasta agosto de 1998 cuando entre en vigor el Sistema Nacional de Seguridad Pública, como el organismo articulador de la política de seguridad pública. En el presente año, parte del presupuesto para seguridad pública tendrán que negociarlo los 31 gobernadores y el jefe de gobierno del D.F. con el titular de Gobernación. Para algunos analistas se está haciendo un uso político de este rubro para proyectar la figura de Francisco Labastida. Ya se han presentado discrepancias públicas entre algunos gobernadores y Gobernación por el monto de recursos, el destino y el momento en que podrán utilizarse.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública es el órgano colegiado del Estado mexicano que apoya a las instituciones de seguridad pública. Su consejo está integrado por el secretario de Gobernación, los gobernadores, el secretario de la Defensa Nacional, el secretario de Marina, el de Comunicaciones y Transportes, el procurador general de la República, el jefe del Distrito Federal y un secretario ejecutivo. No sustituye las atribuciones ni el mando de las autoridades que forman parte del mismo, pero tiene la función coordinadora de los órganos de seguridad pública para mejorar su labor y eficiencia.

Su fundamento jurídico está previsto en las modificaciones de diciembre de 1994, a los artículos 21 y 73 de la Constitución, así como en la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública de diciembre de 1995.

La Secretaría de Gobernación, por conducto del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, llevó a cabo una planeación estratégica, con el propósito de revertir las deficiencias en materia de seguridad, y estableció como misión ampliar la cobertura y mejorar la capacidad de respuesta de los órganos de seguridad pública. Como resul-

tado de este esfuerzo se definieron ocho ejes centrales que son: la profesionalización; cobertura y capacidad de respuesta; sistema nacional de información; equipamiento; tecnología e infraestructura; instancias de coordinación; participación de la comunidad; marco legal de los servicios privados de seguridad.

## Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Delincuencia

El día 26 de agosto de 1998, el presidente Ernesto Zedillo hizo la presentación de la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia como parte del Programa Nacional de Seguridad Pública, que propone el trabajo conjunto del gobierno de los estados, el Distrito Federal y el gobierno de la República, para avanzar en una estrategia común. El 95% de todos los delitos que se cometen en el país son del fuero común, es decir, su investigación y la persecución de quienes los cometen, son responsabilidad de autoridades estatales y municipales. Las bases están siendo sentadas para que la coordinación sea efectiva, con la firma de 32 convenios entre la Federación y los gobiernos de las entidades federativas. Este sistema contaría con un registro completo de los delincuentes y de quienes purgan penas en los centros de reclusión, con el fin de facilitar las investigaciones criminalísticas.

El Programa comprende apoyar a los gobiernos estatales con más recursos a cambio de participar en acciones concretas; así mismo incluye una estrategia para la coordinación entre las distintas autoridades, que eleve la cobertura, la comunicación, el intercambio de información y la capacidad de respuesta de quienes deben perseguir los delitos. Intenta lograr cuerpos policiacos más depurados, capacitados con carrera y prestaciones adecuadas, por ello será muy importante establecer de manera gradual el servicio social de carrera en seguridad pública, incorporando a los elementos que vayan demostrando méritos para que la sociedad confíe en ellos.

En el Sistema de Seguridad Pública, junto con el reforzamiento de las tareas preventivas del delito, se fortalecerá la capacidad de investigación de los crímenes y de persecución



de los delincuentes, para ello se dotará de mejor equipo a los encargados de estas tareas, aprovechando tecnologías modernas; además de contar con la infraestructura y equipo modernos que se requieren para auxiliar con rapidez a la ciudadanía.

## **Ocho ejes de la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia**

El primer eje sobre el cual están trabajando los gobiernos de las entidades federativas y el gobierno federal es tener mejores policías judiciales, mejores policías preventivos, mejores peritos y mejores agentes del Ministerio Público titulares y auxiliares. Mayor capacitación, mayor combate a la corrupción. Para ello se creó el curso técnico superior policía judicial con mejores planes y programas de estudio; actualización y capacitación.

El segundo trata de ampliar la cobertura y capacidad de respuesta. Más policías, más peritos y más agentes del ministerio Público, para, cuando menos, duplicar su número. La procuración de justicia sólo debe tener elementos de probada honestidad, capacidad y vocación de servicio.

El tercer eje sobre el cual se trabaja es el sistema de comunicación, formación e inteligencia. Las 32 entidades contarán con tecnología de punta de alta seguridad para enlazar los cuerpos de policía con las instituciones de asistencia y protección civil, por cuatro canales: sistemas de repetición, enlaces de microondas, sistema satelital y enlaces de fibra óptica.

El cuarto eje de trabajo será complementar el equipamiento y la infraestructura que se requieren en materia de seguridad pública. Así como, construir y ampliar reclusorios que atiendan el déficit.

El quinto eje es fortalecer la coordinación entre los tres órdenes de gobierno y entre las diferentes instituciones federales.

El sexto es el programa de mejoramiento del marco legal, las iniciativas de ley en materia de justicia y revisar a fondo las penalidades establecidas para diversos delitos.

El séptimo eje de la estrategia se refiere a los servicios privados de seguridad. En los últimos años ha proliferado su creación y operación; y es urgente garantizar que estos cuerpos observen estrictamente las normas que rigen su funcionamiento. Para ello se revisarán y actualizarán los registros, su personal, equipamiento, así como las autorizaciones de su operación y el cumplimiento de sus obligaciones legales.

El octavo y último eje de la estrategia es la participación de la comunidad, ya que el problema demanda sumar la mayor cantidad de apoyos, se promoverá la permanente colaboración en esta tarea de los ciudadanos a través de los Comités de Consulta y Participación de la Comunidad.

A pesar de estas acciones hasta el momento, la sensación de inseguridad, el fracaso de las autoridades en esta materia y el crecimiento de los índices delictivos señalan que falta mucho por hacer y que difícilmente Francisco Labastida podrá utilizar este rubro como plataforma electoral.

## **Democracia**

En este punto el presidente Zedillo fue, como siempre, categórico, definitivo y concluyente: "propondré [...] una reforma electoral definitiva". La que realizó tuvo efectos visibles en la elección federal de 1997. Sus resultados dejaron satisfechos a todos los contendientes y, por ello, recibió el aplauso y reconocimiento nacional e internacional.

Esto se explica porque las reformas aprobadas permitieron hacer más equitativa la competencia electoral al distribuir mejor los recursos, permitir mejores horarios y mayor acceso a los medios de comunicación, evitar la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados, crear el Tribunal Federal Electoral y darle mayor competencia y fortaleza al IFE en su carácter autónomo, conformación ciudadana y recursos para su desempeño.

Los problemas y cuestionamientos en asuntos electorales han cambiado, e involucran elementos novedosos que quizá lleven a

la necesidad de realizar una nueva reforma electoral antes de que se termine este sexenio. Cuando menos eso propuso la Secretaría de Gobernación en voz de Jorge Alcocer: "Urge regular los gastos de precandidatos a la presidencia ante el riesgo de penetración de recursos de origen ilegal".<sup>29</sup>

Antes de entrar al análisis de los nuevos desafíos y retos que en materia electoral tiene por delante el gobierno mexicano, conviene señalar que si las elecciones federales de 1997 recibieron una aceptación generalizada, algunos procesos de elecciones estatales y municipales han sido severamente cuestionados.

El cuestionamiento principal es que el titular del Ejecutivo también "federalizó" el manejo electoral y permitió que los gobernadores y grupos de poder locales manejaran a su antojo las elecciones. El resultado fue la reaparición de viejos vicios que se pensaban desterrados de nuestro país: compra de votos, utilización de recursos públicos, amenazas de encarcelamiento, realización de auditorías políticas a simpatizantes de la oposición, por mencionar solo algunas acciones ilegales que se vienen poniendo en práctica en varias entidades del país.

Lo novedoso de la situación es que se ha generalizado entre los partidos políticos la realización de elecciones internas para elegir a sus candidatos a elecciones para gobernador, presidentes municipales y, sobre todo, para la Presidencia de la República. Esta novedosa práctica no se encuentra reglamentada, por lo que en algunas ocasiones ha permitido la participación de recursos oscuros que bien a bien no se sabe de dónde proceden. Existen quejas y denuncias de varios precandidatos, sobre todo priistas, que señalan iniquidades en el proceso interno de selección. Nadie se atreve a decirlo públicamente, pero en el fondo se asegura que de no reglamentarse con precisión, el narcotráfico o grupos económicamente poderosos serán quienes elijan a los candidatos de los diferentes partidos.

La situación se vuelve complicada cuando los tiempos de sucesión en el país se encuentran adelantados y varios precandidatos realizan intensas campañas en medios de comunicación masiva. Lo que ha valido la intervención presidencial, reprochando que se gasten los recursos públicos en promover su figura personal.<sup>30</sup>

El asunto es más complejo, porque en este punto el país no tiene experiencia ni manera de evitar que recursos poco claros inclinen la balanza hacia quien cuente con el apoyo de estos sectores. Hasta el momento, Vicente Fox es el precandidato más cuestionado sobre el origen de los recursos con que ha sostenido, por dos años, su precampaña. Sus respuestas no dejan a nadie satisfecho: el dinero que utilizó proviene de la asociación "Amigos de Fox, creada exprofeso para financiar mi precampaña. En ella, lo mismo se encuentran empresarios que jóvenes universitarios y amas de casa".<sup>31</sup>

Pero también al interior de los partidos existen quejas sobre la utilización de recursos públicos para promoverse políticamente rumbo al 2000. Tal es el caso de Manuel Bartlett, quien en alusión directa a Francisco Labastida declaró: "Fuí secretario de Gobernación hace seis años y sé perfectamente los recursos de los que se disponen".<sup>32</sup>

En conclusión, no queda claramente definido el rumbo político del país. Los avances innegables, no son en sí mismos garantía de que el país transitará inexorablemente hacia la democracia. Nuevos retos, viejas prácticas y sobre todo oscuros intereses se perfilan en el horizonte de nuestro país que recordando el inicio del artículo, tienen a una población con amplio pesimismo sobre el futuro económico, presagios externos de violencia incontrolable, un fin de sexenio que vaticina crisis y, sobre todo el inicio de un nuevo siglo y milenio en donde los hechos marcan que los mexicanos queremos reencauzar la historia, así se tenga enfrente a enemigos poderosos: España en 1800 y Porfirio Díaz en 1900.

<sup>29</sup> *Proceso*, núm. 1160, 24 de enero de 1999.

<sup>30</sup> *Reforma*, 20 de enero de 1999.

<sup>31</sup> *La Jornada*, 22 de enero de 1999.

<sup>32</sup> *La Jornada*, 21 de enero de 1999.

# Matamoros Transición política, \* industria maquiladora y salud

Miriam Alfie C. \*\*  
Luis H. Méndez B. \*\*

*[...]Creo que nadie puede dar una respuesta,  
ni decir que puerta hay que tocar.  
Creo que a pesar de tanta melancolía,  
tanta pena y tanta herida,  
sólo se trata de vivir.*

Litto Nebbia

Creer que en México la transición política del país y sus afanes democráticos son el objetivo último del proceso, lleva a disimular la verdadera intención que ha guiado el comportamiento político de los llamados gobiernos neoliberales. Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo adoptaron en este periodo de cambio como razón de Estado, la urgente necesidad de consolidar un modelo económico que cumpliera con las exigencias globalizadoras dictadas desde los centros de poder internacional, para organizar el intercambio comercial en el mundo. Con esta premisa, queremos mostrar cómo en la frontera norte del país los proyectos económicos, en especial la industria maquiladora, han sido impulsados al margen o en contra de los procesos liberalizadores y democratizadores de la región. Resultado: impunidad productiva, unilateral flexibilidad laboral, desprecio a la legalidad ecológica, deterioro creciente del medio ambiente, contaminación fabril y urbana, enfermedad y muerte. La respuesta desde el poder: encubridora. La respuesta partidaria: anodina. La respuesta sindical: prácticamente nula. La respuesta social: en marcha pero insuficiente. Hoy hablaremos sobre estas realidades en el caso concreto de la industria maquiladora en la ciudad de Matamoros, Tamaulipas.

## Modelo económico vs. democracia

**E**n otro momento afirmamos que después de las elecciones federales del 6 de julio

\* Este artículo fue escrito con el apoyo del Programa de Proyectos de Investigación CONACYT 1998, y el respaldo de los compañeros ayudantes María de Jesús González Pérez y Jorge Alberto Rivero Mora.

\*\* Profesores, investigadores, Departamento de Sociología, UAM-A.

de 1997, el manejo organizativo que orientó los procesos electorales, así como el respeto que los contendientes otorgaron a los resultados obtenidos, hacían suponer que la transición política en México tomaba el rumbo de la democratización. No tardamos en advertir que este proceso poco o nada tenía que ver con la estabilidad política del país, y mucho menos con los requerimientos de justicia social de la población. Un conjunto de sucesos económicos y políticos, por desgracia harto frecuentes

e inquietantes, creaban las condiciones necesarias para oponer democracia a orden. Pusimos como ejemplo, los síntomas de ingobernabilidad que acompañan desde su inicio al gobierno de Ernesto Zedillo, que, lejos de atenuarse con el triunfo democrático del 6 de julio de 1997, parecen intensificar sus alarmantes mensajes de inestabilidad. En este sentido, advertimos que no sólo era la democracia, sino también la salida autoritaria, la que se presentaba como solución posible a la transición, situación que, observábamos con preocupación, no excluía la intervención militar.<sup>1</sup>

Hoy, 18 meses después de las elecciones federales, tendríamos que agregar a lo antes dicho lo siguiente: la encomiable labor organizativa-política realizada por el Instituto Federal Electoral, que logró por primera vez en el México posrevolucionario unas elecciones apegadas a la legalidad, pero sobre todo creíbles y aceptadas por partidos políticos, sociedad y gobierno, comenzó a desdibujarse el año siguiente en la realización de algunos procesos electorales regionales. Desde los métodos de selección de candidatos empleados por los partidos políticos, en especial el PRI, hasta el funcionamiento organizativo de los institutos electorales regionales, se vieron manchados por irregularidades y por el uso reiterado de viejas formas de quehacer político caciquiles y clientelares que, al parecer, lejos de extinguirse, continúan ofreciendo una enorme resistencia al cambio.<sup>2</sup> La transición democrática se puso nuevamente en entredicho, devaluada también por el comportamiento de un aparato legislativo, por primera vez no mayoriteado por el PRI, que en vez de aprender a ejercer un poder democrático, ha priorizado el camino de las negociaciones cupulares y los acuerdos concertados en beneficio de sus muy particulares intereses políticos, en especial, aquellos relacionados con la lucha por la presidencia de la República del año 2000.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Véase Miriam Alfie C. y Luis H. Méndez B., "Tres lustros de transición en México", *El Cotidiano*, núm. 89, mayo-junio de 1998.

<sup>2</sup> Nos referimos en especial a las contiendas electorales en Tamaulipas, Oaxaca, Puebla, Zacatecas y Tlaxcala.

<sup>3</sup> Baste mencionar dos ejemplos representativos de lo dicho: el problema del Fobaproa y la discusión en el Congreso por el presupuesto de 1999. Ver al respecto el núm. 92 de *El Cotidiano, Crisis Bancaria y Financiera*, noviembre-diciembre de 1998.

Este conjunto de acontecimientos que se encadena a otros muchos más a lo largo de quince años de transición, expresa una intrincada red de intereses que manifiestan en lo fundamental una clara intención política: no la edificación de un régimen democrático como tratan de convencernos algunos teóricos de la transición,<sup>4</sup> sino la imposición de un nuevo orden económico acorde a las necesidades de los procesos de globalización impuestos por las grandes potencias financieras del mundo en los últimos 25 años.

El proyecto de país del grupo tecnoburocrático que se instaló en el poder desde el inicio del gobierno de Miguel de la Madrid, encargado de impulsar el cambio después de la crisis económica y política de 1982, y que habría de marcar, parece, el principio del fin del orden nacionalista-revolucionario, tuvo como objetivo central no la transformación de un régimen autoritario a otro posiblemente democrático; sino, desde un principio quedó claro, la intención de cambiar un modelo económico nacionalista, cerrado y con escasa orientación al exterior, por otro neoliberal, abierto, destinado a la exportación que, solo de manera declarativa, contenía la intención de liberalizar y democratizar al país. El impulso democratizador en México no vino desde el Estado, sino desde los partidos políticos de oposición y de algunos sectores de la sociedad civil. Más aún, a pesar de que hoy podemos hablar con cierta confianza de la existencia de una transición democrática, el objetivo prioritario desde el poder continúa siendo la consolidación de una política económica neoliberal que, hasta el momento, se pone por encima de la democracia; un proyecto globalizador que tienen que aceptar las fuerzas políticas y sociales sin cuestionamiento; un poder económico que se construye y que manda por detrás de las instituciones democráticamente establecidas. Un poder oculto que siempre va a priorizar el orden sobre la democracia. Un poder tecnocrático, de elite, que responde-

<sup>4</sup> Nos referimos en particular a Guillermo O' Donnell y Philippe Schmitter, *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, tomo 4 de la obra *Transiciones desde un gobierno Autoritario*, México, Paidós, 1988; y al trabajo de Samuel P. Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo xx*, México, Paidós, 1994.

rá de manera primigenia a los dictados del capital globalizador.

## El caso de la frontera norte

Los procesos políticos en la frontera norte durante la transición, junto a las características del desarrollo económico en el lugar, ilustran con bastante claridad lo antes expuesto. La pérdida de hegemonía del PRI en la zona por los espectaculares triunfos del PAN en los últimos quince años, cambiaron de manera cualitativa la correlación política de fuerzas en los estados mexicanos con frontera limítrofe con Estados Unidos. Aparte de las gubernaturas arrancadas al PRI, el partido Acción Nacional controla políticamente la mayor parte de los principales centros urbanos del territorio fronterizo. Para no pocos analistas, esta nueva situación no es sino el reflejo del avance de la democracia en el país. Sin embargo, esta nueva correlación de fuerzas políticas, con todo lo democrático que pueda contener, no alteró para nada el proyecto económico fronterizo sustentado en el impulso a la industria maquiladora.<sup>5</sup>

Por supuesto, cabría preguntarse: ¿y por qué habría que cambiar un modelo de desarrollo industrial globalizador con posibilidades de incrementar los índices de empleo, así como el desarrollo de industrias nacionales que alimenten de insumos y materias primas a las plantas maquiladoras fronterizas?, ¿por qué no impulsar el desarrollo de empresas maquiladoras que con el tiempo podrían convertirse en industrias nacionales exportadoras que captan importantes de divisas?

Después de 30 años de experiencia maquiladora, las respuestas a estas interrogantes resultan obvias: prácticamente la totalidad de la industria maquiladora tiene un capital de origen extranjero, y casi el 100% de los insumos utilizados en la producción son productos de importación. Las altas ganancias generadas por esta industria, al emigrar al exterior, en poco

benefician el fortalecimiento de la estructura industrial nacional; y el empleo que crean, por lo increíblemente bajo de los salarios pagados a los trabajadores en relación con las remuneraciones desembolsadas para el mismo trabajo en el exterior, se ha convertido en una de las principales ventajas comparativas para el capital extranjero que invierte en esta zona.<sup>6</sup> La conclusión es evidente: al margen de la viabilidad o no de los procesos democráticos, difícilmente cambiará el destino manifiesto de este proyecto industrial. Dentro de las estrategias internacionales de reacomodo del capital, a México, como a otros muchos países, le ha tocado jugar este papel subordinado. Nuestra transición, insistimos, antepone el objetivo económico a su deseo democratizador y a su aparente esfuerzo liberalizador.

Esta situación de dependencia, de atraso económico y de necesidad de apoyo que los gobiernos mexicanos de la transición registran en su relación con el exterior, en especial con los Estados Unidos, creó un ambiente de privilegio e impunidad para el desarrollo de la industria maquiladora de exportación en la frontera norte. Consecuencia: la proliferación de este tipo de plantas industriales tuvo como uno de sus efectos más perversos el aumento de los riesgos ecológicos en la región.

Como hemos venido apuntando a lo largo de varios trabajos,

*[...] después de conocer la gran cantidad de desechos tóxicos que produce la industria maquiladora de exportación, y la irresponsable manera como organiza su disposición, no nos queda sino suponer que producción, proceso productivo, organización del trabajo e innovación tecnológica, fueron pensados en lo fundamental para aumentar la rentabilidad del capital maquilador, ignorando por tanto las necesidades de la planta industrial nacional, las condiciones de trabajo del obrero y los desequilibrios ecológicos que este modelo productivo crea.<sup>7</sup>*

y todo esto con la complacencia y complici-

<sup>5</sup> Respecto a las características que presenta este particular tipo de producción, ver Miriam Alfie C. y Luis H. Méndez B., "La industria maquiladora de exportación en la frontera norte", *El Cotidiano* núm. 86, noviembre-diciembre de 1997.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Miriam Alfie C. y Luis H. Méndez B., "Industria maquiladora de exportación: desechos tóxicos y salud ambiental", *El Cotidiano*, núm. 87, enero-febrero de 1998, p. 125.



dad de las autoridades municipales, estatales y federales.

La legislación mexicana en materia ambiental, los programas fronterizos y los diversos acuerdos binacionales firmados en relación a la protección ecológica de la región, presentan avances importantes; sin embargo, dos son los obstáculos no superados: advertir que el problema no es de normatividad pendiente sino de ejecución de la que ya existe, y reparar en que este marco normativo no considera de manera explícita a la industria maquiladora de exportación como una de las principales fuentes de contaminación en la frontera norte.

*Se habla de la contaminación del agua y se plantean objetivos varios de prevención a estas particulares formas de degeneración ambiental, pero no se habla ni se combate su procedencia; se plantea el problema de la salud ambiental, incluyendo tóxicos de origen industrial, y lo mismo: no se hace mención al importante papel que en esto juega la industria maquiladora; y así, igual sucede con la contaminación del aire, y no se diga de los residuos sólidos y peligrosos donde se pretende resolver el problema en sí y no la causa que lo provoca, o el programa de prevención de contingencias y respuesta a emergencias,*

*o el de prevención de la contaminación, o el de aplicación de la ley. En todos parece darse por sentado que el problema de principio no tiene remedio y que lo único que puede hacerse es atender a sus inevitables consecuencias.<sup>8</sup>*

Y que curioso, al tiempo que la franja fronteriza se deteriora ambientalmente; mientras reina la impunidad en la producción maquiladora; en tanto que se deteriora la calidad de vida de los trabajadores y de los habitantes de la zona; durante los momentos en que un conjunto de empresas extranjeras se enriquecen sin control; al instante en que la enfermedad, la invalidez y con cierta frecuencia la muerte sientan sus reales en los espacios maquiladores; al minuto en que se contaminan los ríos, el agua que se consume y el aire que se respira; en el exacto tiempo en que la basura tóxica envenena la tierra, se desarrollan en estos mismos espacios y tiempos diversos procesos políticos —democratizadores se afirma— que ignoran este tipo de realidades. La democracia política parece ocuparse exclusivamente de los procesos electorales, y cuando transformada en autoridad pública interviene, encubre, protege, se corrompe.

¿De qué le ha servido a la industria nacional, a los trabajadores maquiladores, a los habitantes envenenados por los desechos tóxicos, que durante las décadas de los ochenta y los noventa se haya registrado en la frontera norte del país una importante participación ciudadana que culmina con gobiernos de alternancia?, ¿qué utilidad le reporta a los obreros contaminados, a sus hijos anencefálicos, hidrocefálicos o mielomeningíticos, que el Partido Acción Nacional haya ganado tres gubernaturas y gobierne en 58 municipios a casi el 60% de la población de los estados fronterizos?, ¿en que le beneficia a los trabajadores sometidos por la intolerancia laboral de los patrones maquiladores, que la oposición panista desplace al PRI en los diversos congresos locales? Hasta hoy, de nada. Democracia, economía, derechos laborales, justicia social y desequilibrio ambiental, se viven como realidades diferentes, existencias divorciadas, esce-

<sup>8</sup> Miriam Alfie C. y Luis H. Méndez B., "Industria maquiladora de exportación: normatividad jurídica y realidad ambiental", *El Cotidiano*, núm. 88, marzo-abril de 1998, p. 109.

narios sociales diversos que, al parecer, nunca se empatan.<sup>9</sup>

En esta realidad fragmentada, en esta esquizoide existencia social, los movimientos sociales ambientalistas han procurado a través de su lucha otorgarle un poco de coherencia a este desmembrado proceder. Han tratado, la verdad con muy relativo éxito, de comprometer a la autoridad de gobierno, a los poderes de la República, a los patrones maquiladores, a los sindicatos, a los partidos políticos y a otros sectores de la sociedad, en la solución a los graves problemas de deterioro ambiental que la industria maquiladora crea en la línea fronteriza. Sin embargo,

*[...] sólo podemos asegurar que a pesar de la importante respuesta social registrada y de su promesa de democracia participativa, la transición en la frontera norte es comandada aún desde el poder político y el capital; los datos observados no nos alcanzan para asegurar que son viables las alternativas generadas desde las organizaciones de la sociedad civil en lucha.<sup>10</sup>*

No obstante, estamos convencidos que sólo desde aquí es posible enfrentar a un poder endurecido y a un capitalismo insensible e insaciable que corrompe la existencia social. Sólo de esta manera es posible ampliar los espacios de la democracia; romper sus actuales límites político-electorales y derramarla a otras anchuras: que alcance los indefensos contornos de la sociedad civil, y las impenetrables vastedades de la economía.

## El caso de Tamaulipas

Por ser la región en donde se ubica Matamoros, ciudad objeto de nuestra investigación, consideramos necesario determinar, aunque sea de

<sup>9</sup> Respecto a este proceso de democratización en la frontera norte, véase Víctor Alejandro Espinoza Valle, "Preferencias electorales, alternancia política y gobiernos en el norte de México", *El Cotidiano*, núm. 93, enero-febrero de 1999.

<sup>10</sup> Miriam Alfie y Luis H. Méndez B., *El proceso de transición en la frontera norte: globalización, sociedad civil y movimientos sociales ambientalistas*, separata de *El Cotidiano*, núm. 91, septiembre-octubre de 1998, p. 21.

manera general, qué características adoptó en esta entidad el proceso de transición política del país. Trataremos de encontrar elementos que nos ayuden a explicar por qué actúa con tanta impunidad la industria maquiladora de exportación ubicada en este centro urbano fronterizo. Qué tanto explican las relaciones políticas establecidas en la región el comportamiento patronal: tanto en el autoritario control de sus relaciones laborales, como en el despreocupado –mejor dicho irresponsable– manejo de sus desechos tóxicos.

Podemos iniciar afirmando que el estado de Tamaulipas, a diferencia del resto de los estados fronterizos, vive una realidad política entorpecida, inmovilizada, imposibilitada de inscribirse en los procesos de cambio que vive el país. El camino iniciado desde hace más de 15 años en México, orientado a terminar, al menos formalmente, con el régimen autoritario que se impuso después de la lucha revolucionaria, pareciera no haberse iniciado en esta entidad. Los viejos estilos caciquiles de dominación política se siguen ejerciendo prácticamente sin censura.

De los 6 estados de la República que forman la línea fronteriza con Estados Unidos, Tamaulipas aparece como la única entidad donde la oposición partidista, particularmente la panista, ha registrado avances poco significativos. El PRI nunca ha dejado el poder estatal, y de los 43 municipios que integran el estado, domina en 33 a casi el 60% de la población; el resto, casi todos de filiación panista, enfrentan serias dificultades para abstraerse del poder estatal e influir en una línea de gobierno diferente a la hegemónica. Por otro lado, de las seis capitales de los estados fronterizos, sólo Ciudad Victoria no ha dejado nunca de ser priista.<sup>11</sup>

Por supuesto, se nos podría decir que lo anteriormente expresado no es indicador suficiente para definir al estado de Tamaulipas como una región controlada por esquemas de dominación política arcaicos. Es cierto, haría falta otro tipo de información para redondear el juicio. La historia de la región nos ofrece infinidad de ejemplos al respecto: fenómenos políticos y económicos que terminaron por

<sup>11</sup> Véase Víctor Alejandro Espinoza Valle, "Preferencias electorales...", pp. 89-90

construir una poderosa red de control político caciquil que se ha resistido al cambio democrático que se observa en el resto de los estados fronterizos.<sup>12</sup> Mas, vale aclarar, este divorcio de los poderes regionales tamaulipecos a los procesos democratizadores, no significó un alejamiento de los objetivos que los tres últimos gobiernos le asignaron a la transición política del país: el impulso a un nuevo modelo económico afín a los esquemas internacionales globalizadores. Los gobiernos priistas en la entidad, apoyaron las estrategias de apertura comercial y, sobre todo, fortalecieron la producción maquiladora como patrón industrial exportador, vinculado a los modelos impuestos por las potencias industriales en el mercado internacional.

La reflexión anterior nos obliga a formular una nueva interrogante: ¿qué diferencia existe con el resto de estados fronterizos, algunos dominados por la oposición panista, preocupados también por el impulso a la industria maquiladora? Formalmente la respuesta sería que ninguna. En toda la zona limítrofe los procesos maquiladores se desarrollaron en medio de una gran impunidad. A las empresas extranjeras dedicadas a la maquila no sólo se les favoreció con privilegios fiscales, venta o renta de terrenos y facilidades para una infraestructura básica; se les permitió también flexibilizar autoritariamente sus relaciones laborales, y, lo más insensato, por encima de disposiciones legales, acuerdos y tratados, en los hechos se les otorgó la gracia de disponer libremente de sus desechos tóxicos; disimulo negligente, y frecuentemente corrupto, que

nes no gubernamentales ambientalistas y binacionales, junto con movimientos sociales híbridos que luchan localmente en lo fundamental por la salud, por la calidad de vida y contra basureros nucleares, tóxicos, o industrias maquiladoras contaminantes, se constituyen en nuevas realidades que abren la posibilidad de revertir los comportamientos de impunidad, negligencia y corrupción que acompañan el desarrollo maquilador.<sup>13</sup>

ha contaminado la frontera con el consecuente daño al medio ambiente y a la salud de sus habitantes.

¿Cual sería entonces la diferencia? Una sola pero esencial: la transición política en México, que a partir de 1997 incursiona en los caminos de la democratización, ha tenido como virtud, a pesar de la pesada carga de incertidumbre que arrastra, modificar los comportamientos de la sociedad civil y a la sociedad civil misma. Nuevos actores surgieron y la respuesta a través de la movilización social se ha hecho más frecuente. Respecto al problema que nos ocupa, a lo largo de los centros maquiladores se ha construido una respuesta social movilizadora que, aunque insuficiente aún, se mantiene viva. La aparición de organizacio-



FOTO: BERNARDO MONCADA

Estos recientes fenómenos sociales, presentes con mayor o menor intensidad y fuerza

<sup>12</sup> Baste recordar a manera de ejemplo, que fue en Tamaulipas donde se construyó el más poderoso bastión de control sindical corporativo, el *imperio quinista*, importante reducto de dominación política caciquil que por años determinó los rumbos de la política en la entidad e influyó de manera importante en la política nacional a través de su influencia en el aparato priista.

<sup>13</sup> Ver Miriam Alfie C. y Luis H. Méndez B., *El proceso de transición en la frontera norte: globalización, sociedad civil y movimientos sociales ambientalistas*.



a lo largo de la frontera, disminuyen considerablemente su potencial en el estado de Tamaulipas. La explicación, pensamos, se encuentra en el atraso político que registra la entidad; en la permanencia de probados instrumentos de control corporativo que inhiben la movilización social.

Que mejor botón de muestra que las particularidades que adquirió en 1998 el proceso electoral para la gubernatura del estado. Desde la designación del candidato priísta, se expresaron una serie de irregularidades que contradecían el nuevo espíritu nacional creado por los procesos electorales de 1997 en materia de democracia política electoral. De acuerdo a la información periodística y a la opinión de diversos analistas políticos, todo el aparato de gobierno hizo política a favor del candidato del gobernador.

*Las obras de gobierno se condicionan, los apoyos asistenciales se otorgan a nombre del candidato del gobernador, a los líderes sociales se les trata de comprar con dinero y beneficios particulares. Cuando esta política de 'convencimiento' fracasa, surge la amenaza de que reaparezcan viejas órdenes de aprehensión o de resucitar procesos judiciales ya olvidados.<sup>14</sup>*

En suma, los viejos vicios propios de la cultura política del orden nacionalista-revolucionario, se dejaron sentir a lo largo del proceso electoral tamaulipeco: abierta e impune intervención del gobierno estatal y de los ayuntamientos priístas; parcialidad de los órganos electorales; utilización de la estructura partidista; inequidad en la utilización de recursos económicos y, como complemento indispensable a este abanico de recursos antidemocráticos, la amenaza y la intimidación.

No es nuestra pretensión hacer un análisis del proceso electoral en la entidad, simplemente queremos mostrar el grado de atraso político que se vive y su impacto negativo sobre una sociedad civil con grandes dificultades para cambiar sus tradicionales comportamientos políticos corporativos. Las readecuaciones

<sup>14</sup> Miguel Ángel Romero Miranda, "Tamaulipas: trato de oposición", *La Jornada*.

de una sociedad civil que emerge en la transición son poco notorias en este estado de la República; y si bien es cierto han hecho su aparición diversos tipos de organizaciones no gubernamentales en la región, los movimientos sociales son escasos.

Para el caso que nos ocupa, maquila y medio ambiente en Matamoros, hemos observado que, a pesar del grave deterioro ambiental producido por la industria maquiladora y sus graves efectos sobre la salud, la respuesta social es poco significativa. El reclamo ante situaciones apremiantes ha adquirido más el carácter de denuncia individual que de movimiento social. Mientras la debilidad de los actores sociales involucrados es manifiesta, se refuerza el arbitrario proceder del patrón maquilador y la complaciente actitud de las autoridades responsables de hacer cumplir la ley.

## **Maquila, deterioro ambiental y enfermedad en Matamoros**

Ya mencionamos en otro artículo las características que adquiere la industria maquiladora de exportación en la ciudad de Matamoros: su importancia destacada dentro del conjunto maquilador del estado y el relevante lugar que ocupa dentro de la industria maquiladora fronteriza, en especial a nivel de empresa donde cinco de ellas integran la lista de las sesenta maquiladoras más importantes del país.<sup>15</sup> Y junto con lo anterior, también advertimos, con base en la información hasta ese momento obtenida, sobre las alteraciones ambientales que la producción maquiladora causaba, así como sus nocivos efectos sobre la salud de trabajadores y habitantes de la ciudad.

Ahora, con nueva información, refrendamos lo en ese entonces dicho:

*[...] la observación directa, el testimonio y la información técnica que existe acerca del peligro que entrañan algunas sustancias tóxicas, son elementos de gran peso para afirmar*

<sup>15</sup> Ver Miriam Alfie C. y Luis H. Méndez B., "Matamoros-Brownsville: ¿ciudades gemelas?", *El Cotidiano*, núm. 93, enero-febrero de 1999.

*que un particular modelo industrializador, impuesto con escasa o nula planeación, ha pervertido el desarrollo económico, social, político y cultural no solo de la comunidad que nos ocupa, sino en general de la frontera norte del país.*<sup>16</sup>

De acuerdo con la nueva información obtenida, que contempla el fin de la década anterior y el inicio de la actual, se observa como a fines de los años ochenta las maquiladoras de Matamoros producían una cantidad tal de desperdicios, en su mayoría tóxicos, que sobrepasaban ya la capacidad para deshacerse sin riesgo de los mismos. A lo largo de la década de los noventa, nos percatamos de que no sólo se incrementó el número de empresas maquiladoras, sino que se complejizaron sus procesos productivos, incrementándose así tanto el volumen de desechos tóxicos industriales, como el uso de nuevas sustancias peligrosas con poca capacidad de control de sus residuos.

El problema central desde el inicio de este esquema industrializador fronterizo fue, y sigue siendo, la instalación de sistemas de eliminación de desechos eficientes, capaces de regular la contaminación en ambos lados de la frontera. Lo realizado hasta la fecha, sabemos, ha sido insuficiente. Los sistemas instalados son inadecuados y cada vez más peligrosos para la seguridad ambiental. El problema, por supuesto, no es técnico; la ineficiente eliminación de desechos tiene que ver en lo fundamental, por una parte, con la presencia de un patrón maquilador ambicioso, capaz de evadir cualquier tipo de normatividad ambiental para incrementar el porcentaje de sus ganancias, ya de por sí favorecidas por la utilización de una fuerza de trabajo barata y sindicalmente controlada; y por la otra, con el complaciente comportamiento de las autoridades responsables.

Veamos a continuación parte de la información con la que sostenemos lo antes dicho.<sup>17</sup> En el recuadro 1, se muestra el alto grado de contaminación que alcanza el Río Bravo,

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>17</sup> La otra parte de la información tiene que ver con el trabajo de campo realizado en Matamoros en el mes de

aquí llamado Río Grande; suciedad que, por fuerza, afecta ambos lados de la frontera. Los diversos tóxicos detectados, rebasan con mucho los niveles permitidos por los criterios establecidos al respecto por las autoridades estadounidenses, y, lo importante para lo que aquí tratamos de exhibir, las muestras para el análisis químico se recogieron cerca de diversas empresas maquiladoras. Resulta evidente que tales niveles de contagio se deben al inadecuado tratamiento de desechos realizado por las empresas involucradas.

En el recuadro 2, se presenta la ilegal forma en que se disponen los desechos tóxicos: desde la contaminación de canales que desembocan en el Río Grande, hasta la contaminación de las fuentes de agua subterránea; así mismo se habla de los enormes riesgos de accidentes por el negligente manejo de materiales peligrosos, y se describen las características de algunas sustancias químicas que causan alarma por su peligrosidad.

En el recuadro 3, se le pone nombre y apellido a los causantes de la contaminación a través de tóxicos. Por medio de una revisión de la prensa local, se exponen algunos ejemplos de empresas maquiladoras que por su ineficiente e irresponsable manejo de desechos, han cooperado no sólo en incrementar los índices de contaminación ambiental, sino que han provocado también accidentes de alto riesgo para la población.

Con esta información, aunque incompleta todavía, nos es bastante para constatar las afirmaciones que hemos venido haciendo: la industria maquiladora de exportación, en especial la que se ubica en la ciudad de Matamoros, no es sino expresión de un esquema industrializador propio del modelo globalizador, que se desarrolla prácticamente al margen de cualquier tipo de normatividad y, presumiblemente, con la complacencia o la complicidad de las autoridades gubernamentales. Por lo demás, resulta claro que si bien es cierto que

diciembre del año pasado. Contiene detalles más actualizados respecto a la contaminación de la industria maquiladora, entrevistas a representantes de grupos ambientalistas binacionales y una encuesta a trabajadores de diversas industrias. Después de procesarla, será utilizada como base de nuestro siguiente artículo.

**Recuadro 1**  
**Resultados de la muestra de las organizaciones: National Toxics Campaign Fund-Citizens' Environmental Laboratory 1990-1991. Datos tomados de Border Trouble: Ríos en peligro, un reporte de contaminación del agua por el desarrollo industrial en la Zona Norte de México por Lewis, Kaltofen, Ormsby (mayo, 1991)**

Ciudad/Compañía	Compañía donde se tomó la muestra /Casa matriz	Agente tóxico contaminante detectado	Cantidad detectada	Niveles permitidos	Cuenca	Comentarios y observaciones
Parque ind. Aldusa, Matamoros	En un canal que circula fuera de la planta Stepan de México (Stepan Chemical, North Field, IL)	Naftaleno	16,000	20 MX del estándar permitido para la protección de la vida acuática.	Río Grande	
"	"	Xileno	23,200,000	440 en agua potable en los criterios de Estados Unidos.	"	
"	"	Ácidos	16.2 pH	5-8 es el rango que se considera normal	"	En la muestra se percibió un alto grado de acidez y fueron hallados ácidos y metales en el drenaje.
Parque ind. del Golfo, Matamoros	Cerca de Productos de Preservación (Preservation Products/Idacon Houston, TX)	Pentaclo-rofenol	14,300	1.5 en México es el criterio permitido para la protección de la vida acuática.	Río Grande	En una muestra tomada de una cañería se encontraron niveles de Penta dos veces más peligrosos de los criterios permitidos en E.U. para los sedimentos del Penta.
"	"	Xileno	47,000	440 es el criterio permitido en U. S. en el agua potable.	Río Grande	"
Parque ind. Finsa, Matamoros.	Cerca de la compañía Rimir (General Motors, Detroit, MI).	Xileno	2,800,000	440 es el criterio permitido en U. S. en el agua potable.	Río Grande	En un canal de drenaje agrícola se encontraron descargas de esta suciedad. Dichos contaminantes pueden alcanzar las aguas del Río Grande, las cuales son usadas como agua potable. En una pequeña descarga se encontraron solventes con fuerte aroma y partículas blancas alquitranadas suspendidas.
"	"	Clorido Metileno	41,000	.19 es el criterio de calidad de medio ambiente en U.S. en agua.	"	Carcinógenos suspendidos.
"	"	Etilbenzeno	430,000	1400 es el criterio aceptado en México de agua potable.	"	

Fuente: Coalition for Justice in the Maquiladoras, *The Issue Is Health*, CJM, San Antonio, Texas, 1993, p. 37.  
 Elaboración y traducción: Jorge Alberto Rivero Mora y María de Jesús González Pérez.

el estado de Tamaulipas mantiene una distancia considerable de los procesos de democratización en el país, no menos cierto resulta el hecho de que ha respondido con creces a la voluntad de los gobiernos modernizadores de impulsar un nuevo orden económico, objetivo último de lo que ellos han entendido como

transición. El estado se ha industrializado y sigue la lógica de un mercado mundial globalizado, el problema es que esta transformación adquirió un carácter salvaje que tiende más a la destrucción en busca de una ganancia abundante y fácil, que al bienestar de una población cada vez más depauperada y enferma.

## Recuadro 2 Matamoros-Brownsville: desechos tóxicos-irresponsabilidad productiva

### Dimensiones del problema ecológico que trae consigo la industria maquiladora

- ➔ Las fuentes de agua potable están siendo contaminadas y los peces y la fauna local corren el riesgo de extinción.
- ➔ El frágil ecosistema pelagra como resultado del desecho indebido de basura en rellenos.
- ➔ La región vive bajo la amenaza de la posible intoxicación como resultado de accidentes industriales o en el transporte de sustancias tóxicas.
- ➔ En ambos lados de la frontera hay escasez de instalaciones de neutralización de desperdicios.
- ➔ Los trabajadores mexicanos suelen carecer del cuidado básico de salud y de seguridad contra enfermedades adquiridas en su empleo. Además, corren el riesgo de perder sus trabajos si protestan por las condiciones peligrosas en que laboran.
- ➔ El costo de limpieza y purificación de los contaminantes industriales y bacteriales está subiendo vertiginosamente, así como el precio de construcción de carreteras y puentes para remplazar a los que han sido dañados o sobrecargados por el transporte de materiales peligrosos.

### Casos de desechos de contaminantes indebidos en el municipio de Matamoros, Tamaulipas

- ➔ En enero de 1987, los periódicos de Matamoros informaron que se había multado a doce maquiladoras por descargar aguas contaminadas en los canales que conducen al Río Grande. Los funcionarios mexicanos se negaron a dar información sobre las multas, limitándose a decir que las compañías habían recibido “advertencias” para que desistieran de esa práctica.
- ➔ En 1987, se descubrió que las bombas de agua que abastecían una zona concurrida por aves acuáticas en el refugio de la fauna en Audubon Sabal Palms en Texas estaban tapadas con bolsas plásticas descargadas ilegalmente en territorio mexicano por una sucursal de Parker Hannifin Corp. de Cleveland, la Compañía Brownsville Rubber ubicada en Matamoros, Tamaulipas. El vertedero fue incendiado misteriosamente 24 horas después de que la compañía prometió limpiar las toneladas de plástico descargadas ilegalmente. Para no hacer frente a las inquietudes sobre la contaminación del aire por las sustancias tóxicas de los plásticos quemados, la contaminación del río por materiales incendiados, y la amenaza a la fauna marina, la compañía decidió limpiar los residuos del incendio.
- ➔ A principios de 1988, se descubrió que una sucursal de la General Motors, la empresa Rimir, descargaba cientos de barriles de sustancias tóxicas en el desierto a una distancia de menos de dos millas de la playa más popular de Matamoros. Las autoridades mexicanas dijeron que ese era un depósito de basura no tóxico y que la sucursal de la GM había recibido permiso para verter sustancias no contaminantes tales como plásticos y caucho.
- ➔ Muchas compañías estadounidenses despachan sus desechos en México porque es más barato que neutralizarlos adecuadamente en este país. Los archivos de la Texas Water Commission indican que las fuentes de agua subterránea son limitadas –tanto en cantidad como en calidad– a través de todo el valle de Río Grande, y su uso establece competencia entre los intereses agrícolas y municipales.
- ➔ Las regiones que tienen industrias instaladas encima de capas fráticas poco profundas corren el riesgo de contaminar de las fuentes de agua posible en el futuro. El agotamiento cada vez más intenso de las aguas del Río Grande producirá mayor concentración de materias tóxicas y un alto riesgo de contaminación de las aguas.

### Peligro de accidentes causados por materiales peligrosos

- ➔ La conclusión a la que llegó un estudio del LBJ School de la Universidad de Texas en Austin fue que “hay un alto potencial de accidentes causados por materiales tóxicos en el condado de Cameron y se desconoce qué clase de carga es transportada desde México en camiones o trenes. No va a pasar mucho tiempo antes de que se vuelque (sic) algún camión proveniente de México cargado con materiales tóxicos que contaminarían gravemente alguna zona poblada”.
- ➔ Hay dos puentes con mucho tráfico de peatones y vehículos que cruzan el río entre Brownsville y Matamoros. Están situados cerca de una zona comercial en ambos lados de la frontera. Para reducir el riesgo que podría representar el transporte de materiales tóxicos por esos puentes, se está proyectando la construcción de un tercer puente distante de las zonas pobladas.
- ➔ Los camiones de Estados Unidos no pueden entrar a México para entregar o recoger materiales contaminados, pero los camiones mexicanos sí tienen permiso para entrar a Estados Unidos.
- ➔ Según el estudio del LBJ School “los camiones mexicanos no manifiestan las etiquetas requeridas si cumplen con los límites de peso impuestos por el gobierno de Estados Unidos”. Jackie Lockett de la Oficina de Protección del Ambiente (LEPC) del Condado de Cameron opina que los camiones mexicanos generalmente están sobrecargados.
- ➔ Ben Reyna del Departamento de Policía de Brownsville dice que su dependencia impone un alto número de multas a los camioneros mexicanos detenidos en los puntos de inspección. Entre los problemas comunes menciona violaciones del requisito sobre letreros, manifiestos sobre el peso del camión o de tener luces traseras o frenos en buena condición.
- ➔ Reyna describe un incidente en que se encontraba detrás de un camión escribiendo las multas cuando de repente la válvula de un recipiente se reventó y le salpicó un líquido desconocido de color negro, según lo indica la mayoría de las violaciones son cometidas por los camioneros mexicanos. El departamento de policía se ve obligado a detener a los camioneros mexicanos hasta que se presenten ante un juez y paguen las multas, pues así tienen la seguridad de que las van a pagar.

### Sustancias químicas que alarman

- ➔ Por insistencia de los residentes del Condado de Cameron y de diputados del Congreso, la Aduana de Estados Unidos hizo una encuesta sobre la inspección y enumeración de sustancias químicas importadas de México.
- ➔ Más de 70 materias tóxicas, entre las cuales había fluoruro de hidrógeno y pentaclorofenol, fueron registradas en la frontera en un periodo de 25 días.
- ➔ Pero la aduana no estaba al tanto de la terminología química, lo cual es evidente en la mala ortografía y en las descripciones poco concretas de los productos químicos.

## Recuadro 2 (continuación) Matamoros-Brownsville: desechos tóxicos-irresponsabilidad productiva

### Fluoruro de Hidrógeno (FH)

- ➔ El FH ha causado gran consternación desde 1986, año en que se descubrió que esa sustancia era cien veces más peligrosa de lo que se creía.
- ➔ Fred Millar, oficial del Environmental Policy Institute, afirma "Si hay una sustancia química que pudiera provocar una catástrofe como la de Bophal en Estados Unidos, esa sustancia es el fluoruro de hidrógeno".
- ➔ Millar sostiene que el FH se puede reemplazar con sustancias mucho más seguras y que esto se ha hecho por lo menos en 60 refinerías de los Estados Unidos.
- ➔ En 1987, ocurrió un escape de FH en la planta Marathon Oil Co. en Texas City y se desplegó una nube tóxica por la ciudad que causó la evacuación forzosa de 3,000 vecinos y la hospitalización de cientos más. Millar hace énfasis en que el escape fue líquido y no vapor, de lo contrario "miles hubieran muerto".
- ➔ Algunas empresas estadounidenses tienen nexos bien establecidos con dos plantas productoras de ácido fluorhídrico en México.
- ➔ La Dupont es propietaria de un 30% de Química Fluor en Matamoros y una sucursal de la Dupont le compra 58% de sus productos. Allied Chemicals es dueña de un 49% de Quimobasico de Monterrey.

### Un caso particular: La Química Fluor

- ➔ La compañía "Química Fluor" produce anualmente 100 millones de libras de fluoruro de hidrógeno (FH) en una planta situada en el sector de más desarrollo demográfico de Matamoros.
- ➔ La pequeña comunidad de Ejido de Guadalupe, de 2,000 habitantes, está situada, contra el viento, a una manzana de la fábrica y las viviendas del pueblo ya se acercan a la fábrica por el rápido crecimiento de la ciudad.
- ➔ La fábrica queda a cuatro millas del centro de Matamoros.
- ➔ Los trenes que transportan productos químicos brutos y productos terminados pasan por la vía ferroviaria que sale de la fábrica, cruza un puente por el cual también circulan automóviles y camiones y sigue hacia el oeste de Brownsville, a ocho manzanas del centro de esa comunidad texana.
- ➔ Los estudios hechos en 1986 indican que un escape de una tercera parte del contenido de un tanque de FH no sujeto a presión, podría producir una nube tóxica con efecto mortal con un radio de acción de 4.4 millas viento abajo, que podría poner en peligro inmediatamente la vida y la salud de los habitantes a una distancia de 7.1 millas.
- ➔ Los residentes de Ejido Guadalupe culpan a Química Fluor por muchos de sus problemas. Los campesinos dicen que gases tóxicos han dañado sus cosechas, árboles frutales y amenazan la salud de sus hijos.
- ➔ Se ha encontrado un nivel alarmante de toxinas en las matas de sorgo que se encuentran dentro de una distancia de seis kilómetros de la fábrica.
- ➔ Los campesinos informan que 3,000 habitantes tuvieron que evacuar el área en 1986 debido a un escape de gas.
- ➔ Por su parte, Química Fluor afirma que el accidente en sus instalaciones más reciente se remonta a 1980.

### Sustancias químicas que alarman: El pentaclorofenol

- ➔ Se trata de un preservativo de madera, sustancia altamente tóxica que es además una causa de la contaminación del medio ambiente con dioxina. Su uso está prohibido en Suecia y en Alemania.
- ➔ Al mismo tiempo que la EPA negociaba los límites impuestos a la dioxina con Idacon en Houston y Vulcan Chemicals en Wichita, se estaba construyendo una planta de pentacloro (*Productos de Preservación*) en México, ubicada en Matamoros, Tamaulipas, gracias a las ventajas tributarias que ofrece el programa de las maquiladoras.
- ➔ Idacon está vinculada a las maquiladoras y Vulcan es el último de los productores estadounidenses de pentacloro cuyos desechos están calificados como "sumamente peligrosos" por la EPA.
- ➔ Actualmente Vulcan tiene licencia para aceptar lodo contaminado con dioxina.
- ➔ No se sabe en que forma la planta de "Productos de Preservación" se deshace de sus desechos de pentacloro.
- ➔ La EPA requiere que Vulcan haga análisis manuales que determinen el nivel de dioxina. Pero nadie sabe si las maquiladoras hacen también un análisis de la misma clase.
- ➔ Las compañías estadounidenses instaladas en México disfrutaban de evidentes ventajas, a saber: costos más bajos de mano de obra, reducción de impuestos y menos restricciones en la contaminación del medio ambiente. Según parece estas tres ventajas existen en el caso de la nueva planta de Idacon que produce pentacloro en México: *Productos de Preservación* ubicada en Matamoros, Tamaulipas.
- ➔ El transporte y almacenaje de los productos "penta" a través de la frontera constituyen el transporte ferroviario de pentasolve (materia prima), a una estación de transbordo en Brownsville donde se le almacena en 2 tanques con una capacidad de 65,000 galones. De éstos se transportan diariamente cargas de 5,000 galones cada una, distribuidas en 4 camiones a la planta de producción en Matamoros. De allí los camiones vuelven a Brownsville todos los días con 20,000 galones del producto terminado que se colocan directamente en vagones de ferrocarril o en tanques de almacenaje. También se despacha diariamente a la estación una cantidad de ácido clorhídrico que a veces llega a los 1,500 galones.
- ➔ Según Jackie Lockett de la Oficina de Protección del Ambiente (LEPC) del Condado de Cameron, la compañía *Productos de Preservación* ha causado derrames de ácido clorhídrico. Uno de ellos ocurrió en la estación de transbordo en Brownsville cuando se estaba descargando el ácido de un vagón de ferrocarril. El segundo caso fue el colapso de un tanque de almacenaje de ácido hidroclorehídrico en el aeropuerto de Brownsville que causó un derrame por el piso y que soltó una nube tóxica al aire. Estos derrames demuestran la posibilidad de que ocurran accidentes más graves.

Fuente: L. Kochan, *Las maquiladoras y las sustancias tóxicas. Costos no divulgados de la producción al sur de la frontera*, Washington D.C., AFL-CIO, 1989, p. 10.

Elaboración: Jorge Alberto Rivero Mora y María de Jesús González Pérez.

### Recuadro 3

## Casos ilustrativos de los problemas ambientales y de salud provocados por empresas maquiladoras en el municipio de Matamoros, Tamaulipas

Química Retzlöff		Deltrónicos de Matamoros	
Fuente	Fecha	Título	Información relevante
<i>El Popular</i>	10 de octubre de 1983	"Faltan mecanismos de seguridad en muchas plantas industriales"	"El accidente ocurrido en Química Retzlöff, con el escape de gases (el pasado 7 de diciembre) es consecuencia del arruinamiento que en mecanismos de seguridad padecen muchas empresas, dijo Jesús S. Ponce de León, Comandante de la Guarnición de la Plaza. Añadió que es un problema muy serio en virtud de que se corre el riesgo de que accidentes como el citado, puedan repetirse en cualquier momento".
<i>El Popular</i>	6 de febrero de 1984	"¿Tendrá que ocurrir una tragedia para remediar el problema de Retzlöff?"	"Nadie les hace caso y en verdad la situación en que viven decenas de familias es crítica[...] El constante hedor que emana de los patios de las empresas Química Retzlöff y Petrolite, ambas a los lados de la colonia Natalia Blanco es insoportable. Algunas personas han preferido abandonar el lugar ante una nueva explosión como la que sucediera el mes de octubre del año pasado. El problema es público y la sociedad ya está enterada del problema como también sabe que el Ing. Servando Treviño Romo, gerente de Retzlöff y Petrolite desconoce un compromiso contratado de reubicar a las familias que habitan ese lugar, negándose hasta ahora a cumplir su palabra".
<i>La Opinión de Matamoros</i>	6 de diciembre de 1990	"3 Horas de pánico: nube de gas tóxico en suspenso sobre Matamoros: 83 intoxicados"	"Un total de 82 personas entre obreros y particulares se intoxicaron al explotar dos tanques de 200 litros en el interior de la Química Retzlöff de la Colonia Uniones que contenían [...] un producto químico llamado O'Odimetil-Fósforo Tio Alto PH2. La explosión formó una espesa nube que cubrió el 90% de la población causando alarma general el peculiar olor a ajo que trata como consecuencia irritación de ojos y dolor de cabeza, independientemente de la historia colectiva".
<i>Expresión</i>	7 de diciembre de 1990	"Sesenta intoxicadas con gas venenoso !!!"	"60 personas resultaron intoxicadas con gases venenosos, luego de una fuga de productos químicos derivados de amoniaco y ácido muriático en la planta Petrolite, de la zona industrial [...] después del sobrecaentamiento de dos tanques, que hicieron que se derramara también Dimetil Fósforo Doritridato, envenenando prácticamente a obreras de varias maquiladoras cercanas y numerosos habitantes de ese populoso sector".
Fuente	Fecha	Título	Información relevante
<i>Brownsville Herald</i>	29 de febrero de 1990	"Plant incident sends 76 to hospital"	"76 trabajadoras de la empresa maquiladora Deltrónicos fueron trasladadas al hospital Alfredo Pumarejo para atenderlas de síntomas de histeria tras un conato de incendio en dicha planta. Varias de las afectadas creyeron que iban a ser víctimas de una intoxicación masiva al oír rumores, de que había fugas de gases tóxicos. Los 2,400 trabajadores presentes esa mañana fueron evacuados".
<i>El Bravo</i>	29 de mayo de 1990	"72 Obreras intoxicadas en Deltrónicos; 5 graves"	"72 obreras de la maquiladora Deltrónicos resultaron lesionadas, presas de la histeria e intoxicación, producto de una explosión y conato de incendio ocurridos ayer por la mañana, dijo la agente del Ministerio Público. Lic. Maricela Almaza Tafoya. El médico legista José de la Luz Galán [...] estudia la posibilidad de fincarle responsabilidad al jefe de seguridad, Alejandro Ramírez Reyes, puesto que trató a toda costa de impedir que las ambulancias entraran en rescate de las lesionadas".
<i>La Opinión de Matamoros</i>	29 de mayo de 1990	"Obreras intoxicadas en un conato de incendio"	"El incendio de maquinaria en la maquiladora Deltrónicos [...] ayer en la mañana provocó que cerca de un centenar de obreras estuvieran a punto de morir intoxicadas y que además sufrieran otros ataques de histeria al negar los directivos de la maquiladora el ingreso de las unidades de paramédicos de la Cruz Verde y Roja y de la policía uniformada, quedando sólo tres de ellas en el Hospital Civil y del Seguro hospitalizadas con lesiones leves".

**Recuadro 3 (continuación)**

**Casos ilustrativos de los problemas ambientales y de salud provocados por empresas maquiladoras en el municipio de Matamoros, Tamaulipas**

**Rimir**

<i>Fuente</i>	<i>Fecha</i>	<i>Título</i>	<i>Información relevante</i>
<i>Brownsville Herald</i>	3 de marzo de 1988	"Wastes Dumped Near Beach in Mexico"	"Camiones cargados de desechos industriales transportan dicho material y lo descargan en un terreno rehabilitado a menos de dos millas al oeste de la Playa Lauro Villar –el lugar de veraneo más popular de Matamoros—. Aunque legalmente dicho terreno usado como basurero industrial está regulado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), todo resulta muy confuso. Gonzalo Escobedo de Sedue dijo que el sitio ha sido autorizado exclusivamente como un basurero de desechos industriales "no tóxicos" de las empresas Rimir y Componentes Mecánicos de Matamoros. Sin embargo, Rimir ensambla cubiertas de poliuretano, reflectores de aire y maneja pinturas. Mientras que Componentes Mecánicos manufactura tableros de automóvil de vinil y mangueras de alta presión, que todas en conjunto generan desechos tóxicos".
<i>El Bravo</i>	Febrero de 1991	"Maquiladoras de General Motors en Matamoros contaminan el subsuelo"	"Tras denunciar que las maquiladoras de la General Motors, instaladas en Matamoros dejan sus descargas químicas residuales en el subsuelo, organizaciones de protección ambiental y sindicales de México y Estados Unidos, integraron una coalición, para demandar responsabilidades a dos mil empresas en la frontera mexicana. La Agrupación Pro-Justicia en las Maquiladoras dijo que [...] un ejemplo claro de violación a las leyes ambientales son las maquiladoras de la GM de Matamoros donde se encontró un químico altamente corrosivo llamado 'xylene'".

**Brownsville Rubber CO.**

<i>Fuente</i>	<i>Fecha</i>	<i>Título</i>	<i>Información relevante</i>
<i>Brownsville Herald</i>	9 de octubre de 1987	"Maquiladora Pledges to Clean up Plastic Dumped in River"	"La compañía estadounidense Parker Hannifin Corp, y su filial en Matamoros Brownsville Rubber Co. son responsables de arrojar una 'montaña' de bolsas de plásticos y otros desechos al afluente del Río Grande".
<i>Brownsville Herald</i>	19 de octubre de 1987	"México Dump Site on Fire Friday"	"La empresa Parker Hannifin Corp. anunció que limpiarán los desechos y bolsas de plástico que desecha su plantas, recientemente descubiertas a las orillas del Río Grande. Parker Hannifon Corp. convino limpiar el lugar una semana después que la International Boundary and Water Comission (IBWC), recolectara evidencias en el sitio, incluyendo cajas con la dirección de la compañía en McAllen y anillos de hule manufacturados en la maquiladora Brownsville Rubber Co. ubicada en Matamoros".

**Trico Componentes**

<i>Fuente</i>	<i>Fecha</i>	<i>Título</i>	<i>Información relevante</i>
<i>El Mañana</i>	8 de agosto de 1989	"36 obreras intoxicadas"	"Fueron internadas en el IMSS otras 36 obreras de Trico, presentando graves síntomas de intoxicación por gas natural. El gerente de esta maquiladora, Jorge Peña, dijo que con este segundo incidente suman 176 las jovencitas que han sufrido intoxicación al inhalar el hidrocarburo, Peña reconoció que pese al sistema de seguridad, la fuga de gas no se detectó, por lo cual el aire artificial lo distribuyó rápidamente por todos los departamentos de la maquiladora".
<i>El Bravo</i>	9 de agosto de 1989	"Otra fuga que niega haya ocurrido el gerente de la empresa Trico"	"El gerente de Trico Componentes, Jorge Peña, negó categóricamente que haya habido otra fuga de gas el pasado lunes. 'Fue historia colectiva' dijo Peña, quien además manifestó que de las 32 obreras que fueron trasladadas al Seguro Social sólo 2 aparentemente presentaban síntomas de una intoxicación inexplicable, ya que según –subraya– no había ningún elemento en la fábrica para motivarla".

**Recuadro 3 (continuación)**  
**Casos ilustrativos de los problemas ambientales y de salud provocados por empresas maquiladoras en el municipio de Matamoros, Tamaulipas**

<b>Procesadora de mariscos Bagdag</b>		
<i>Fuente</i>	<i>Fecha</i>	<i>Título</i>
<i>El Popular</i>	21 de julio de 1989	"35 obreras intoxicadas"
<i>La Opinión de Matamoros</i>	28 de julio de 1990	"Peligra vida de obreras"
<p><i>Información relevante</i></p> <p>"Un grave accidente de trabajo se registró en la empresa Mariscos Bagdag donde por lo menos 35 mujeres ameritaron quedar encamadas en el Hospital General y en el Seguro Social, sin contar las que sólo sufrieron leves intoxicaciones. El accidente ocurrió cuando se rompió una manguera de amoniaco y el escape del tóxico invadió el ambiente, provocando la intoxicación de la mayor parte del personal que en esos momentos laboraba [...] lo que provocó una psicosis entre los trabajadores".</p> <p>"Sin que la autoridad correspondiente intervenga para garantizar la vida de las obreras que trabajan en la Procesadora Mariscos Bagdag, ayer se registró el enésimo accidente, estando a punto de perder la vida 8 obreras que resultaron intoxicadas al verse envueltas en una 'nube' de gas tóxico de amoniaco al romperse una manguera que contenía el gas en el interior de dicha maquiladora".</p>		
<b>Electropartes de Matamoros</b>		
<i>Fuente</i>	<i>Fecha</i>	<i>Título</i>
<i>El Bravo</i>	7 de marzo de 1990	"Seis obreras intoxicadas"
<p><i>Información relevante</i></p> <p>"La explosión del horno donde cosen los transistores, provocó ayer que seis obreras de la Maquiladora Electropartes resultaran con severa intoxicación, dos de las cuales presentan varios meses de embarazo. Valiente del Fierro policía preventivo informó que las afectadas se intoxicaron con Cloretano, mismo que se escapó del horno donde se cosen los transistores para los televisores".</p>		
<b>CMI de Matamoros</b>		
<i>Fuente</i>	<i>Fecha</i>	<i>Título</i>
<i>El Bravo</i>	14 de septiembre de 1990	"¡20 Obreras Intoxicadas!"
<p><i>Información relevante</i></p> <p>"Una veintena de obreras de la maquiladora CMI resultaron intoxicadas, al suscitarse una fuga de alcohol etílico en las instalaciones de este centro de trabajo. Las autoridades policiacas tomaron conocimiento de los hechos hasta las 10:50 de la mañana, aunque la fuga inició desde las siete horas".</p>		
<b>Clasificación de Textiles S.A. de C.V.</b>		
<i>Fuente</i>	<i>Fecha</i>	<i>Título</i>
<i>El Bravo</i>	19 de enero de 1989	"Nueve intoxicados luego de escape de substancia fenol"
<p><i>Información relevante</i></p> <p>"Nueve intoxicados fue lo que resultó luego de un escape de gas fenólico utilizado para conservar la madera de la empresa Clasificación de Textiles, expandiéndose en el aire hasta la compañía contigua Productos Preservativos. El supervisor de esta última empresa José Luis Zamora externó que los afectados ya fueron dados de alta pues el gas no es nocivo, sino que solamente irrita los ojos; a no ser que se esté en una nube de humo durante mucho tiempo".</p>		



**Recuadro 3 (continuación)**

**Casos ilustrativos de los problemas ambientales y de salud provocados por empresas maquiladoras en el municipio de Matamoros, Tamaulipas**

<b>Metales Federados</b>		
<i>Fuente</i>	<i>Fecha</i>	<i>Título</i>
<i>El Bravo</i>	7 de marzo de 1990	"Revisará la Sedue Metales Federados"
<p>"Este jueves la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología llevará a cabo una inspección a la empresa "Metales Federados", y de seguir presentando emisiones fuera de los parámetros permisibles, se clausurará, advirtió el arquitecto Juan Nicolás de León. El representante de la Sedue recordó que a mediados de enero se llevaron a cabo 12 inspecciones en empresas en las que se detectaron emisiones residuales, fuera de los parámetros permisibles".</p>		

<b>Química Fluor</b>		
<i>Fuente</i>	<i>Fecha</i>	<i>Título</i>
<i>El Mañana</i>	15 de octubre de 1990	"Piden a Sedue realice estudios residuales en la Química Fluor"
<p>"Presidentes de los Comisariados Ejidales de Matamoros demandaron al Subdelegado de la Sedue, Nicolás de León, que esta dependencia realice un nuevo estudio de los residuos de la planta Química Industrial. El ingeniero Francisco González de la Cruz, integrante de la comisión del Decimotercer Comité Campesino, dijo al representante de la Sedue: Usted sabe que bastan dos partes por millón de fluor soluble para que el producto sea dañino para la salud. Pues en la montaña de polvo blanco que tiene la Química Fluor existen más de 750 partes por billón de fluor soluble. La afirmación de González no fue negada por el arquitecto De León. A su vez otros presidentes de comisariados ejidales consideraron que Sedue ni siquiera lleva un control de lo que hace Química Fluor y otras plantas químicas en Matamoros.</p>		

Fuente: Coalition for Justice in the Maquiladoras, *Matamoros: Maquiladoras a Broken Promise*, Washington, D.C., CIM/AEL-CIO, 1992, 46 pp.  
 Elaboración: Jorge Alberto Rivero Mora y María de Jesús González Pérez.

# La estructura del Partido Revolucionario Institucional: las reformas urgentes

Francisco Reveles Vázquez\*

Los “candados” para seleccionar candidatos a puestos de elección no son más que una de las muchas normas mediante las que participan dirigentes y bases. En estas líneas, desarrollaremos un análisis de la estructura organizativa del PRI con base en sus estatutos vigentes, para evaluar cuáles son los derechos y deberes de los militantes que posibilitan el predominio de la dirigencia. El asunto de los “candados” supera la disputa entre las fracciones: es la mejor muestra de la necesidad de reestructuración y refuncionalización del PRI. Implica un cambio tanto interno como externo, para continuar como partido hegemónico o, al menos, como partido gobernante.

## Introducción

**H**ablar sobre la democracia interna del Partido Revolucionario Institucional parece absurdo. Tratar de encontrar las formas de participación de las bases priístas en los principales espacios de toma de decisiones de un partido que ha sido pilar del régimen político autoritario, parece una tarea poco atractiva. Tal vez, esta misma idea ha llevado a la mayoría de los especialistas a dirigir sus investigaciones sobre el partido por otros derroteros. En lugar de este tema se ha optado por analizar sus vínculos con el “Estado” (sin precisar el valioso concepto), buscando comprender su dinámica con base en la explicación de la evolución del poder presidencial, de la burocracia gobernante o de las políticas estatales.

Sin menospreciarlas, estas líneas de análisis dejaron al margen los procesos inter-

nos, aun a pesar de que su principal característica, la disciplina, inmovilizara al máximo a las bases y proliferaran los incentivos selectivos para la mayoría de sus cuadros. De tal suerte que todo aquel que tuviera en sus manos un puesto en la organización pasaba a formar parte de la burocracia del partido.<sup>1</sup> Su carácter de militante parecía desdibujarse al asumir una actitud de marcada subordinación frente a la instancia formalmente superior. La carencia de militantes acrecentó la decadencia del partido y se convirtió en un auténtico problema cuando llegó la hora de la competencia electoral efectiva.<sup>2</sup> Carente de bases, el partido se apoyó exclusivamente en el aparato estatal, un aparato diezmado desde la década pasada por las políticas de corte neoliberal. Esto contribuyó a la crisis que sufre desde por lo menos hace diez años.

<sup>1</sup> La conformación de fracciones en función exclusivamente de intereses particulares es un asunto que ha sido estudiado por Joy Langston en “Sobrevivir y prosperar. Una búsqueda de las causas de las facciones políticas intrarrégimen en México”, *Política y gobierno*, vol. II, núm. 2, segundo semestre, 1995, México, CIDE, pp. 243-275.

<sup>2</sup> Véase Luis Javier Garrido, “Un partido sin militantes”, en Soledad Loaeza, y Rafael Segovia (comps.), *La vida*

\* Profesor investigador del Departamento de Sociología de la UAM-I.

Hoy en día, se discute ampliamente, dentro y fuera del partido, la permanencia o no de los llamados “candados” establecidos en la XVII Asamblea Nacional para los aspirantes a las candidaturas a la presidencia, a gobernador y a senador de la República. Los requisitos fijados fueron resultado de la lucha entre las grandes tendencias que en el partido se han confrontado en las últimas dos décadas. Por un lado, los llamados políticos tradicionales (despectivamente calificados como “dinosaurios”) y, por otro, los denominados tecnócratas (pomposamente designados por el expresidente Carlos Salinas de Gortari como la “generación del cambio”).<sup>3</sup>

La formalización de los “candados” fue la expresión de la fuerza que los “políticos” asumieron desde 1994. Con base en ello quedaron temporalmente truncadas las aspiraciones de los principales miembros del gabinete presidencial (generalmente los más favorecidos por la iniciativa presidencial a la hora de designar al candidato del partido). Pero es preciso resaltar que tales requisitos premiaron (y premian) la carrera partidista, la militancia, la participación en la lucha electoral. En sentido estricto, los “candados” refuerzan al partido en tanto que lo hacen el espacio de acción indispensable para los militantes deseosos de ser

*política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987.

<sup>3</sup> La distinción entre estos grupos parte, al parecer, de las distintas concepciones que sobre el desarrollo del país se gestaron a mediados de la década de los setenta, luego de la crisis económica global que comenzó a manifestarse en ese entonces. Ahí se distinguieron dos corrientes calificadas como la de los políticos y la de los tecnócratas. Véase Carlos Tello, *La disputa por la nación*, México, Siglo XXI, 1977; también Miguel Basáñez, *La lucha por la hegemonía en México*, México, Siglo XXI. Más tarde, cuando las diferencias pasaron a ubicarse en una dimensión netamente política, se manejaron los mismos términos, haciendo énfasis en el tipo de formación profesional, su participación en el partido, sus vínculos con los principales dirigentes de la burocracia política. En consecuencia, mientras los políticos eran aquellos individuos cuya trayectoria estaba fincada en la militancia en el partido y en sus organizaciones (o en alguno de los sectores) y parecían sustentar una propuesta de gobierno más afianzada en los principios clásicos del nacionalismo revolucionario, los tecnócratas se distinguían por su formación profesional en el extranjero en disciplinas económicas, por su trayectoria en los espacios gubernamentales, su escasa militancia en el partido y un proyecto fincado en los principios del libre mercado, el Estado mínimo y la apertura comercial. Sería necesario un espacio más amplio para desarrollar el tema, pero no es el fin del presente trabajo.

postulados para ocupar los principales cargos políticos del país. Tales requisitos parecen tratar de recuperar para el partido el papel de centro de reclutamiento de las elites políticas, antaño tan usual y hoy tan notoriamente perdido (por lo menos en el plano de los candidatos presidenciales desde 1976).<sup>4</sup>

Los “candados” para seleccionar candidatos a puestos de elección no son más que una de las muchas normas mediante las que participan dirigentes y bases. En estas líneas desarrollaremos un análisis de la estructura organizativa del PRI con base en sus estatutos vigentes, para evaluar cuáles son los derechos y deberes de los militantes que posibilitan el predominio de la dirigencia. El asunto de los “candados” supera la disputa entre las fracciones: es la mejor muestra de la necesidad de reestructuración y refuncionalización del PRI. Implica un cambio tanto interno como externo para continuar como partido hegemónico o, al menos, como partido gobernante.<sup>5</sup> Básicamente nuestros elementos de análisis serán las bases y los dirigentes, entre los cuales se establecen relaciones semejantes a las existentes entre gobernantes y gobernados.<sup>6</sup>

## Las bases

La democracia interna es un concepto ausente en la normatividad. En ningún artículo se men-

<sup>4</sup> A mediados de la década pasada, Pablo González Casanova señaló acertadamente las funciones que el “partido de Estado” desempeñaba en nuestra sociedad: “Las funciones del PRI se pueden considerar en términos más generales desde el punto de vista del reclutamiento de cuadros, de la mediación en problemas sociales y políticos, y de la integración o anulación de la oposición”. Hoy, como se puede evaluar fácilmente, el partido ya no cumple con la mayoría de ellas, a la luz del devenir reciente de las relaciones entre el PRI y el gobierno, y entre aquél y sus adversarios electorales. Pablo González Casanova, *El Estado y los partidos políticos en México*, México, ERA, 1985, pp. 183 y 184. También puede estudiarse el asunto en Wayne Cornelius, *Mexican Politics In Transition. The Breakdown Of The Party Dominant Regim In México*, California, Center For U.S.-Mexican Studies, University of California, 1996, 122 p.

<sup>5</sup> Las perspectivas del PRI como híbrido entre partido hegemónico y partido dominante es discutida por José Antonio Crespo *¿Tiene futuro el PRI?*, México, Grijalbo, 1998, en especial véanse pp. 21-32.

<sup>6</sup> Hay pocas aportaciones recientes en el estudio de este problema. Se pueden mencionar principalmente los traba-

ciona el principio de la participación democrática de los miembros. Esto permite un manejo discrecional de la misma norma, que puede estar muy alejado de las prácticas de participación mayoritaria de las bases. Es solamente en un documento complementario que se generó en la XVII Asamblea Nacional, el llamado "Acuerdo general para la elección de dirigentes y postulación de candidatos" en el cual se alude a la democracia.<sup>7</sup>

Aunque la mención es necesaria, no es suficiente para contrarrestar el elitismo en el partido, como veremos más adelante. Esto es notorio en la misma definición de las formas de participación de los miembros. Pero, antes de hablar sobre ello, es preciso apuntar que el modo de afiliación al partido es tanto individual como colectivo. No obstante que el establecimiento de la afiliación directa fue muy resaltado en la asamblea pasada, existen las dos posibilidades pues mientras que en el artículo 21 se señala la primera, en el 29 se encuentra la segunda: "Podrán ser integrantes del partido las organizaciones [...] que se adhieran y protesten cumplir los documentos básicos, tanto las integradas por individuos como las conformadas a su vez por otras organizaciones."<sup>8</sup>

La afiliación colectiva había sido una característica esencial del PRI desde 1938. Las grandes corporaciones se organizaron y se integraron a él ese año y desde entonces fueron fundamento de su fuerza electoral y de su poder político frente al mismo gobierno.

Con el comienzo de las recurrentes crisis económicas y especialmente con el cambio

de modelo de desarrollo, el corporativismo estatal entró en decadencia. En el PRI, los dirigentes sindicales paulatinamente fueron perdiendo terreno ante cuadros nuevos o de corte tecnocrático.<sup>9</sup> En el plano electoral sufrieron las peores derrotas ante adversarios carentes de organización social tan numerosas como las suyas. La mayor competitividad de los partidos de la oposición, significó una menor fuerza de las organizaciones sociales priistas. Ello llevó incluso al establecimiento de la afiliación individual en la ley electoral reglamentaria. De esta norma, se derivó, de hecho, la indicada anteriormente en los estatutos de PRI. Por tanto, es una regla que se inscribe en los cambios que se están desarrollando para darle un lugar menos importante al PRI, para hacer de él un partido de ciudadanos y no un partido de corporaciones.

Como en el caso de los "candados", nuevamente en este aspecto la norma interna vigente busca fortalecer a la organización territorial en detrimento de la estructura sectorial que tradicionalmente había sustentado al partido y que ahora parece inoperante.

En principio, la afiliación directa otorga autonomía al ciudadano para afiliarse al partido (al PRI o al que le convenza más). Ya dentro de él, le concede también independencia al carecer de vínculos con organizaciones corporativas de cualquier índole. Su acción en el partido es, entonces, ciertamente individual. El problema para el sujeto es que, a pesar de todo, las corporaciones existen y las jerarquías, los conjuntos de dirigentes son tan poderosos que los individuos no pueden hacer prácticamente nada sin ellos.

Si bien esto se aprecia mejor en la práctica, la misma norma es elocuente al respecto. El PRI caracteriza en tres tipos a sus bases:

- a) Los militantes, que son los ciudadanos afiliados al partido.
- b) Los cuadros, quienes además de ser afiliados hayan sido dirigentes o hayan sido o sean candidatos o comisionados; egresados de

jos de Joy Langston, *Why Rules Matter?: The Formal Rules Of Candidates Selection and Leadership section in the PRI: 1978-1996*, México, CIDE, Cuadernos de Trabajo, EP núm. 58, 1996, 33 p.; y *The PRI Governors*, México, CIDE, Cuadernos de Trabajo, EP núm. 10, 1997, p. 38. Asimismo, hay una pequeña parte dedicada al análisis de la estructura de este partido en Jaime Cárdenas Gracia, *Crisis de representación y de democracia interna en los partidos políticos*, México, FCE, 1990.

<sup>7</sup> Para el presente trabajo se utilizó el texto del PRI, *Documentos básicos*, México, PRI, 1997, 271 pp., en el cual se encuentran los siguientes: "Declaración de principios"; "Programa de acción"; "Estatutos"; "Código de ética partidaria" y el "Acuerdo general para la elección de dirigentes y postulación de candidatos". Nuestro estudio se basa en los tres últimos textos.

<sup>8</sup> PRI, *Documentos...*, p. 140-141.

<sup>9</sup> Esto ha sido documentado por Guadalupe Pacheco, y Juan Reyes en "La estructura sectorial del PRI y las elecciones federales de diputados 1979-1988", en *Sociológica*, núm. 11 septiembre-diciembre de 1989 (México, UAM-A).

los diversos organismos de capacitación política del partido o de los sectores; o quienes hayan participado en campañas electorales y en asambleas o convenciones.

c) Los dirigentes en funciones.<sup>10</sup>

Estos militantes se agrupan en tres sectores: agrario, obrero y popular, los cuales conforman la estructura sectorial tradicionalmente predominante. Apenas en el sexenio pasado, se introdujo en la organización priísta una nueva estructura, conocida como territorial. En ella se sustentaba la propuesta de un nuevo partido que sugería la dirigencia con la llamada "refundación" priísta. Esta estructura tenía y tiene como fin la organización de los afiliados individualmente, quienes se integran por secciones distritales, las cuales cumplen con las funciones típicas de este tipo de elemento de base.<sup>11</sup>

Los sectores no están ausentes en esta estructura. Todo lo contrario: en los seccionales, los sectores se dividen proporcionalmente según el número de militantes en la región.

En los estatutos vigentes, se distingue el movimiento territorial de la estructura territorial, pues se le otorgan estructura, autonomía y organización propias.<sup>12</sup> El movimiento se organiza a partir de comités de base y tiene como función apoyar a los liderazgos naturales y a los comités seccionales en sus tareas partidarias. Según la norma, "orienta sus actitudes a los asentamientos en áreas urbanas y tiene por objeto impulsar y conducir la participación de las comunidades en el mejoramiento de su calidad de vida".<sup>13</sup>

Algo sumamente destacable al respecto es lo señalado en el artículo 49: la estructura territorial "tendría invariablemente representación paritaria respecto de la sectorial". Con ello se reconoce abiertamente la fuerza de las corporaciones, y se trata de alcanzar un equilibrio con respecto a los militantes individuales en los órganos de base y en los de dirección.<sup>14</sup>

En todas estas normas es notorio el espacio que se otorga a la participación individual, tanto como a la sobrevivencia de los sectores a pesar de todo. De acuerdo con los estatutos del partido, "La estructura territorial se integra por los comités seccionales en los que se agrupan los integrantes individuales del Partido, en cada una de las secciones en que se dividen los distritos uninominales del país".<sup>15</sup>

El comité seccional es caracterizado como el espacio básico de acción y de organización, con el fin de desarrollar la vida interna y de integrar al mayor número de ciudadanos a la organización. Los sectores están representados también en tales comités, según la proporción de sus militantes.

La estructura formal del PRI se podría representar gráficamente como muestra el cuadro 1. En todos estos órganos la representación sectorial es parecida respecto de la estructura territorial. Más adelante veremos cómo la profusa presencia de los dirigentes en cada órgano es prueba fehaciente de la aguda oligarquización que vive el partido del régimen. Al menos todavía se pueden destacar algunos derechos y garantías que las bases tienen dentro de la organización (aunque no frente a sus dirigentes).

Los militantes tienen varias garantías, entre las que destaca la de formar corrientes, aunque se restringe a que sean sólo de opinión para hacer propuestas de reforma a los documentos básicos.

Si bien los derechos son iguales para todos los miembros, las obligaciones dependen del tipo de su militancia (en última instancia los dirigentes son los que tienen más). Entre tales derechos se incluyó el de "Defender jurídica y políticamente todos y cada uno de los trámites electorales del partido".<sup>16</sup> La "defensa política" de las victorias parecería dejar mucho margen de maniobra para los dirigentes del partido, quienes hasta podrían ir en contra de los intereses de sus bases.<sup>17</sup>

<sup>10</sup> PRI, *Documentos...*, artículo 22, pp. 137-138.

<sup>11</sup> Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, México, FCE, 11ª. Reimp., 1988, pp. 53-57.

<sup>12</sup> PRI, *Documentos...*, artículo 50.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 146.

<sup>14</sup> también el artículo 62.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 145.

<sup>16</sup> *Ibid.*, artículo 58, p. 152. El subrayado es nuestro.

<sup>17</sup> La negociación de triunfos electorales, por ejemplo, podría estar en contra del voto de los mismos priístas.

**Cuadro 1**  
**Estructura del PRI**



Fuente: elaboración propia con base en los estatutos vigentes.

Entre las obligaciones de todos los militantes se apunta la de aportar sus cuotas y se especifica que los representantes populares y los servidores públicos priístas deben contribuir con el 5% de sus sueldos o dietas.<sup>18</sup>

No obstante que se apuntan diversos derechos para los militantes, la práctica política indica escaso respeto para las mismas de parte de los dirigentes.<sup>19</sup> Tal situación está garantizada por la normatividad interna, como veremos más adelante.

## Los dirigentes

En los partidos políticos a menudo ocurre que los órganos dirección no son los espacios reales de toma de decisiones.<sup>20</sup> Hay liderazgos o corrientes sumamente fuertes que superan en

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 150.

<sup>19</sup> Al parecer nadie se ha tomado aún la molestia de estudiar detenidamente la vida cotidiana de las bases del PRI, sean escasas o abundantes. Por ello, ésta es una lectura al respecto sustentada exclusivamente en su propia normatividad. Para sacar conclusiones más certeras sería necesario hacer un análisis con esta perspectiva.

<sup>20</sup> La visión más pesimista sobre este aspecto de los partidos llevó a Michels a formular su "ley de hierro de las

influencia a los dirigentes formales; esto ocurre acentuadamente en el PRI. Incluso en su misma norma interna las cosas se complican pues quienes más representación tienen, también están subordinados a sus propias dirigencias. Veamos con detenimiento este asunto.

Los órganos de dirección nacional del PRI son tres: la Asamblea General de delegados, el Consejo Político Nacional y el Comité Ejecutivo Nacional. Tales órganos se reproducen en lo local. La Asamblea General de Delegados (AGD) se integra de la siguiente manera:

La Asamblea está presidida por el presidente y el secretario general del CEN. Éste es el que la convoca, previo acuerdo con el CPN y se realiza cada tres años. Entre sus funciones están las de emitir y reformar los documentos básicos, estudiar la situación política del país,

oligarquías" en este tipo de organizaciones. Robert Michels, *Los partidos políticos*, Buenos Aires, Amorrortu, 1962. Más tarde, la misma postura asumieron muchos autores posteriores en la teoría política sobre partidos. Sin embargo, hay algunos otros cuya visión permite comprender el problema como un asunto no generalizado y sí de causas múltiples, no sustentado en la burocratización o en la psicología de los dirigentes. Al respecto, consúltese a Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Editorial, 1990, pp. 61-81.

definir líneas de acción y evaluar la labor de los "integrantes de los poderes públicos".<sup>21</sup> En los estatutos no se señala cómo se toman decisiones en la Asamblea. Al parecer esto queda en manos del CEN, aunque está implícito el predominio del principio de mayoría simple. El predominio de los dirigentes en la conformación de la Asamblea salta a la vista.

Después de la Asamblea, en la jerarquía se ubica el Consejo Político Nacional, el cual se define como "órgano deliberativo de dirección colegiada, de carácter permanente, subordinado a la AGD, en el que las fuerzas más significativas del Partido serán corresponsables de la planeación, decisión y evaluación política."<sup>22</sup>

El CPN, (véase cuadro 3) está compuesto principalmente por un buen número de dirigentes. Al mismo tiempo, la Mesa Directiva la componen los principales dirigentes del CEN. El Consejo debe renovarse cada tres años.

Los integrantes de la estructura sectorial parecieran ser los representantes de las bases del partido. Nada más alejado de ello pues en el artículo 71 se fundamenta el procedimiento más oligárquico de los estatutos priístas. En él se señala:

*Los legisladores federales, locales y los diputados a la Asamblea Legislativa del D.F. serán acreditados por el coordinador del grupo parlamentario (correspondiente) [...] La representación sectorial, los representantes del movimiento territorial, así como de las organizaciones de las mujeres y jóvenes serán acreditados por los directivos nacionales de sus respectivas organizaciones [...]*<sup>23</sup>

O sea que no necesariamente serán elegidos democráticamente por sus organizaciones (o fracciones parlamentarias), sino designados ni más ni menos que por sus dirigentes.

El CPN sesiona trimestralmente, de manera abierta o cerrada, con la mayoría de sus miembros. Las decisiones se adoptan por mayoría de votos. El CPN tiene la función de determinar las acciones para garantizar la fuer-

za del partido dentro y fuera de él, aprobar las plataformas electorales, definir la política de alianzas, vincular las estructuras sectorial y territorial para la lucha electoral, convocar a la AGD y decidir su composición, entre otros. Las funciones más importantes son: a) elegir al presidente y al secretario general del CEN; b) seleccionar el procedimiento estatutario a seguir para la postulación de candidatos a puestos de elección popular.<sup>24</sup>

Ambas medidas garantizan también la autocracia en el partido. Con la primera, no son las bases sino los dirigentes quienes eligen a sus sucesores. Hay entonces una renovación sin contratiempos, pues las fracciones no se disputan el poder en un proceso interno realmente competitivo. Por ello resulta relativamente sencillo para el presidente de la República intervenir en la designación del presidente y secretario general del Partido: solamente debe negociar con unos cuantos dirigentes (los más fuertes) para asegurarse personalidades afines a él.<sup>25</sup>

La segunda norma señalada es el complemento adecuado de la primera. Al definir el procedimiento a seguir, se desechan fácilmente aquellos que generen más problemas, se asegura el papel de juez y parte y se eligen candidatos a todos los puestos sin correr mayores riesgos. En el apartado siguiente se apreciará la manera en que el CPN participa determinantemente en la selección de candidatos.

El CEN (véase cuadro 4) tiene como principal atribución la de "Analizar y decidir sobre las cuestiones políticas y organizativas relevantes del partido".<sup>26</sup> Por si fuera poco, su presidente reúne una cantidad impresionante de atribuciones (23 formalmente establecidas en los estatutos), entre las cuales están las que le permiten designar a:

<sup>24</sup> *Ibid*, artículo 78, fracción XII, p. 163.

<sup>25</sup> Langston muestra enfoques de varios autores sobre el hecho de que el presidente de la República, para seleccionar a los candidatos a gobernadores debía al menos consultar al gobernador en funciones, al dirigente estatal del PRI, a los líderes de los grupos de poder locales, a uno o varios de los diputados federales y de los senadores, en ocasiones a los jefes militares de la región y a sus propios asesores. Joy Langston, *The PRI governors*.

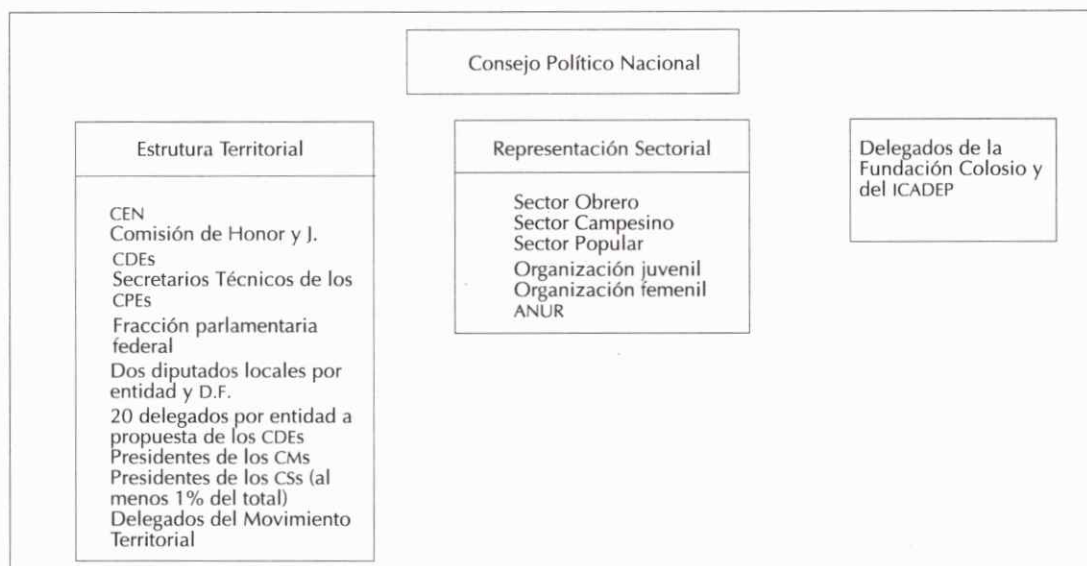
<sup>26</sup> PRI, *Documentos...*, artículo 82, p. 167.

<sup>21</sup> PRI, *Documentos...*, artículo 66, p. 157.

<sup>22</sup> *Ibid.*, artículo 67, p. 158.

<sup>23</sup> *Ibid*, artículo 71, p. 160.

## Cuadro 2 Integración de la Asamblea General de Delegados



Fuente: elaboración propia con base en los estatutos vigentes.

- a) Responsables de cada una de las secretarías del CEN.
- b) Los comisionados y representantes del partido ante los órganos electorales federales, además de que los órganos de dirección locales deben solicitar su autorización para integrar los correspondientes a ese plano.
- c) Coordinador de prensa.
- d) Un coordinador de asuntos internacionales.
- e) Un coordinador de asuntos jurídicos.
- f) Un secretario particular
- g) Un coordinador de giras.

Además, propone al titular de la secretaría general en caso de ausencia ante el CPN. Igualmente propone al presidente de su Consejo Directivo a la Asamblea General de Delegados de la Fundación Colosio y también propone al presidente del ICSDEP ante su Asamblea General.

Por si esto fuera poco, el presidente tiene la atribución de crear coordinaciones, delegaciones, órganos o departamentos administrativos necesarios "para el buen funcionamiento del partido", lo cual implica su capacidad para designar a sus respectivos responsables.

El presidente del partido se encarga también de sugerir al CPN el enlace con otros partidos y de establecer "otro tipo de alianzas, con fines no electorales"; solicita el registro de candidatos a puestos de representación; formula el plan de trabajo y los informes del CEN y representa al partido en la promoción de acciones de inconstitucionalidad cuando hubiera "una posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución".<sup>27</sup>

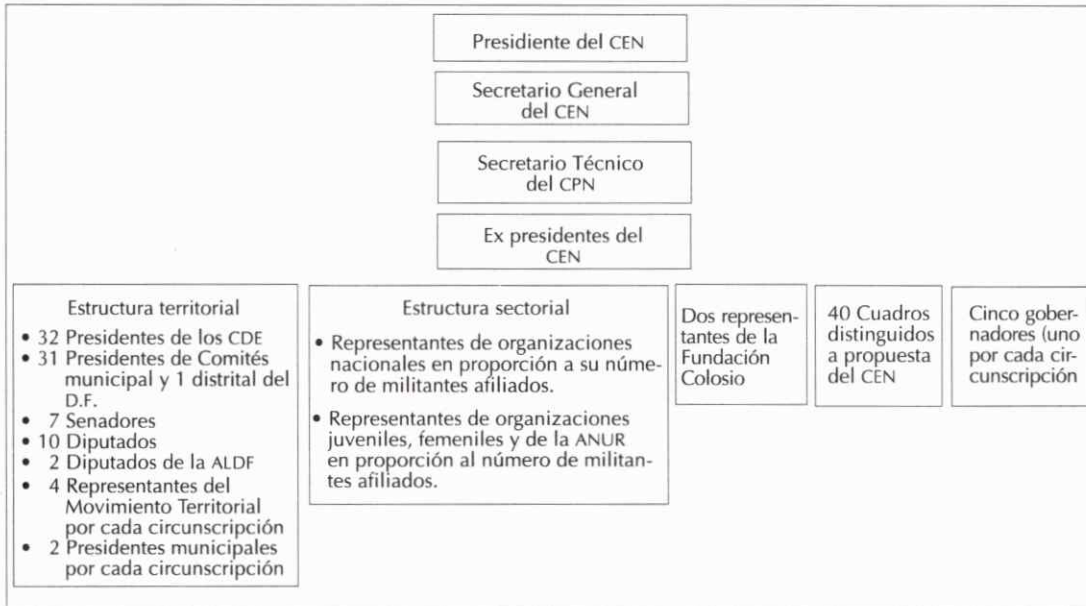
La Secretaría General es una instancia que colabora con las tareas cotidianas del presidente. En realidad no cuenta con funciones importantes como las de aquél, y da la impresión de ser tan sólo una figura decorativa. Las funciones políticas más importantes se ubican en las secretarías de Operación y Acción Política y en la de Elecciones.

La Secretaría de Operación y Acción Política se encarga de formular los programas estratégicos (nacional, estatales, distritales y municipales) para el desarrollo y consolidación del partido. Además es responsable de promover la afiliación de militantes y de elaborar y actualizar el registro partidario, que incluye a militantes, cuadros, dirigentes, organizaciones y "corrientes internas de opinión".

<sup>27</sup> *Ibid.*, artículo 83, pp. 168-170.



### Cuadro 3 Composición del Consejo Político Nacional



Fuente: elaboración propia con base en estatutos vigentes.

El titular de esta Secretaría puede suplir al secretario general en caso de ausencia.

Por su parte, la Secretaría de Elecciones tiene como atribuciones trascendentales las siguientes:

*Proponer al CEN las convocatorias para la postulación de candidatos; decidir en primera instancia las controversias que se susciten por la aplicación de las normas contenidas en las convocatorias; dictaminar sobre el registro de aspirantes a puestos de elección popular, revisar sus requisitos de elegibilidad y preparar las resoluciones sobre la validez de los acuerdos tomados por las Convenciones.*<sup>28</sup>

Es evidente la gran influencia de esta secretaría y del CEN en general en los procesos de selección de candidatos del partido. Una función marcadamente oligárquica en el partido es también la que se señala en el artículo 156 de los estatutos, el cual concede al CEN o al CDE correspondiente la función de formular las listas de candidatos a puestos de elección por la vía de la representación proporcional.

### *La selección de candidatos a puestos de elección popular*

Precisamente en este rubro es donde aparece el polémico tema de los "candados". En el PRI existen cinco procedimientos posibles para seleccionar candidatos:

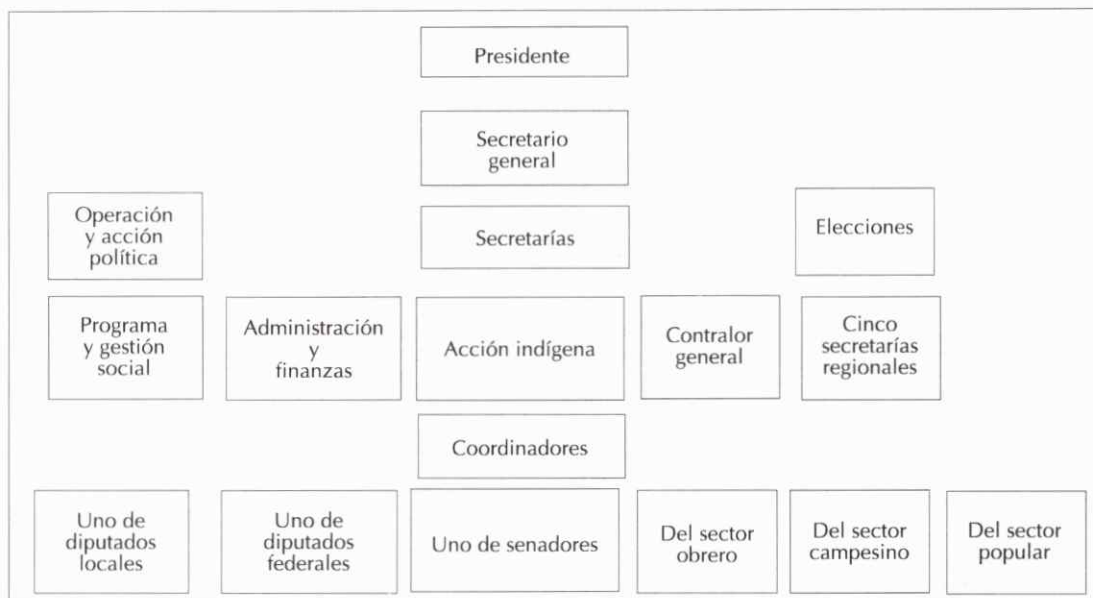
1. Consejo Político;
2. convención de consejeros políticos;
3. convención de delegados;
4. consulta directa a la militancia, y
5. usos y costumbres.<sup>29</sup>

El CPN puede elegir de entre ellos según sea el cargo. Esto queda esclarecido en el "Acuerdo general para la elección de dirigentes y postulación de candidatos". En tal documento encontramos que la consulta directa a la base no es un procedimiento contemplado explícitamente para seleccionar candidato presidencial; de hecho, es un procedimiento de carácter excepcional. De los cinco, el único que puede ser utilizado para cualquier tipo de cargo es el del Consejo Político (incluso para gober-

<sup>28</sup> *Ibid.*, artículo 91, frac. VIII, p 177.

<sup>29</sup> *Ibid.*, artículo 22.

**Cuadro 4**  
**Comité Ejecutivo Nacional**



Fuente: elaboración propia con base en los estatutos vigentes.

nador, senador o diputado federal). Ni el de Convención de Delegados o el de Convención de Consejeros funciona en este caso; mucho menos el de usos y costumbres (el cual está estrictamente destinado a los municipios donde predominan etnias). Asimismo, la Convención de Consejeros no procede en el caso de los candidatos a presidentes municipales.

La redacción del artículo 26 es tan cuidadosa como ambigua al hablar sobre la consulta directa:

*El procedimiento de Consulta Directa a los militantes podrá aplicarse para la postulación de candidatos en aquellos ámbitos territoriales cuyas condiciones particulares así lo demanden, y serán electores los militantes de la circunscripción.*<sup>30</sup>

La discrecionalidad que se instituye con esta norma es evidente: el CPN decidirá cuándo y dónde se utilizará la elección directa. Por supuesto, este mecanismo había sido usado sólo ocasionalmente hasta hace muy poco tiempo. Al parecer la competencia electoral era la razón que explicaba esta situación. Y al mismo tiempo la necesidad de fortalecimiento que

el partido tiene pues la lucha interna, lejos de causar divisionismo, parece darle un dinamismo que no se veía antes. El caso de Chihuahua en 1998 es un ejemplo de este fenómeno.<sup>31</sup>

Hay que detenerse en dos puntos de gran importancia: a) los tres mecanismos más comunes son indirectos y en ellos tiene una participación trascendental el mismo CPN, un órgano ya de suyo carente de auténtica representatividad de las bases; b) en la práctica el menos aplicado ha sido el de consulta directa a las bases. En los casos en que se ha utilizado el proceso es controlado mediante una comisión del Consejo Político. El CEN o el CDE correspondiente son los órganos que emiten las convocatorias. Tales documentos regulan el proceso interno, cualquiera que sea su mecanismo. En consecuencia, el control de los dirigentes está garantizado.

Aquí es donde podemos introducir nuevamente la cuestión de los "candados". Como

<sup>31</sup> En esa entidad se llevó a cabo uno de los primeros procesos de consulta directa a la militancia para elegir candidato a gobernador. Con un gobierno panista, el PRI se enfrascó en un proceso interno cuyo resultado fue respetado por los precandidatos. Patricio Martínez, el ganador de esta contienda, a la postre lograría triunfar en la elección constitucional.

<sup>30</sup> *Ibid.*, artículo 26, p. 262.

tratamos de demostrar antes, la presencia de los dirigentes en la definición del procedimiento y a lo largo de todo su desarrollo fortalece las tendencias autárquicas. Los requisitos para ser candidato se agregan a esto como una forma de inhibir la participación de las bases pues, más que "candados", constituyen un filtro para los aspirantes a una candidatura.

Los requisitos definidos en la XVII Asamblea son: "Para los casos de Presidente de la República y gobernador, se requerirá acreditar la calidad de cuadro, dirigente y haber tenido un puesto de elección popular a través del partido, así como diez años de militancia partidista" (Estatutos, art. 144, p. 215). En el caso de senadores, diputados federales o locales se requiere ser cuadro, dirigente o una militancia de 5 años. Para el caso de presidente municipal no se necesita más que ser militante, originario y radicado en la demarcación correspondiente.

Es evidente que los requisitos más complicados de cubrir son los necesarios para las candidaturas presidencial y a gobernador. Con ellos se premia la carrera partidista, a los líderes con arraigo y a los dirigentes del partido propiamente dichos. En esencia, fortalecen al partido mismo, aunque representan un filtro difícil de traspasar no sólo para los tecnócratas: también para priístas de otra tendencia, carentes de una o varias de las cualidades estatutarias. Pero no solamente por candidaturas se lucha en el PRI: también por los puestos dirigentes, los cuales, si bien son formales, constituyen un espacio de poder de especial importancia para la definición del equilibrio interno entre las fracciones.

### *La selección de dirigentes del partido*

Según la norma interna, los dirigentes pueden ser elegidos o designados. Ya hemos mencionado cuáles son los cargos para los que se sigue el segundo procedimiento. La elección rige en los casos de: presidente y secretario general del CEN, los presidentes de los CDE, de comités municipales, de comités distritales o de comités seccionales (con más del 50% de los votos). Los secretarios generales son elegidos por los respectivos consejos políticos.

Los requisitos son diversos, pero los principales son contar con un mínimo de años de militancia en el partido (cinco para ser miembro del CEN, uno para serlo de un Comité Seccional); tener arraigo territorial de al menos tres años; estar al corriente de sus cuotas y "no haber sido dirigente, candidato, ni militante prominente de otro partido político".<sup>32</sup>

Los procesos de selección interna están en manos de los consejos políticos en los diversos niveles jerárquicos. Éstos tienen la función de escoger el procedimiento a seguir para el caso de elección. Los procedimientos son los mismos que se utilizan para la postulación de candidatos electorales.

Los dirigentes nacionales y estatales duran en su cargo cuatro años, los municipales y seccionales tres, sin posibilidad de reelección inmediata.

El procedimiento de Consejo Político es aplicable para todo tipo de dirigentes; la Asamblea de consejeros se utiliza para dirigentes estatales y distritales; la Asamblea de Delegados es para dirigentes estatales, distritales, municipales y seccionales; los usos y costumbres, para dirigentes municipales y seccionales "en municipios donde predominen etnias". La consulta directa a los militantes es discrecional.

Las convocatorias son elaboradas por el CEN o por los comités directivos estatales.

En el plano estatal, en el "Acuerdo" se señala la obligación de conformar una "Comisión para el Desarrollo del Proceso Interno" con integrantes del CPE correspondiente.

En el cuadro siguiente se sintetizan los apoyos mínimos que requiere todo aspirante para participar en la selección, en caso de ser necesario:

Como se aprecia, los dirigentes principales en el PRI no son electos directamente por sus militantes. El método es indirecto y está sustentado en un órgano poco representativo de las bases.

El predominio del CPN y principalmente del CEN o de los CDEs en la selección de diri-

<sup>32</sup> PRI, *Documentos...*, artículo 134, p. 210.

**Cuadro 5**  
**Métodos de selección de candidatos**  
**en el PRI**

Método	Cargo
Consejo Político	• Para todos los cargos
Convención de consejeros políticos	• Jefe de Gobierno del D.F. • Gobernador • Senador • Diputado federal • Diputado local
Convención de delegados	• Jefe de Gobierno del D.F. • Gobernador • Senador • Diputado federal • Diputado local • Presidente municipal
Consulta directa a la base militante	• Discrecional
Usos y costumbres	• Presidente municipal

Fuente: elaboración propia con base en estatutos

gentes y de candidatos es signo característico del partido. Las bases militantes tienen una participación raquílica, lo cual impide hablar de una verdadera democracia interna en su vida cotidiana.

El "Código de ética partidaria" es un complemento a la norma interna, cuyo fin fue el establecimiento de normas que regularan la actuación de los priistas en cargos, de elección popular o que fungieran como servidores públicos, además de establecer ciertos principios de conducta para las contiendas internas por las candidaturas. Se destacan valores como la lealtad y principios como la unidad y la legalidad. La norma más importante es la que en el artículo 21 del código apunta: "los militantes deberán abstenerse de emplear, por cualquier medio, recursos físicos, financieros o humanos provenientes del patrimonio estatal (en sus distintos niveles)".<sup>33</sup>

Junto con esta norma se puede mencionar otra cuya intención es terminar con antiguas formas de corrupción mediante el uso del puesto para beneficio personal.<sup>34</sup>

En el código está presente la idea de "fortalecimiento de la vida democrática interna", pero no se dan las garantías indispensables para ello; plantea valores y principios, pero no señala la manera en que se sancionaría

<sup>33</sup> PRI, "Código de ética partidaria", en *Documentos...*, p. 247.

<sup>34</sup> *Ibid.*, artículo 23.

a los militantes en caso de no cumplirlos; define la gran responsabilidad de los órganos centrales en los procesos internos, pero mantiene ausente la posibilidad de revocación en caso de que los cuadros no se rigieran por los principios de la organización.

Tales son los aspectos más sobresalientes del código. Un código que parece ser un simple papel tomando en cuenta las diversas denuncias sobre el ilegal manejo de los recursos gubernamentales en favor del partido.

## Las reformas urgentes

Con base en su calidad de partido del régimen político, el PRI se erigió como una poderosa organización política dependiente del gobierno. Si bien en sus orígenes (en 1938 y no en 1929)<sup>35</sup> el partido fungió como espacio de acción sustancial para la burocracia política, con la instauración de un nuevo modelo de desarrollo, el deterioro de la organización fue cada vez mayor.

En otro tiempo, el partido cumplió diversas funciones para el adecuado desarrollo de la economía del país. Sólo cuando el modelo cambió, las tareas de las que se encargaba se modificaron rápidamente. De tal suerte que el partido canalizador de demandas, encargado de formular el programa de gobierno, de la socialización de la ideología del régimen revolucionario, el centro de reclutamiento de la clase política y hasta su papel como maquinaria electoral dejaron de estar presentes para pasar a ser un simple instrumento electoral del régimen. Para empeorar la situación, apareció también como un instrumento cada vez menos eficaz para enfrentar los embates de dos adversarios de cuidado: el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática.

<sup>35</sup> En otro lugar hemos señalado que el PRI actual es producto de un proceso de refundación organizativa del originalmente denominado Partido Nacional Revolucionario, que va de 1938, cuando se denomina Partido de la Revolución Mexicana, a 1946, cuando finalmente adopta su nombre actual. Francisco Reveles Vázquez, "El 'modelo Panebianco' a partir de un caso excepcional: el Partido Revolucionario Institucional", en varios autores, *Los partidos políticos al final del milenio*, México, Fundación Rafael Preciado-Fundación Konrad Adenauer, en prensa.

Cuadro 6 Requisitos para ser candidato del PRI	
Cargo	Requisitos
Presidente de la República	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuadro</li> <li>• Dirigente</li> <li>• Puesto de elección popular</li> <li>• Diez años de militancia</li> </ul>
Gobernador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuadro</li> <li>• Dirigente</li> <li>• Puesto de elección popular</li> <li>• Diez años de militancia</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Senador</li> <li>• Diputado federal</li> <li>• Diputado local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuadro</li> <li>• Dirigente o</li> <li>• Cinco años de militancia</li> </ul>
Presidente municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Militante</li> <li>• Originario del municipio</li> <li>• Radicado en el municipio</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en estatutos.

En buena medida, los problemas del PRI se deben a esa pérdida de una serie de funciones que le dieron en otro tiempo un estatus insuperable. Hoy, la extrema debilidad del PRI se explica por su dependencia respecto del gobierno. En consecuencia, sólo la conquista de su independencia podrá transformarlo en un partido vivo, capaz de sobrevivir en un régimen diferente al que le dio vida y del cual fue uno de sus pilares.

Uno de los aspectos que necesariamente el partido debe modificar para lograr este objetivo es el de generar un liderazgo propio, producto de la confrontación de las corrientes en su interior: la construcción de un liderazgo interno implica también que las normas regulen dicha confrontación, los órganos de dirección y las formas de participación de los militantes en la toma de decisiones. Un liderazgo interno tendría que ser resultado de la voluntad de sus propios militantes. El voto directo podría

acercar al PRI hacia la conformación de un liderazgo fuerte, legítimo y autónomo del gobierno. Un liderazgo capaz de superar el difícil trance en el que se encuentra desde hace ya varios años.

Los famosos "candados" para la selección de candidatos son tan sólo algunas de las normas que deberían estar presentes, pues tienden a fortalecer verdaderamente la vida interna; premian la militancia y la participación interna y externa en la búsqueda del voto, y no miden los apoyos corporativos, de grupos de poder o del otrora Gran Elector. Al menos es lo que debiera esperarse de un procedimiento donde el voto directo es la forma de acceso a una candidatura o a un puesto de dirección.

En el último de los casos, los "candados" deben modificarse, pero no para permitir la presencia del Gran Elector nuevamente, sino para fortalecer al partido hacia dentro y hacia fuera. La reformulación, que no la eliminación, de los requisitos y la instauración del voto directo como principal mecanismo de selección de candidatos y de dirigentes parecen ser las alternativas viables para su recuperación electoral.

Más que reformas a la normatividad interna, lo que el PRI necesita es una profunda transformación en sus prácticas políticas cotidianas para hacer de él un auténtica organización política. Sólo así podrá superar sin muchas dificultades el tránsito de partido del régimen político, hacia el de un partido más en el nuevo régimen, cuya conformación vivimos en el México de hoy.

Cuadro 7 Apoyos necesarios para ser dirigente en el PRI	
Puesto	Apoyos
Dirigente seccional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10% de militantes de la sección</li> </ul>
Dirigente municipal o distrital	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20% de organizaciones</li> <li>• 20% de comités seccionales</li> <li>• 20% de consejeros políticos municipales o distritales</li> <li>• 10% de militantes</li> </ul>
Dirigentes estatales o del D.F.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50% de sectores y organización</li> <li>• 30% de comités municipales o distritales</li> <li>• 30% de consejeros políticos estatales o del D.F.</li> <li>• 10% de consejeros políticos municipales o distritales de cuando menos el 50% de los municipios o distritos</li> <li>• 10% de militantes del estado o del D.F.</li> </ul>
Dirigentes nacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50% de sectores y organizaciones nacionales</li> <li>• 30% de CDES y del D.F.</li> <li>• 20% de comités Municipales de cuando menos 50% de las entidades</li> <li>• 20% de los consejeros políticos estatales y del D.F.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con datos de PRI, *Documentos...*, artículo 5, pp. 254-255.

# La crisis financiera rusa: verano de 1998

Juan Froilán Martínez Pérez\*

*Este artículo tiene el propósito de analizar el origen y el desarrollo de los problemas financieros de la economía rusa, donde es necesario destacar la actual situación de las empresas y del gobierno, al igual que los indicadores macroeconómicos. La hipótesis que desarrollamos para explicar la situación financiera rusa se centra en la idea de que la recesión de la economía había empezado a tocar fondo, lo que permitió conseguir algunos logros suficientemente sostenibles para una recuperación paulatina de la economía, aunque, tal vez, de una manera muy lenta.*

**S**in duda, uno de los puntos fundamentales del ambiente económico es la transición de una economía centralmente planificada a una economía de mercado. Debido a esto, las instituciones que podrían realizar este paso de un modo estable, no han madurado lo suficiente o apenas se encuentran en la etapa de su formación. Además, el contexto internacional, caracterizado por fuertes cambios en las corrientes financieras, profundos desequilibrios en los mercados de divisas y los bajos precios del petróleo, han provocado la agudización de la crisis rusa.

El periodo desde 1996 y principios de 1997 puede ser caracterizado desde tres puntos de vista: la existencia de una crisis de pago de las empresas,<sup>1</sup> tanto de sus deudas como de

salarios; una fuerte caída en la producción industrial y un empeoramiento de las condiciones generales de vida de la población.

Es necesario hacer notar que el gobierno ruso intentaba sentar las bases para la posible recuperación económica. Con esta meta la política monetaria se condujo bajo una estrategia fuertemente restrictiva y se centralizó en la reducción del circulante con el propósito de controlar la inflación. Asimismo, en la política cambiaria fue utilizado el recurso de sobrevaluación del tipo de cambio, que fue tomado como una medida antinflacionaria. Esto provocó crecientes volúmenes de bienes importados cuyo impacto en el saldo comercial era compensado por las exportaciones petroleras y el ingreso de capitales. Por último, en lo que se refiere a la política fiscal, que sufría las consecuencias de la recesión económica, el gobierno ruso emitió una gran cantidad de bonos de deuda estatal, los cuales eran colocados en el mercado bancario y, a través de ellos, en los mercados financieros internacionales; esto impidió generar flujos estables de ingresos presupuestales para compensar pérdidas.

\* Profesor investigador de la UAM-A del Departamento de Economía, Área Estado y Política Económica.

<sup>1</sup> Los pagos atrasados de la deuda de empresas y ramas industriales, transportes, construcción y agrícola crecieron de 238.9 billones (millones de millones) de rublos en enero de 1996 a 514.4 billones de rublos en enero de 1997, es decir creció en 2.2 veces. Frenkel, *La economía rusa en 1992-1997*, p. 4.

**Cuadro 1**  
**Indicadores macroeconómicos básicos (tasas de incremento)**

Indicadores	Años							
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*
<i>PIB variaciones (%)</i>								
Tasa de crecimiento	-3.0	-5.0	-14.5	-8.7	-12.7	-4.2	-6.0	-3.0
Respecto a 1989	-3.0	-7.8	-21.2	-28.1	-37.2	-39.8	-43.4	-45.1
<i>Industria (%)</i>								
Al año anterior	-0.1	-8.0	-18.8	-16.2	-22.8	-4.7	-7.8	-2.0
A 1989	-0.1	-8.1	-25.4	-37.5	-51.8	-54.1	-57.7	-58.5
<i>Agricultura (%)</i>								
Al año anterior	-3.6	-4.5	-9.4	-4.4	-12.0	-8.0	-7.0	-4.0
A 1989	-3.6	-7.9	-16.6	-20.3	-29.9	-35.5	-40.0	-42.4
<i>Inversiones de capital (%)</i>								
Al año anterior	+0.1	-15.5	-39.7	-11.6	-24.3	-10	-18.6	-6.0
A 1989	+0.1	-15.4	-49.0	-54.9	-65.9	-69.3	-75.0	-76.5
<i>Precios al consumidor (dic.)</i>								
Al año anterior	-	260,3	2608,8	944,2	315,0	231,3	121,8	119,0
A 1990	-	260,3	6790,7	64117,8	201971,1	467159,2	568999,2	677109,0
<i>Crecimiento promedio mensual de los precios al consumidor</i>	-	8,3	31,2	20,6	10,0	7,2	1,7	1,45

\*Estimado

Fuente: Krenkel, *Economía de Rusia 1992-1997*.

La combinación de un proceso lento de aterrizaje de la recesión junto con un creciente déficit fiscal, la aparición de un déficit externo en la balanza de pagos, alentado por la caída de los precios del petróleo,<sup>2</sup> y la reducción de los flujos de inversión extranjera sentaron las bases de la actual crisis financiera rusa.

### Indicadores macroeconómicos

En términos generales, a partir de la formación de la Federación Rusa<sup>3</sup> los indicadores macroe-

<sup>2</sup> Las exportaciones de energéticos forman el 45% de las exportaciones totales de Rusia.

<sup>3</sup> La República Soviética Federativa de Rusia se declara constituida el 12 de junio de 1990. Posteriormente, con la disolución de la URSS en 1991, pasa a ser Federación Rusa.

conómicos reflejan el esfuerzo por llevar a cabo una reforma económica orientada a cambiar el sistema de planificación centralizada por una economía de mercado. En este proceso la creación de las instituciones de una economía nueva para Rusia ha acarreado una serie de crisis económicas propias. Sin embargo, en las actuales condiciones de globalización, esta transición a la economía de mercado tiene que asociarse directamente con la situación mundial. Cabe remarcar que la relación cercana del mercado ruso con los mercados internacionales hace a esta economía vulnerable a los choques externos, lo que resalta, en particular, por la debilidad de las nuevas instituciones rusas.

La preocupación fundamental del gobierno ruso ha sido controlar los elevados ni-

veles de inflación y detener el ritmo de la caída de la producción. Si tomamos este objetivo en un contexto de largo plazo, podríamos detectar ciertos resultados de las nuevas políticas económicas. Los indicadores macroeconómicos nos permiten ver que se ha logrado detener los elevados ritmos de la caída del PIB (excepto en 1994 cuando el PIB fue el 87.3% del de 1993). Así, en el periodo que sigue a la desintegración de la URSS (como se muestra en el cuadro 1), el PIB anual de 1990 a 1997 se mantiene cercano al nivel de cada año inmediato anterior; sin embargo, el costo de la transición en su conjunto se refleja en el acumulado de la caída de este indicador con respecto a 1989 cuando todavía existía la URSS (en la tabla se muestra que el PIB de 1997 forma sólo el 54.9% del PIB de 1989). El deterioro de los niveles de inversión refleja la insuficiencia de la formación de capitales nacionales en las condiciones del nuevo sistema, y también refleja el hecho de que gran parte del flujo de inversiones del extranjero se colocan en el sector especulativo. Al mismo tiempo, los extremadamente bajos niveles de inversión<sup>4</sup> en relación con el periodo soviético predeterminan una mayor dependencia para los mercados internos de las importaciones para satisfacer las demandas internas, tanto del sector industrial (por el proceso de reconversión de la economía), como del sector consumo (por el rezago histórico en los niveles del consumo de las familias).

Por otro lado, los ritmos inflacionarios en los últimos tres años, antes de la crisis de agosto de 1998, se mantuvieron en niveles cercanos al 100%, lo cual indica un logro considerable si se toma en cuenta que se mantiene una tendencia a la baja desde el pico inflacionario de 1992, cuando el índice de precios al consumidor alcanzó niveles de crecimiento de más de 2,500%.<sup>5</sup> Esto último generó un fenómeno de alta especulación en el mercado de capitales, como una contracción muy importante en la masa monetaria que, a su vez, provocó serios problemas de pagos.

<sup>4</sup> Ver cuadro 1: Las inversiones de capital en 1987 representan menos del 25% de las inversiones realizadas en 1989.

<sup>5</sup> Véase cuadro 1.

## La crisis del mercado financiero

La economía rusa había superado dos crisis financieras recientes. Una en 1992. Se trató de una fuerte crisis bancaria que acabó con gran número de "pseudo bancos"; éstos construían las más burdas pirámides ante la ausencia de autoridades monetarias que pudiesen instrumentar las elementales medidas prudenciales. La otra es de agosto de 1995 cuando una crisis del mercado de créditos interbancarios sacudió el sistema financiero, interrumpiendo las operaciones regulares entre los bancos.

A principios de agosto de 1998, se observa un sorprendente desarrollo bancario en comparación con las etapas anteriores. El sistema bancario prácticamente no existía en 1991, año en que se disuelve la URSS; además, las dos crisis mencionadas jugaron un papel negativo en el proceso de la formación de este sistema. Ahora los ciudadanos rusos podían disfrutar de cuentas en dólares con atractivos intereses o altos rendimientos en operaciones con deuda interna; al mismo tiempo se mantenía la libre convertibilidad del rublo ruso. Se empezaban a utilizar las formas de pago "modernas" en el interior de Rusia, tales como las tarjetas de depósitos y de crédito en divisas, e inclusive las mismas tarjetas de crédito que, en efecto, eran una novedad con amplias perspectivas de desarrollo hasta agosto de 1998.

En el mercado de consumo, se observaba gran diversidad de artículos de consumo y automóviles, resultado de un gran impulso de la importación. Existía la evidencia de una fuerte sobrevaluación del rublo (6.15 por dólar en principios de agosto).<sup>6</sup> Como una consecuencia natural, esto ejerció fuertes presiones sobre el desempeño de la balanza de pagos que, después del primer trimestre, condujo al desplome del saldo de la cuenta corriente (ver cuadro 2). La gráfica muestra el drástico desplome de la balanza de comercial en el primer trimestre de 1998). Al mismo tiempo, las trans-

<sup>6</sup> El tipo de cambio del rublo se sobrevaluó de manera artificial desde 1995. La relación entre los precios en Rusia y el resto del mundo era hasta antes de la devaluación de agosto extremadamente alta: más del 70%. Vladimir Popov, *Ekspert*, núm. 33, 7 de Septiembre de 1998, p. 8. A mediados de octubre el dólar se cotiza en 15 rublos a la venta en ventanilla.

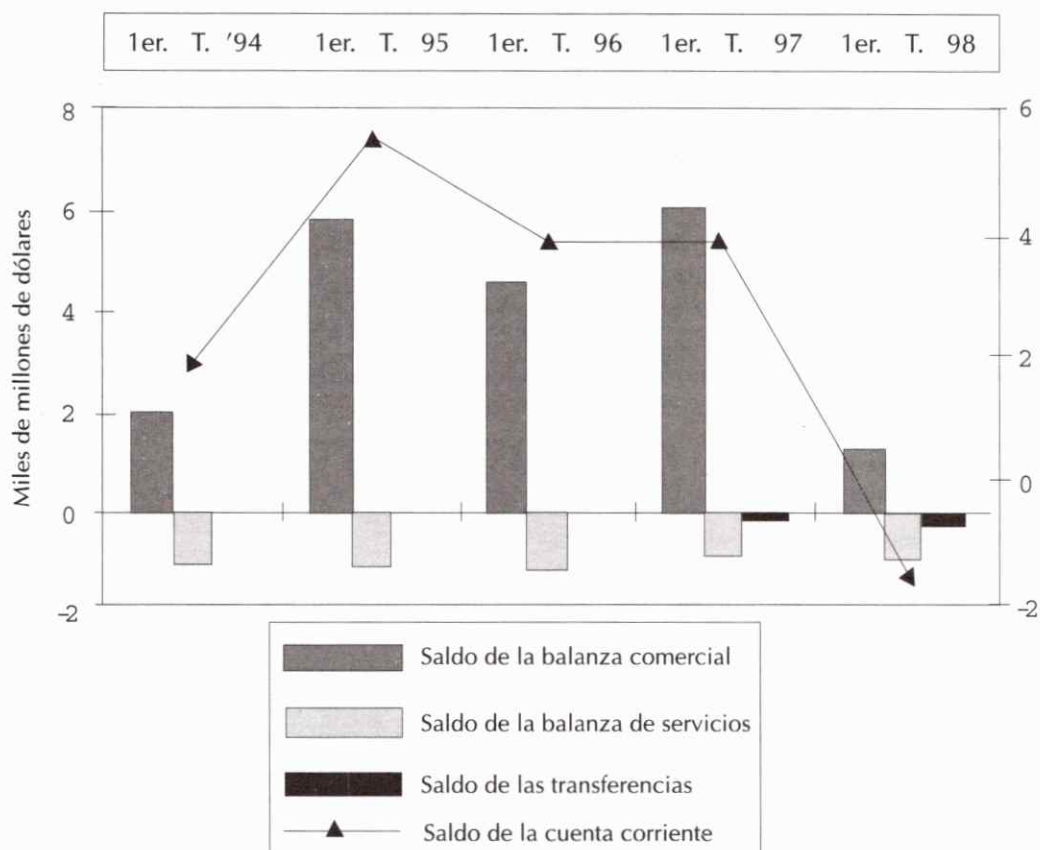


**Cuadro 2**  
**Cuentas básicas de la balanza de pagos de Rusia (primer trimestre, 1994-1998; miles de millones de dólares)**

	1er T. 1994	1er. T. 1995	1er. T. 1996	1er. T. 1997	1er. T. 1998
Bal. Com.	2	5.8	4.6	6	1.1
Bal. Serv.	-1.1	-1.2	-1.3	-1	-1
Transfer.	0	0	0	-0.1	-0.3
Cta. Corr.	2	5.5	3.8	3.9	-1.5

Fuente: *Financial izvestia*, agosto, 1998.

**Cuentas básicas de la balanza de pagos Primer trimestre 1994-1998**



ferencias empezaron a ser negativas, pero en niveles bastante manejables, como lo veremos adelante.

El sector financiero, en particular el bancario, de cualquier país implica un considerable nivel de desarrollo de las instituciones de mercado. Para el funcionamiento adecuado de los mercados es muy importante la oferta

de instrumentos financieros que permita consolidar todo el sistema económico. En el caso del mercado financiero ruso, los bonos de deuda estatal fueron los instrumentos estabilizadores de este mercado.

El problema de la crisis explotó de una manera muy fuerte en el sector financiero, donde la emisión de la deuda estatal jugó un

papel muy importante. Las características de esta deuda reflejaron la forma anárquica en la cual se emprendió la transición de la economía rusa. La crisis de agosto se debe a la moratoria de la deuda externa y al *default* de la deuda interna, ya que el gobierno ruso canceló los pagos de sus principales instrumentos de deuda pública: obligaciones estatales de corto plazo (GKOD, por sus siglas en ruso) y las obligaciones de deuda federal (OFZ).<sup>7</sup>

En Rusia el mercado de deuda estatal empezó a desarrollarse intensivamente sólo a partir de 1993, además en un contexto de alta inflación, lo que se reflejó en las altas tasas que pretendía garantizar. Las operaciones de deuda en la bolsa con mucho sobrepasaron las operaciones con acciones<sup>8</sup> por las ventajas de seguridad que ofreció y por el escaso volumen del mercado accionario. La privatización en Rusia dio paso no a un mercado competitivo, sino a fuertes concentraciones de capitales, sobre todo, en los sectores energético y militar, de manera que el mercado de valores en la bolsa no se desarrolló a partir de inversiones en empresas, sino fundamentalmente por las inversiones en deuda pública. Las operaciones de los bancos con los bonos de deuda pública se incrementaron, lo que condujo a cierta reanimación del mercado. A partir de 1995-1996, la deuda pública constituía cerca del 90% de los portafolios de los bancos. A medida que crecía el riesgo del país por la situación financiera de los mercados globales (el "efecto dragón") y se deterioraba la situación de la balanza de pagos, el rendimiento de las tasas tenía que elevarse. La situación llegó a su límite cuando Rusia ya no pudo obtener los recursos comprometidos por los organismos financieros y la banca mundial. Entonces quedó claro que era necesario terminar con la "pirámide" de los

<sup>7</sup> Las GKO y OFZ se emiten de acuerdo con las reglas de mercado, es decir se colocan voluntariamente en subastas públicas. Las deudas GKO son de corto plazo (dos o tres meses) y generan un ingreso en forma de descuento, al tenedor inicial, entre el precio de venta y el vencimiento. La deuda OFZ es de un plazo de uno a dos años y tienen un ingreso en cupón a tasa variable.

<sup>8</sup> Las operaciones con deuda son 50 veces mayores que las operaciones con acciones: así a mediados de 1996, mientras que en el mercado se operaban 61 mil millones de dólares en acciones, al mismo tiempo se operaban 3,247 miles de millones de dólares en GKO-OFZ. T. M. Adenkov, *Bancos y bolsa de valores*, Moscú, Editorial Os' 1997, p. 38.

bonos de deuda (GKO-OFZ), de esta manera, el dólar norteamericano se convirtió en el único activo financiero estable que quedaría en el mercado ruso.

La prensa rusa llamó la atención sobre los problemas financieros a principios de agosto, pero extrañamente no ocurrió nada. Al contrario, el 14 de agosto el presidente Yeltsin declaró categóricamente que no habría devaluación y que, a pesar de la nueva ola de la crisis financiera en Asia, se estaría llevando a cabo un análisis y control de la situación por parte del gobierno.<sup>9</sup> Dos días después, el 17 de agosto, anunciaron la devaluación y el *crack* del mercado financiero ruso. El gobierno y el Banco de Rusia informaron sobre medidas extraordinarias para enfrentar la crisis. Primero, a partir del 17 de agosto el Banco Central aplica la política de flotación del rublo en un nuevo "corredor cambiario" que abarcaría de 6 a 9.5 rublos por dólar hasta diciembre de 1998. Segundo, los bonos de deuda estatales (GKO-OFZ) con vencimiento hasta el 31 de diciembre de 1998 se reconvertirían en nuevos documentos; y en tanto no se concluya la reconversión, todas las operaciones en el mercado de GKO-OFZ se suspenden. Tercero, se declara una moratoria de 90 días a los créditos de los inversionistas extranjeros (no residentes) que participan en el mercado, asimismo se les prohíbe realizar inversiones a plazos menores de un año.<sup>10</sup>

Esto significó la quiebra del sistema financiero, particularmente bancario, ya que se suspendieron las actividades de los instrumentos financieros principales del mercado y se confiscaron los depósitos de los cuentahabientes. Prácticamente al mismo tiempo se declaraba la devaluación y el abandono del sistema de banda de flotación en el régimen cambiario, dado que el "corredor" anunciado nunca se respetó por el mercado.<sup>11</sup>

Estos son los acontecimientos con que comienza la crisis política la que, a su vez, lleva a la sustitución del primer ministro Ser-

<sup>9</sup> *Izvestia*, 15 de agosto de 1998.

<sup>10</sup> *Izvestia*, 18 de agosto de 1998. *Pravda* 18 de agosto de 1998.

<sup>11</sup> Actualmente el régimen cambiario es de libre flotación del rublo.

guei Kirienko, un liberal que desarrolló un plan económico más o menos coherente, pero quien no había tenido reputación ni prestigio en la esfera política rusa. En sustitución de Kirienko, se propuso a la Duma (Congreso) un nuevo primer ministro, Víctor Chernomyrdin. Éste, ligado a los grupos monopólicos del petróleo, había sido primer ministro en el periodo anterior. Finalmente, después de dos rechazos de Chernomyrdin por parte de la Duma, Yeltsin propuso otro candidato, a Evgueni Primakov, ex comunista y –todavía desde la época de Gorbachev– miembro del gabinete en el Ministerio de Relaciones Exteriores; Primakov es aprobado por la Duma en la tercera semana de septiembre de 1998.

### La balanza de pagos y la cronología de los acontecimientos económicos

La débil situación de la balanza de pagos en Rusia en agosto de 1998 y la crisis de su mercado financiero y del rublo tienen similitud con la crisis mexicana de diciembre de 1994.<sup>12</sup> Hasta agosto de 1997, Rusia mantenía una banda de flotación, que sobrevaluó el rublo ruso, y el sector externo aportaba divisas vía ingresos petroleros y balanza de capitales. El principal componente de los flujos de capitales extranjeros eran inversiones de portafolio. En el cuadro 3, podemos apreciar que en la cuenta corriente, el superávit de más de 12 mil millones de dólares en 1996 se reduce a un superávit de sólo 2,920 mil millones de dólares en 1997.<sup>13</sup> Esto es un reflejo de la caída de los precios del petróleo y del menor ingreso de inversión extranjera. En el primer trimestre de 1998, la cuenta corriente ya refleja un déficit de -1,500 millones de dólares, a la par que se reducen las reservas que durante todo el periodo muestran una constante fuga de capitales.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Ver Cristian Leriche y J. Froilán Martínez, "El sector externo de la economía mexicana", *El Cotidiano*, núm. 83, 1997, p. 41.

<sup>13</sup> Ver balanza de pagos anexa, donde se presenta el agregado del cuadro 3.

<sup>14</sup> Ver el renglón de errores y omisiones.

A pesar de todo, habría que remarcar que el calendario de pagos internacionales, en relación con los indicadores macroeconómicos de la economía rusa, no era de una gravedad tal que ameritase las medidas tan fuertes como la moratoria, la suspensión de operaciones de mercado de deuda, y la confiscación (congelamiento) de cuentas de los inversionistas. La sobrerreacción del gobierno y de los mercados obedece a que se combinan los elementos de la transición a la economía de mercado con la compleja situación política de Rusia y el nerviosismo de los mercados globalizados.

Como se muestra en el cuadro 4, la relación de los pagos por deuda externa al PIB era sólo del 3% en 1997 y del 3.1% en el primer semestre de 1998. De la misma manera, la relación déficit presupuestal-PIB no presentaba mayores problemas.<sup>15</sup>

La crisis de las instituciones financieras internacionales y los efectos de la crisis asiática fueron un factor importante en el desenvolvimiento de la crisis rusa, que por primera vez se manifestó en noviembre y diciembre de 1997. Los inversionistas extranjeros abandonaron la deuda interna del gobierno ruso (GKO) y las acciones de emisoras rusas. A fines de 1997, salieron del país 6 mil 500 millones de dólares en lugar de los 5 mil millones de dólares como se esperaba. El valor de este conjunto de activos financieros cayó y los no residentes no deseaban adquirirlos ni con tasas del 18-20% reales. Al inicio del año siguiente la situación se estabilizó y el Banco Central se concentró en la reforma monetaria.<sup>16</sup> Este primer impacto de la crisis asiática no fue de consideración. Rusia, como todos los mercados emergentes ante cualquier *shock*, incrementaba la tasa de interés; sin embargo, los efectos de las alzas en las tasas fueron de muy corta duración debido a los problemas del déficit público y fiscales.<sup>17</sup> En los meses de enero y febrero de 1998, se sintió la siguiente onda de la crisis proveniente

<sup>15</sup> Ver el renglón 6 del cuadro 4.

<sup>16</sup> El Banco Central de Rusia llevó a cabo varias reformas monetarias como parte de la lucha contra la inflación, incluyendo la eliminación de tres ceros en la moneda y la consecuente sustitución del circulante.

<sup>17</sup> Uno de los puntos más difíciles de lograr en la reconstrucción de la economía rusa hacia el capitalismo, ha sido el desarrollo de un sistema fiscal.

**Cuadro 3**  
**Balanza de pagos de la Federación Rusa.**  
**1994-1997, y primer trimestre de 1998**  
**(agregados básicos, millones de dólares)**

	1994	1995	1996	1997	1998-I
CUENTA CORRIENTE	9301	7957	12058	2921	-1498
Ingresos de inversiones y pagos al factor trabajo (servicios factoriales)	-1782	-3368	-5339	-8495	-1320
Balance de transferencias corrientes	-94	57	42	-642	-314
Balance de operaciones de capitales e instrumentos financieros	-8897	-93	-4002	4340	3145
<i>Balance de operaciones de capital</i>	2051	-347	-463	-797	-92
Transferencias de capital	2051	-347	-463	-797	-92
<i>Balance financiero</i>	-10948	254	-3538	5137	3237
Inversiones directas	538	1658	1708	3751	498
Inversiones de portafolio	81	-1623	9743	45439	3552
Otras inversiones	-11619	9529	-16346	-42099	-1722
Reservas	1896	-10386	2841	-1936	892
Ajustes a las reservas*	-1844	1076	-1484	-19	18
Errores y omisiones netos	-404	-7863	-8056	-7261	-1647
<i>Saldo total</i>	0	0	0	0	0

\*En las reservas internacionales de la Federación Rusa se incluyen los activos líquidos del Banco de Rusia y del Ministerio de Finanzas en los bancos residentes, lo cual no corresponde a la metodología de elaboración de la balanza de pagos, es por esto que se incluye este ajuste.

Fuente: *Financial izvestia*, agosto de 1998.

**Cuadro 4**  
**Indicadores analíticos del servicio de la deuda externa**  
**de la Federación Rusa al primer trimestre de 1998**  
**(miles de millones de dólares)**

Indicador	I. trimestre 1998	I. trimestre 1997	IV. trimestre 1997	1997
1. Calendario de pagos por deuda externa	2.9	3.8	3.7	13.7
2. Pagos realizados de deuda externa	2.2	1.6	2.5	7.4
3. Producto Interno Bruto*	94.1	107.0	125.6	461.9
4. Relaciones de pagos a PIB, %				
- por calendario (columna 1/columna 3)	3.1	3.5	3.0	3.0
- realizado (columna 2/columna 3)	2.3	1.5	2.0	1.6
5. Ingresos presupuestales consolidados	19.9	19.9	41.4	118.5
6. Relaciones de pagos de deuda a presupuesto, %				
-por calendario (columna 1/columna 5)	14.5	19.0	9.0	11.5
-realizado (columna 2/columna 5)	10.9	7.9	6.0	6.2
7. Exportaciones de mercancías y servicios no factoriales	20.9	23.9	28.8	102.4
8. Coeficiente de servicio real de deuda externa	13.8	15.8	12.9	13.3
9. Coeficiente de servicio real de deuda externa en por ciento (columna 2/columna 7)	10.4	6.6	8.7	7.2

\*A precios Corrientes.

Fuente: *Financial izvestia*, agosto de 1998.

de los mercados asiáticos, esta vez acompañada de una fuerte caída de los precios internacionales del petróleo; las tasas de interés se elevaron a niveles superiores al 40%. En este entorno, se sintieron las presiones devaluatorias sobre del rublo en los mercados financieros.

En mayo de 1998, el papel de los mercados asiáticos se reduce; a partir de ese momento la especulación afecta principalmente los mercados cambiarios. Con la crisis de Indonesia los inversionistas extranjeros de todo el mundo recibieron la recomendación de retirarse de los mercados de alto riesgo; por

mo" de los bancos al colocar recursos en eurobonos rusos y, al mismo tiempo, desestabilizar la situación interna jugando a la baja del rublo. Sin embargo, esta posición de los bancos era natural, pues el gobierno ruso había acudido con frecuencia a la deuda interna, sobre todo, a partir de 1995 (como se muestra en el cuadro 5). Este incremento notable de la deuda interna se explica por la reducción paulatina del ingreso neto de las colocaciones de deuda, lo cual a la vez que eleva la tasa de interés, crea mayor presión sobre los precios e inestabilidad de los bonos y obligaciones del gobierno (GKO), único instrumento financiero.

**Cuadro 5**  
**Bonos de deuda interna e ingresos presupuestales del gobierno ruso**

	Ingreso neto presupuestal obtenido en el mercado de deuda (GKO-OFZ) (miles de millones de rublos)	Porcentaje de la colocación de deuda interna (GKO-OFZ), que ingresó al presupuesto. (porcentajes)
1993	0.2	96.7
1994	5.8	75.8
1995	27.5	47.4
1996	30.3	20.7
1997	22.0	8.9
1198 (enero-mayo)	-0.1	-0.2

Fuente: *Itogui*, 25 de agosto de 1998, pp. 18, 19.

primera vez, Rusia fue incluida en la lista de países con problemas.<sup>18</sup> En esta ocasión el Banco Central llevó la tasa de interés hasta niveles de 50% y después 150%, no sin manifestarse públicamente en contra de la especulación encabezada por los bancos rusos.<sup>19</sup> El Banco Central denunció la falta de "patriotis-

En esta situación de crisis latente de la deuda interna los inversionistas, incluyendo los bancos, buscarían refugiarse en el dólar, como ocurrió posteriormente.

Los altos rendimientos en GKO eran muy buena inversión, ya que con la banda de flotación ("corredor cambiario") el tipo de cambio estaba prácticamente fijo y la libre convertibilidad del rublo garantizaba ganancias en divisas,<sup>20</sup> pero ante la inminencia de una crisis

<sup>18</sup> Una de las críticas más fuertes a los organismos financieros internacionales, por parte de los gobiernos de los países de "mercados emergentes", ha sido la forma indiscriminada de generalizar recomendaciones en torno al riesgo país. No se toman en cuenta las características particulares de cada país ni el momento que viven las economías. En Rusia, no se consideró ni siquiera por parte de estos organismos internacionales el hecho de que se trata de una economía en una transición muy particular (de una economía planificada a una de mercado), y en complejas condiciones políticas. El FMI y el BM se negaron a apoyar al gobierno ruso antes del desencadenamiento de la crisis, sin medir las consecuencias que esto implica para la economía global, y para la situación política interna de Rusia, y, por lo tanto, del mundo.

<sup>19</sup> Como mencionamos los bancos rusos empezaron sus funciones con operaciones tipo pirámide, las cuales

posteriormente fueron prohibidas. Muchos bancos quebraron y afectaron a los depositantes. Los bancos que sobrevivieron hicieron operaciones básicamente en el mercado de divisas con la introducción de la convertibilidad rublo al dólar, pero al imponer un tipo de cambio semifijo con el "corredor" de divisas (banda de flotación), la actividad fundamental de los bancos se orientó al mercado de deuda interna.

<sup>20</sup> No es sino hasta después del 17 de agosto cuando se congelaron los depósitos en dólares de los cuentahabientes. Las cuentas en dólares ofrecían rendimientos similares o mayores a los de Estados Unidos.

de pagos se empezó a hablar sobre devaluación y congelación de la deuda del gobierno.

En junio de 1998, el gobierno ruso se dirigió al FMI solicitando un crédito estabilizador por 15 mil millones de dólares. El Banco Central se comprometió a no incrementar la circulación, sino a fortalecer las reservas, con el fin de terminar el ataque contra el rublo y duplicar las divisas en poder del instituto central. El FMI presionó al gobierno para que retirara el sistema de las obligaciones estatales e invitó a los inversionistas a cambiar estos documentos por eurobonos, pero los inversionistas no respondieron manteniendo sus posiciones en GKO.

A fines de julio y en agosto, los factores externos, la caída del yen y del índice Dow Jones, influyeron en la situación de manera definitiva. En el mercado interbancario, creció el número de obligaciones no cumplidas, generando una crisis de credibilidad que paralizó este mercado. Ante el incremento de la demanda de dólares, el Banco Central introdujo límites para los bancos en la compra de divisas, éstos podían comprar sólo la cantidad que demandasen sus clientes, lo que era una clara indicación de la inminencia de la devaluación.

El problema de la deuda pública tampoco fue repentino. Durante los últimos cinco años, incluyendo mayo de 1998, el crecimiento de la deuda pasó de 1 millón de rublos (nominal) a 440 mil millones. El ingreso neto vía deuda interna creció sistemáticamente hasta 1996, llegando a ser el 33% del presupuesto. A partir de entonces la tendencia se revierte y pasa a ser el 22% del presupuesto en 1997, pero sin disminuir el volumen de la emisión. Así, de cada 100 rublos que se emitían en 1995, 74 rublos ingresaban al presupuesto; en 1997, sólo ingresaban 15 de cada 100 rublos; y en los primeros meses de 1998, ni siquiera ingresaba un rublo. Esto implicaba enormes rendimientos de los GKO, atrayendo recursos de otras fuentes, sobre todo desplazando el ahorro que pudiese dirigirse al sector productivo.

Todo el tiempo, el gobierno esperaba lograr la estabilidad financiera que permitiese recuperar el tan esperado crecimiento, y

descuidaba el sector productivo y el sistema fiscal.

## Los retos del nuevo gobierno ruso

La crisis del 17 de agosto, cuando se anunció la moratoria sobre el pago de la deuda externa y el no pago de la deuda interna,<sup>21</sup> significó en realidad la devaluación del rublo y el abandono del corredor cambiario. La devaluación y la adopción de un régimen cambiario de libre flotación eran una conclusión lógica. Lo que realmente sorprendió a los analistas y desestabilizó los mercados, fue el default de la deuda pública al igual que de las obligaciones en divisas con las empresas privadas y con los bancos. La deuda interna representaba cerca del 40% del PIB,<sup>22</sup> y el total de la deuda externa era de menos del 50% del PIB, cifras altas pero manejables.

En el programa económico del nuevo primer ministro se habla de la emisión controlada como una salida al problema de pagos. Pero la emisión implicaría una indexación de la economía, lo que, a su vez, significaría una mayor inflación en virtud del nivel de emisión necesaria para resolver el problema de pagos.

El Banco Central de Rusia tendrá que resolver varios problemas sustanciales en su programa monetario. Restablecer el sistema de pagos y llevar a cabo una emisión de billetes controlada; restaurar el mercado interbancario de divisas y el mercado de valores; atacar las consecuencias de la moratoria de la deuda externa y crear un mecanismo asegurador de los depósitos del público en los bancos en coordinación con el gobierno.

<sup>21</sup> En las cuentas de los bancos están congelados 300 mil millones de rublos de los depósitos de la población. Además, 50 mil millones de rublos en GKO-OFZ. Estos depósitos ya se han depreciado al doble desde la crisis del 17 de agosto (*Dengui*, no. 36, de 23 de septiembre, 1998, p. 18).

<sup>22</sup> La suspensión de pagos sobre la deuda interna implica su recalendarización. A fines de agosto de 1998, el gobierno ruso anunció que, en lo que resta del año, se liquidarán de 14 a 20 mil millones de rublos, y en 1999, de 44 a 80 mil millones de rublos con la finalidad de resolver el problema. *Itogui*, 25 de agosto de 1998, p. 19.

**Anexo**  
**Balanza de pagos de la Federación Rusa 1994-1997 y primer trimestre de 1998.**  
**Agregados básicos, millones de dólares**

	1994	1995	1996	1997	1998-I
<i>Cuenta corriente</i>	9301	7957	12058	2921	-1498
Mercancías y servicios	11177	11268	17355	12058	135
Exportaciones	76219	93268	103507	102448	20866
Importaciones	-65042	-81917	-86153	-90390	-20730
Mercancías	17838	20807	23069	17270	1124
Exportaciones	67826	82663	90563	88928	17956
Importaciones	-49989	-61856	-67494	-71657	-16832
Servicios	-6661	-9539	-5714	-5212	-989
Exportaciones	8392	10522	12945	13520	2909
Importaciones	-15053	-20061	-18659	-18732	-3898
<i>Ingresos de inversiones y pagos al factor trabajo (servicios factoriales)</i>	-1782	-3368	-5339	-8495	-1320
Ingreso	3500	4278	4333	4258	2458
Pago	-5282	-7646	-9672	-12753	-3778
Pagos al factor trabajo	-114	-303	-406	-342	-85
Ingreso	108	166	102	226	51
Pago	-222	-469	-507	-568	-137
Pagos por inversiones	-1668	-3065	-4933	-8153	-1235
Ingreso	3392	4112	4232	4032	2407
Pago	-5060	-7177	-9165	-12185	-3642
<i>Balance de transferencias corrientes</i>	-94	57	42	-642	-314
Ingreso	449	803	762	347	59
Pago	-543	-746	-720	-989	-372
<i>Balance de operaciones de capitales e instrumentos financieros</i>	-8897	-93	-4002	4340	3145
<i>Balance de operaciones de capital</i>	2051	-347	-463	-797	-92
Transferencias de capital	2051	-347	-463	-797	-92
Ingreso	5523	3122	3066	2137	341
Pago	-3472	-3469	-3529	-2934	-433
<i>Balance financiero</i>	-10948	254	-3538	5137	3237
<i>Inversiones directas</i>	538	1658	1708	3751	498
En el exterior	-101	-358	-771	-2489	-125
En Rusia	640	2016	2479	6241	623
<i>Inversiones de portafolio</i>	81	-1623	9743	45439	3552
Activos	114	-1705	-172	-156	-97
Obligaciones	-33	82	9915	45595	3649

**Anexo**  
**Balanza de pagos de la Federación Rusa 1994-1997 y primer trimestre de 1998.**  
**Agregados básicos, millones de dólares**  
**(continuación)**

	1994	1995	1996	1997	1998-I
<i>Otras inversiones</i>	-11619	9529	-16346	-42099	-1722
Activos	-17683	4947	-29306	-26664	-5097
Divisas	-5740	39	-8908	-13464	328
Saldos en cuentas corrientes y depósitos	162	4327	-1000	977	1550
Créditos comerciales y adelantos	3698	8043	-9501	-6791	-2360
Créditos (líneas abiertas)	9536	8641	9499	6983	1861
Deuda reestructurada	-12771	-10553	-9475	-3048	-3688
Ajustes en deuda por retrasos en pagos	-3860	-4928	-9773	-11458	-2572
Otros activos	-1312	-622	-149	136	-218
Obligaciones	6064	4582	12959	-15435	3375
Divisas nacionales	-325	391	-230	-20	34
Saldos en cuentas corrientes y depósitos	1686	2464	1547	-4694	-961
Créditos comerciales y adelantos	-978	-8050	-799	-64	85
Créditos obtenidos (no reestructurados)	2197	7723	8888	12878	3867
Deuda reestructurada	3162	1131	2672	-24045	602
Otras obligaciones	321	922	881	511	-252
Reservas	1896	-10386	2841	-1936	892
Ajustes a las reservas*	-1844	1076	-1484	-19	18
Errores y omisiones netos	-404	-7863	-8056	-7261	-1647
Saldo total	0	0	0	0	0

\*En las reservas internacionales de la Federación Rusa se incluyen los activos líquidos del Banco de Rusia y del Ministerio de Finanzas en los bancos residentes, lo cual no corresponde a la metodología de elaboración de la balanza de pagos, es por esto que se incluye este ajuste.

Fuente: *Financial Izvestia*, agosto de 1998.

El actual primer ministro Evgueni Primakov, además de superar la crisis política interna, debe enfrentar los siguientes problemas: recuperar la confianza de los mercados financieros internacionales, para lo cual tiene que reiniciar el pago de la deuda externa; restablecer el sistema bancario, para lo cual debe mejorar las condiciones de supervisión, y re-

sarcir con programas creíbles las pérdidas originadas por la supresión de los GKO; conducir la inminente reducción del número de bancos, de manera que no desarticule totalmente el sistema financiero. El objetivo fundamental del nuevo gobierno será lograr el esperado crecimiento económico que la economía rusa todavía no ha conocido desde el periodo soviético.



## Después del despido

Desocupación y familia obrera



Margarita Estrada Iguíniz

**Estrada Iguíniz, Margarita.** *Después del despido. Desocupación y familia obrera.* México, CIESAS, 1996, 226 pp.

En estos tiempos de fin de siglo, en los que pareciera existir desinterés por escribir, publicar y promover revistas o libros sobre el mundo laboral, encontrar uno que lo aborde describiendo y analizando aspectos fundamentales de la vida cotidiana del obrero y del contexto en el que éste se desenvuelve; es en verdad de reconocerse y agradecerse; así, el esfuerzo por editar la obra de Margarita Estrada.

Hay en sus páginas diversidad de temas: un recuento sucinto de seis décadas del desarrollo industrial en México y los múltiples avatares que lo han acompañado; la migración del campo a los nacientes centros industriales del país; las políticas gubernamentales para la creación de infraestructura, tanto física como en los

terrenos salarial y de seguridad social; la organización sindical obrera y el planteamiento de mejores condiciones de vida y de trabajo. También se mencionan las transformaciones en la planta productiva con la implementación de la tecnología y su acelerada innovación y, como consecuencia de esto, la reubicación de la industria nacional dentro de la división internacional del trabajo, así como sus efectos en la cantidad y "calidad" de los individuos necesarios para mover el aparato productivo. Todos estos elementos acaban reflejándose en un incremento del despido, del desempleo y de la desocupación, temas centrales estudiados por la autora.\*

Es importante destacar la minuciosa indagación que, desde la perspectiva antropológica, la autora realiza, a través de entrevistas a trabajadores de la industria petrolera y manufacturera, así como a algunos de sus familiares, con la finalidad de ilustrar en situaciones concretas y específicas los fenómenos sociales del despido, del desempleo y de la desocupación. Este proceso de investigación le ha permitido dar cuenta pormenorizada de las variadas estrategias creadas y del sin fin de problemas vividos por dichos sectores, buscando paliar de la mejor manera los devastadores estragos tanto en los aspectos materiales, como emocionales, de esta "plaga" que arrasa con la estabilidad laboral de miles de personas, y que, en este México de fin de milenio, se erige como definitoria del proceso de *eventualización* en el empleo.

Al final del texto se encuentran valiosos anexos que muestran información vertida en cuadros estadísticos; referente cuantitativo de la investigación, complementada con acertadas referencias bibliográficas. Después de estas breves acotaciones, sólo me queda recomendar su lectura para toda aquella persona interesada en los ires y venires del mundo laboral.

*Luis Ángel Gómez*

\* Es interesante la distinción que hace la autora de estos conceptos y el significado que les da.

# Orientación bibliográfica

- Anderson, Sara, John Cavanagh y David Ranney (eds.), *Nafta's First Two Years: The Myths and Realities*, Washington, D.C., Institute of Policy Studies, 1996.
- Banco Mundial, *El mundo del trabajo en una economía integrada. Informe sobre el desarrollo*, Washington, D.C., Banco Mundial, 1997.
- Bensusán, Graciela, "La agenda laboral del TLC: entre candados y dientes", *Revista Perfiles Latinoamericanos*, núm. 4 (FLACSO-México).
- (coord.), *Estándares laborales después del TLCAN*, México, FLACSO- F. Ebert, 1999.
- Bensusán, Graciela y Bodil Damgaard, "Estándares laborales y distribución del ingreso en su relación con el comercio", *Revista Integración y Comercio*, enero-abril de 1999.
- Bensusán, Graciela y Arnulfo Arteaga (coord.), *Integración regional y relaciones industriales en América del Norte*, México, UAM-Iztapalapa-FLACSO, 1996.
- Bowles, Samuel y Herber Gintis, "Políticas igualitarias que incrementan la productividad", *Revista internacional del trabajo*, vol. 144, núm. 4-5 (Ginebra, OIT), pp. 627-655.
- Campa, Lance y Stephen Diamond (eds.), *Human Rights, Labor Rights and International Trade*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- Damgaard, Bodil, *Sindicalismo y globalización. Un estudio comparativo del sector electrónico en México y Estados Unidos*, tesis de doctorado, FLACSO Sede México, 1997.
- Ehrenberg, D., *Labor Markets and Integrating National Economies*, Washington D.C., Brookings Institution, 1996.
- Hansenne, Michel, "El comercio y las normas de trabajo ¿Cabe llegar a un acuerdo sobre normas laborales comunes?", *Revista Internacional del Trabajo*, vol 115, núm. 2, 1996 (Ginebra, OIT).
- Hernández Laos, Enrique, "México costo laboral y competitividad manufacturera", en Amadeo, E. et al., *Costos laborales y competitividad industrial en América Latina*, Ginebra, OIT, 1997.
- Herzenberg, Stephen and Jorge Pérez-López (eds.), *Labor Standards and Development in the Global Economy*, Washington, D.C., US Department of Labor, 1990.
- Juárez, Huberto y Steve Babson (coords.), *Enfrentando el cambio. Obreros del Automóvil y Producción Esbelta en América del Norte*, México, Benemérita Universidad de Puebla, 1998.
- Lee, Eddy, "Globalization and Labour Standards: A Review of Issues", *International Labor Review*, vol 136, núm. 2, 1997.
- OCDE, *Trade, Employment and Labour Standards. A Study of Core Workers Rights and International Trade*, París, OCDE, 1996.
- Pérez-López, Jorge, "Conflict and Cooperation in U.S-Mexican Labor Relations: The North American Agreement on Labor Cooperation", *Journal of Borderland Studies*, vol. 11, núm. 1, primavera de 1996.
- STYPS y U.S Department of Labor, *A Comparison of Labor Law in the United State and Mexico: An Overview*, Report prepared for The First Annual US-Mexico International Labor Law Conference in Mexico, City, octubre de 1992.
- Seminario: Mercado de trabajo, una perspectiva comparada tendencias generales y cambios recientes, El Colegio de México (1992) *Ajuste estructural, mercados laborales y TLC*, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.
- Tan, Lucilla and Don Reeves, *Labor Standards in a Global Economy: Issues and Options*, Nueva York, FES-Bread for the World Institute. Occasional paper no. 6, noviembre de 1996.
- Tokman, Víctor y José Wurgaft, *Las tendencias hacia la integración económica subregional: problemas y oportunidades para la seguridad social*, Ginebra, OIT, 1994.
- Ulman et al., *Labor and an integrated Europe* Washington, D.C., The Brookings Institution, 1993.
- Von Potobsky, Gerardo, "La normatividad laboral frente a la reestructuración, el desarrollo y la globalización de la economía", *Separata de la Revista de Relasur*, núm. 6, 1995.

CONSEJO NACIONAL PARA LA CULTURA Y LAS ARTES

**RADIO EDUCACIÓN**  
XEEP, 1060 KHZ.



TRANSMITE  
LAS 24  
HORAS CON  
100,000  
WATTS DE  
POTENCIA

**... Y LA  
RADIO SE  
HIZO**



# imep

POLÍTICA MEXICANA  
PANORAMA Y SIGNIFICADOS

Es un conjunto de servicios informativos acompañados de análisis e interpretaciones sobre los más importantes acontecimientos de la vida política de México y de su relación con el mundo.

**CLAVES POLÍTICAS.** Servicio que contiene análisis político sobre los acontecimientos más relevantes de cada *semana*.

**PERSPECTIVA POLÍTICA.** Ensayo interpretativo *mensual* de la situación de la política mexicana y de sus repercusiones en todos los ámbitos de la vida nacional e internacional.

**PERSPECTIVA ECONÓMICA.** Ensayo interpretativo *mensual* de la situación de la economía mexicana y de su comportamiento en el contexto internacional.

**EXPEDIENTES.** Servicio mensual en el que se concentra la información documental, estadística e histórica de carácter económico, político y jurídico que fundamenta los análisis e interpretaciones de los hechos políticos de México que el IMEP realiza.

Estos productos se envían por mensajería. Para mayor información comunicarse al INSTITUTO MEXICANO DE ESTUDIOS POLÍTICOS, A.C. a los teléfonos 598-6520, 598-6430. FAX 611-0080.

Para adquirirlas puede dirigirse a las librerías de la  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Informes: UAM-Azcapotzalco, DCSyH Coordinación  
de Difusión Cultural Tel. 7244309

## A nuestros colaboradores:

Como órgano de expresión de los esfuerzos de investigación que se abocan al estudio riguroso del presente, los artículos que en **EL Cotidiano** se publiquen deberán dar cuenta, en lo posible, de los logros o resultados del trabajo de investigación que realizan los autores respecto a problemáticas actuales del acontecer nacional, con un sustento empírico amplio (sistematizado en cuadros, gráficas, recuadros, etc.), independientemente del enfoque teórico-metodológico empleado.

La Dirección evaluará la oportunidad de la publicación de los trabajos presentados de acuerdo con la estructura programática de los números y con base en el dictamen que sobre cada trabajo emitan los miembros del Consejo Editorial, especializados en los temas abordados, así como otras personalidades de reconocida autoridad intelectual en la materia, externas a la estructura orgánica de la Revista.

Dado que **EL Cotidiano** puede consultarse por Internet, se da por entendida la conformidad de los autores para que sus trabajos publicados en la Revista sean puestos en línea.

El Consejo de Redacción y el editor de la Revista se reservan el derecho a cambiar o introducir títulos y subtítulos a los artículos, así como a realizar la corrección de estilo correspondiente. Asimismo, el Consejo de Redacción se reserva el derecho de devolución de originales.

Con objeto de facilitar y optimizar el proceso de edición, los trabajos propuestos para su publicación deberán sujetarse a las siguientes normas:

1. Ser inéditos y presentados preferentemente en español.
2. Acompañarse de una ficha que contenga los siguientes datos del autor(es): nombre completo, dirección, número telefónico y de correo electrónico, título y disciplina, institución donde labora, área de investigación, datos del proyecto en curso y referencia de sus principales publicaciones.
3. Salvo petición expresa del Consejo de Redacción, la extensión de los artículos será de entre 15 y 20 cuartillas de texto foliadas (doble espacio, 27 renglones y 65 golpes de máquina por línea), o bien, de un número de caracteres entre los 27 mil y 33 mil.
4. Los trabajos deberán ser presentados en original, por duplicado, acompañados del disquet con su correspondiente versión de computadora, preferentemente en formato: WinWord 6.0 o anterior, Word Perfect 5.1 o anterior, Excel 5.0 o anterior, Ventura Publisher 4.11 o anterior, Pager Maker 5.0 o anterior (PC), Page Maker 6.0 o anterior (MAC), Photoshop 3.0 o anterior (MAC), Illustrator 5.0 o anterior (MAC), Quark XPress, 3.1 o anterior (MAC), formato .TXT y Formato .EPS.
5. Cada artículo deberá iniciar con una síntesis del contenido a tratar, cuya extensión sea de entre siete y diez líneas (entre 450 y 600 caracteres). Se indicarán también al menos dos palabras clave de identificación temática del trabajo.
6. Los artículos deberán incluir subtítulos para facilitar la lectura y comprensión del texto.
7. Las referencias históricas, teóricas o metodológicas serán consideradas como un apoyo; cuando sea estrictamente necesario hacerlas explícitas se insertarán por medio de notas al texto. De la misma manera, se evitarán las introducciones demasiado largas.
8. Las notas y las referencias bibliohemerográficas deberán ser numeradas mediante un superíndice y colocadas al final del texto, igualmente a doble espacio. Toda referencia bibliográfica deberá ser remitida desde el cuerpo del artículo e incluir los siguientes datos, preferentemente en el mismo orden: nombre del autor, título del libro o del artículo según sea el caso, lugar, editorial y año de publicación (ejemplo: Calva, José Luis *et al.* *La agricultura mexicana frente al Tratado de Libre Comercio*. México, Universidad Autónoma de Chapingo, 1992). Es pertinente anotar que la Revista *no* utiliza el sistema *Harvard* de anotación de fuentes. Por lo que respecta a las referencias hemerográficas, los datos a incluir son los siguientes: nombre del autor, título del artículo, título de la publicación, lugar de edición (prescindible), año, volumen y número, fecha de edición y páginas de ubicación del artículo citado (ejemplo: Bensusán, Graciela. "Los sindicatos mexicanos y la legalidad laboral", *Revista Mexicana de Sociología* (México, DF), año LVI, núm. 1, enero-marzo de 1994, pp. 45-78).
9. Los cuadros, gráficas e ilustraciones que se incluyan deberán ser numerados, remitidos desde el cuerpo del artículo y contar con un título breve, señalando en cada caso la fuente de información; asimismo, deberán ser presentados en original, cada uno en hoja separada, en tonos de blanco y negro suficientemente contrastantes, aptos para su reproducción.

# EL Cotidiano

Se distribuye en las siguientes  
librerías de la ciudad de México

**EL SOTANO COYOACÁN**  
Miguel Ángel de Quevedo N° 209  
C.P. 04310

**LIBRERÍA INTERNACIONAL**  
Av. Sonora N° 206  
Col. Hipódromo Condesa

**LIBRERÍA HAMBURGO**  
Insurgentes Sur N° 317  
C.P. 06170

**EL JUGLAR**  
**LIBROS, ARTE, CAFE Y COMUNICACIONES**  
Manuel M. Ponce N° 233  
Col. Guadalupe Inn

**LIBRERÍA DE LA FACULTAD  
DE ECONOMÍA (UNAM)**  
Ciudad Universitaria

**LIBRERÍA CIDE**  
Km. 16.5 de la carretera  
México-Toluca

**EL SOTANO DE LA ALAMEDA**  
Av. Juárez N° 64  
C.P. 06050

**LIBRERÍA EUREKA**  
Av. Universidad N° 1195  
Col. Del Valle  
03100

**EDICIONES QUINTO SOL**  
Glorieta del metro  
Insurgentes

**FONDO DE CULTURA ECONÓMICA**  
**LIBRERÍA OCTAVIO PAZ**  
Miguel Ángel de Quevedo N° 125

**LIBRERÍA GANDHI PALMAS**  
Av. Paseo de las Palmas N° 840  
Col. Lomas de Chapultepec

**LIBRERÍA DEL PÓRTICO**  
Eje Central N° 24  
Col. Centro

**LIBRERÍA GANDHI**  
Miguel Ángel de Quevedo N° 128  
C.P. 01070

**LIBRERÍA SALVADOR ALLENDE**  
Copilco N° 181

**LIBRERÍA JOSÉ VASCONCELOS, UAM**  
Pedro Antonio de los Santos N° 84  
San Miguel Chapultepec

**SOTANO INDEPENDENCIA**  
Independencia N° 68-4

**LIBRERÍA IBERO**  
Prolongación Paseo de  
la Reforma N° 880

**VOCEADORES DESPACHO BENÍTEZ**  
Morelos N° 76-A  
Col. Juárez

**UAM - AZCAPOTZALCO**

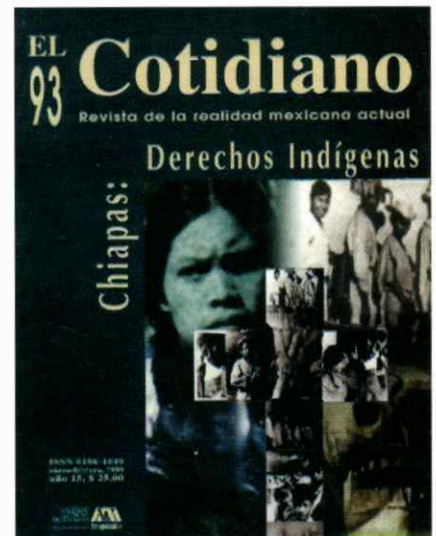
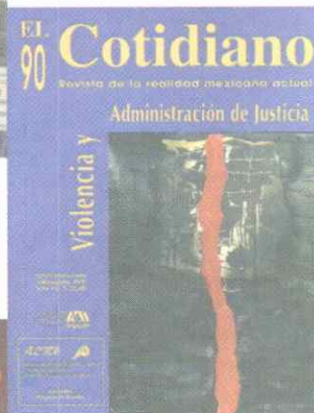
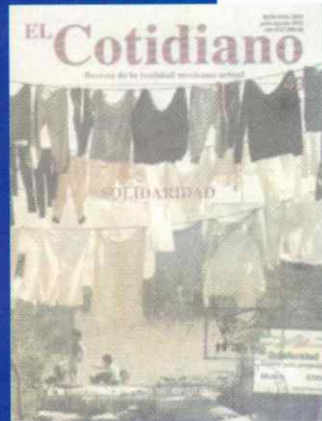
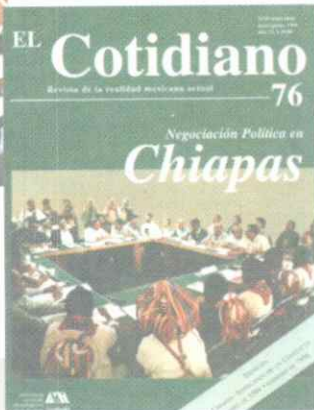
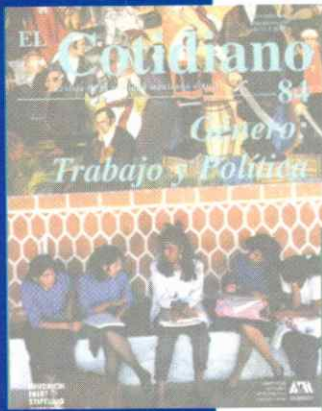
**UAM - IZTAPALAPA**

**UAM - XOCHIMILCO**

**LIBRERÍAS DE CRISTAL**

Para el interior de la República Mexicana:

**CASA AUTREY, S.A. DE C.V.**  
Av. Taxqueña N° 1798  
Col. Paseos de Taxqueña  
Tel: 697-71-33



# EL Cotidiano

# 15

aniversario  
1984 - 1999