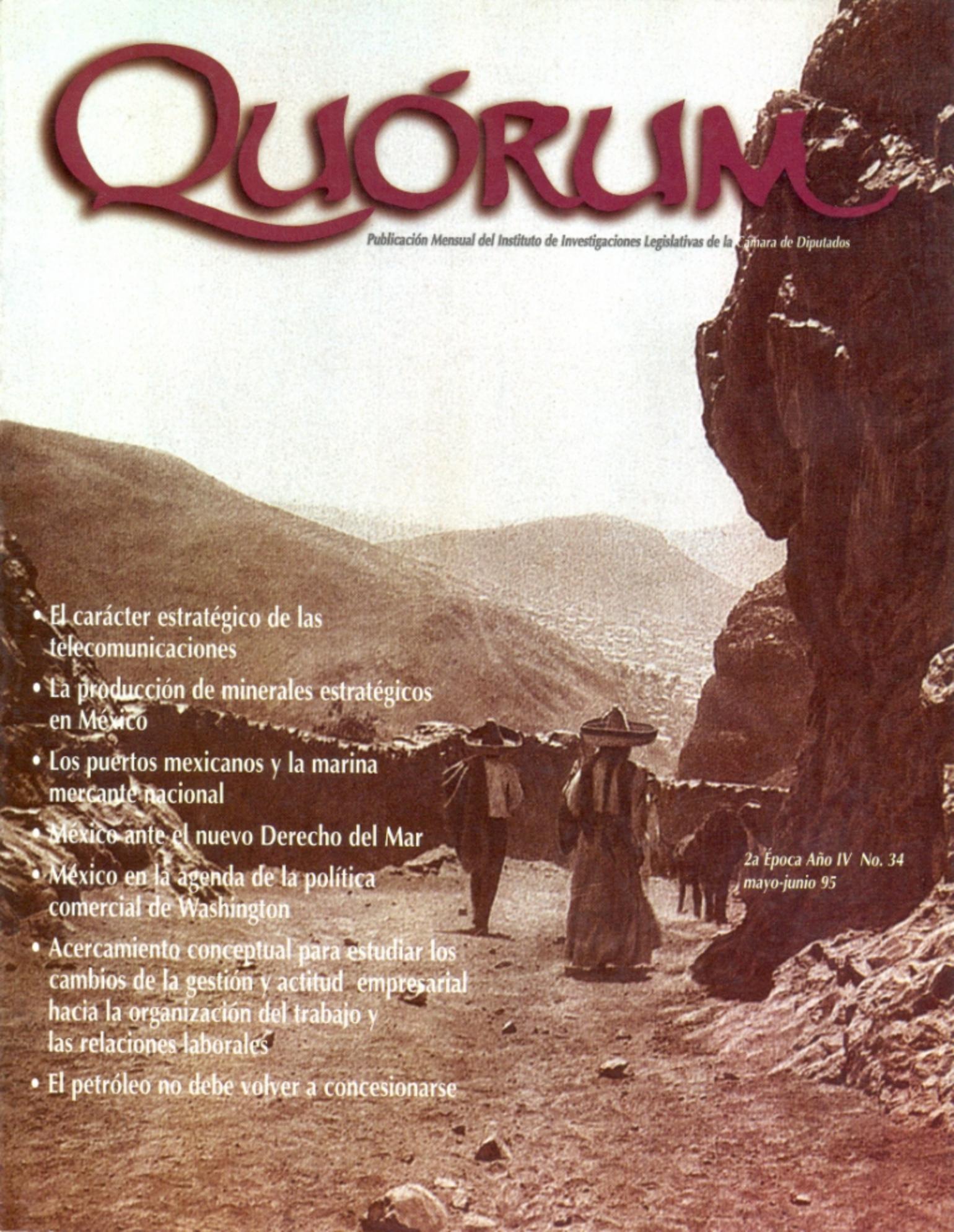


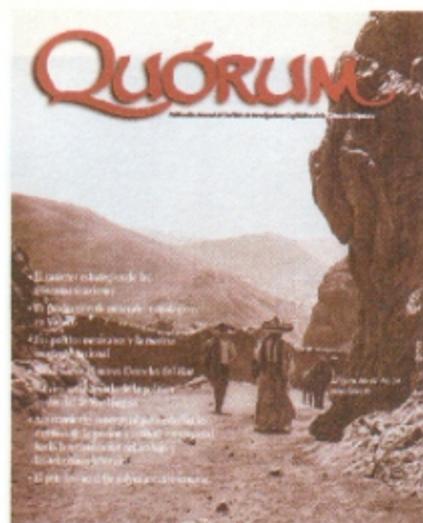
QUÓRUM



Publicación Mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados

- El carácter estratégico de las telecomunicaciones
- La producción de minerales estratégicos en México
- Los puertos mexicanos y la marina mercante nacional
- México ante el nuevo Derecho del Mar
- México en la agenda de la política comercial de Washington
- Acercamiento conceptual para estudiar los cambios de la gestión y actitud empresarial hacia la organización del trabajo y las relaciones laborales
- El petróleo no debe volver a concesionarse

2a Época Año IV No. 34
mayo-junio 95



Nuestra portada

Hugo Brehme, Fotografía
Camino a Pachuca. Estado de Hidalgo, hacia 1923

QUÓRUM: (Voz latina, genit. pl. del relativo *quí, que, quod*.) m. Número de individuos necesarios para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos.

Real Academia de la Lengua Española.

Coordinador Editorial

CÉSAR AUGUSTO MORENO

Coordinador de Administración

OMAR MORALES BARRERA

Producción Editorial

GUILLERMO A. TAPIA GONZÁLEZ

Distribución

ANTONIO RENTERÍA ESTRADA

Diseño gráfico y edición

GRUPO EDITORIAL MIGUEL ÁNGEL PORRÚA
Amargura 4, San Ángel, 01000 México, D.F.



QUÓRUM, Publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados. Reg. en SEP ante la Dirección General del Derecho de Autor No. 206/98,352. Certificado de Licitud ante la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la SC en trámite. Certificado de Franquicia Postal ante SEPOMEX en trámite.

Los artículos firmados son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente directrices del Instituto.

El material publicado puede reproducirse total o parcialmente, previa comunicación por escrito a la Revista QUÓRUM.

Av. Congreso de la Unión s/n Col. El Parque, Deleg. Venustiano Carranza, 15960 México, D.F., Tel. 628-1421 / 628-1300 / ext. 3127, 3128, 3129

Este ejemplar es gratuito. Tiraje 10,000 ejemplares

Directorio



Presidente de la Gran Comisión

DIPUTADO HUMBERTO ROQUE VILLANUEVA

Secretario de la Gran Comisión

DIPUTADO JUAN JOSÉ OSORIO PALACIOS

Secretario de la Gran Comisión

DIPUTADO JOSÉ NATIVIDAD GONZÁLEZ PARÁS

Presidente del Comité de Asuntos Editoriales

DIPUTADO JESÚS RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ

Oficial Mayor

ARTEMIO MEIXUEIRO SIGÜENZA

Tesorero

ISAAC BUENO SORIA

Coordinador General de Comunicación Social

RAMIRO PINEDA MURGUÍA

COMITÉ DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

Presidente

DIPUTADO JORGE MORENO COLLADO

Primera Secretaria

DIPUTADA CONSUELO BOTELLO TREVIÑO

Segundo Secretario

DIPUTADO JUAN MANUEL CRUZ ACEVEDO

Tercera Secretaria

DIPUTADA MARÍA ELENA YRÍZAR ARIAS

Cuarto Secretario

DIPUTADO ANTONIO TENORIO ADAME

DIPUTADA MARÍA GUADALUPE MORALES LEDESMA

DIPUTADO FRANCISCO PERALTA BURELO

DIPUTADO RICARDO FIDEL PACHECO RODRÍGUEZ

DIPUTADO JOSÉ ROSAS AISPURO TORRES

DIPUTADO JOSÉ FRANCISCO LOZADA CHÁVEZ

DIPUTADO CARLOS HUMBERTO ACEVES Y DEL OLMO

DIPUTADO MARTÍN AURELIANO MONTAÑO ARTEAGA

DIPUTADO AGUSTÍN MAURO JORDÁN ÁRZATE

DIPUTADO PINDARO URÍOSTEGUI MIRANDA

DIPUTADO JOSUÉ VALDÉS MONDRAGÓN

DIPUTADA MARÍA DEL SOCORRO RAMÍREZ ORTEGA

DIPUTADO JOSÉ FELICIANO GARCÍA PERAZA

DIPUTADO IGNACIO CASTILLO FLORES

DIPUTADO JUAN SALGADO BRITO

DIPUTADA MARÍA TERESA GÓMEZ MONT Y URUETA

DIPUTADO ALEJANDRO ZAPATA PEROGORDO

DIPUTADO JOSÉ GERARDO DE LOS COBOS SILVA

DIPUTADO SERGIO TEODORO MEZA LÓPEZ

DIPUTADO GERARDO DE JESÚS ARELLANO AGUILAR

DIPUTADO GONZALO ALARCÓN BÁRCENA

DIPUTADO GRACO LUIS RAMÍREZ GARRIDO ABREU

DIPUTADO JOSÉ DE JESÚS ZAMBRANO GRIJALVA

DIPUTADO ALEJANDRO MORENO BERRY

DIPUTADA MARÍA CRISTINA DÍAZ SALAZAR

DIPUTADO FRANCISCO MALDONADO RUIZ

Presentación

3

Hidalgo

5

Primera Parte. Análisis***El carácter estratégico de las telecomunicaciones***

Jaime J. Arceo Castro

15

***La producción de minerales estratégicos en México:
una visión geográfica***

Álvaro Sánchez-Crispín

21

Los puertos mexicanos y la marina mercante nacional

Alberto Morales Barrera

29

México ante el nuevo Derecho del Mar

Víctor Carlos García Moreno

35

México en la agenda de la política comercial de Washington

María Cristina Rosas

37

***Acercamiento conceptual para estudiar los cambios de la gestión
y actitud empresarial hacia la organización del trabajo
y las relaciones laborales en América Latina***

Laura Palomares Esquivel

Leonard Mertens

47

El petróleo no debe volver a concesionarse

Adolfo del Castillo Martínez

61

Segunda Parte. Documentos Internos***Exposición de Motivos e Iniciativa de Reforma al cuarto párrafo
del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos***

Ernesto Zedillo Ponce de León

Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

65

***Dictamen con proyecto de Decreto que reforma
el cuarto párrafo del artículo 28 de
la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y
de Comunicaciones y Transportes de la Cámara de Diputados***

73

Tercera Parte. Sección cultural***Consolidación de la Independencia de México:
23 de noviembre "Día de la Armada"***

Armando Espínola Bernal

77

Presentación

La sociedad moderna debe ser capaz de reconocer sus problemas más apremiantes y aportar ideas y sugerencias para plantear las mejores soluciones.

El establecimiento de mecanismos de diálogo y de intercambio de ideas, entre los diversos sectores de la sociedad y sus representantes en el Poder Legislativo, es de suma importancia. Uno de éstos, radica en la palabra escrita.

A estas ideas responde la Revista *Quórum*, cuyo objetivo fundamental es abrir sus páginas al pluralismo, a la reflexión y al diálogo; a proporcionar elementos de juicio de la realidad nacional y a ofrecer alternativas para enfrentar los problemas del país.

Desde esta perspectiva, *Quórum* ha recogido en este número, diversos análisis sobre el carácter estratégico de actividades económicas fundamentales para el desarrollo de nuestro país; tal es el caso de las telecomunicaciones, la producción de minerales, el petróleo, además de situaciones relacionadas con aspectos del comercio internacional, los puertos y la Marina Mercante y el nuevo Derecho del Mar.

Como apoyo a nuestros lectores y para una mejor comprensión del tema de las telecomunicaciones y de los ferrocarriles, la segunda parte presenta la exposición de motivos e iniciativa de reforma al párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, así como el dictamen y decreto de esta reforma.

Como complemento, *Quórum* presenta en su sección cultural un breve documento sobre la consolidación de la independencia de México en el último reducto de los españoles, San Juan de Ulúa, Veracruz.

Queremos expresar nuestro agradecimiento a los colaboradores de este número, así como al Gobierno del Estado de Hidalgo y al licenciado Jorge Rojo García de Alba, director general de Relaciones Públicas de la Cámara de Diputados, por el material fotográfico proporcionado, el cual muestra el rico patrimonio cultural y natural de ese estado. El Instituto de Investigaciones Legislativas aporta en el editorial de *Quórum*, datos históricos relevantes de esa entidad federativa y breves biografías de sus hombres ilustres.

**Instituto de Investigaciones Legislativas
Coordinación Editorial**



Hidalgo

Semblanza histórica

En Hidalgo, los toltecas dejaron huellas imborrables de su gran cultura. Tollantzingo (Tulancingo) fue fundada por el legendario Ce Acatl Topiltzin Quetzalcóatl como su capital y después fue trasladada a Tollan (Tula).

Arquitectura, pintura y escultura fueron artes dominadas espléndidamente por los maestros toltecas, de tal forma que, entre los mexicas, a quienes labraban la piedra con arte y destreza, eran llamados "toltecas". Sus monumentos han resistido el paso del tiempo y quedan templos que dan muestra de su calidad.

La leyenda de Ce Acatl Topiltzin Quetzalcóatl dio lugar a la espera de los hombres blancos y barbados de Oriente. A la llegada de los españoles los pueblos que habitaban el territorio de Hidalgo eran tributarios de los mexicas.

La dominación española se inició por Apan y después se extendió a todo el territorio, pero la acción de los misioneros fue más valiosa que la militar para la conquista del territorio. Ellos introdujeron la ganadería, aunque la principal actividad económica de la época colonial fue la minería, que se explotó 10 años después de la conquista de Tenochtitlan; la plata era el principal mineral que se extraía.

Hacia 1551 Bartolomé de Medina logró perfeccionar el método de amalgamación y con ello se dio un gran impulso a la explotación de minerales argentíferos; dicho método se utilizó por vez primera en hacienda de la Purísima Grande de Pachuca. Mucha de la plata sirvió para la formación de capitales nacionales y europeos.



Gigantes de Tula

En 1810 el cura de Nopala, Miguel Correa, se levantó en armas formando un ejército, con el cual derrotó a Michelena. En 1811 se sublevaron los indígenas de Zacualtipán y de Mexitlán. En 1812 los insurgentes llegaron a dominar las poblaciones más importantes de la región, inclusive Pachuca. A lo largo de la lucha se distinguió el insurgente José Francisco Osorno.

En abril de 1821 los generales Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria tomaron Tulancingo;

en esta ciudad editaron el periódico *Mosquito de Tulancingo*, en el que se difundieron ideas que sirvieron para unificar a los insurgentes.

Los primeros gobiernos republicanos facilitaron la introducción del vapor a la explotación minera, con lo que se obtuvieron magníficos resultados.

Durante la invasión norteamericana (1847) los hidalguenses derrotaron cerca de Huejutla a una fuerza yanqui que invadía a la República Mexicana procedente de Tampico. Luchar contra los invasores y a favor de la libertad, fue la acción patriótica del pueblo de este estado.

El presidente Benito Juárez decretó el 7 de junio de 1862 la creación del Segundo Distrito Militar del Estado de México, bajo la autoridad de un jefe político, cuya responsabilidad era organizar la resistencia contra la invasión francesa. Esta disposición se debía, en parte, a las gestiones de varios diputados federales oriundos de la región, que pedían la creación del

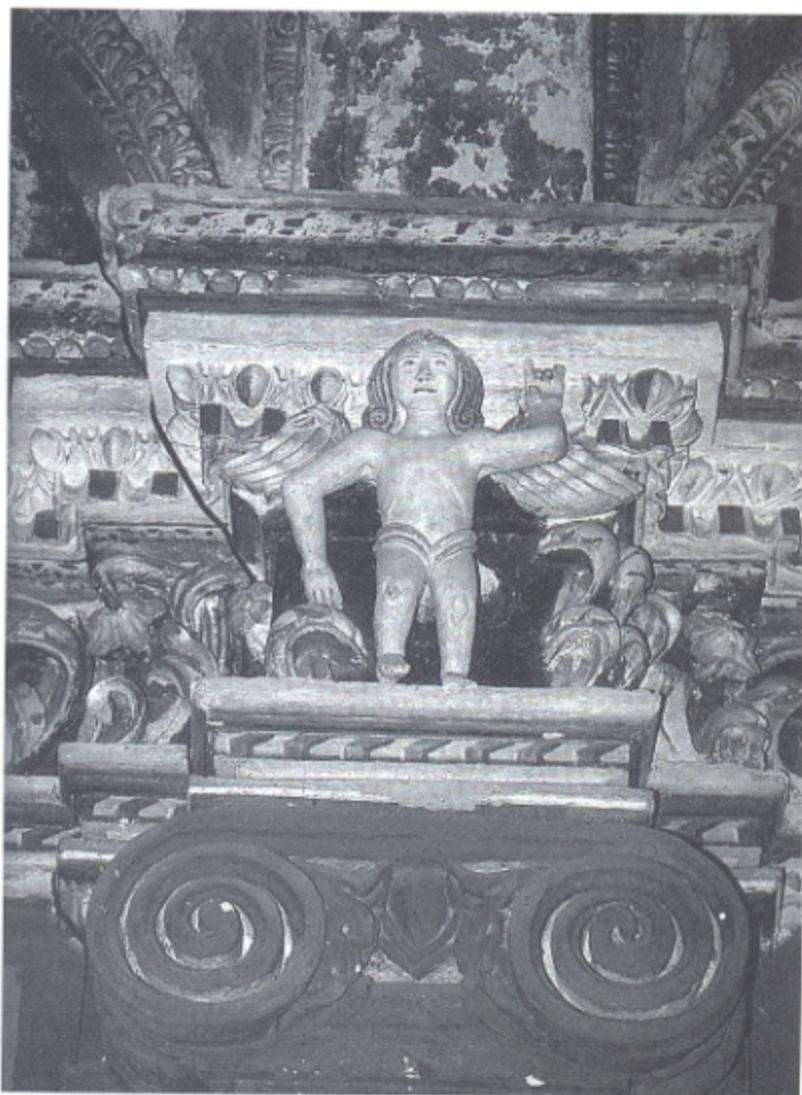
Estado de Hidalgo. En 1862 fue apoyada dicha petición por varias importantes poblaciones de esa entidad. En 1867 los diputados hidalguenses lograron que el Congreso General consultara a la legislatura del Estado de México y el 15 de enero de 1869 el Congreso de la Unión decretó la creación del Estado de Hidalgo con el territorio que antes abarcaba el Segundo Distrito Militar del Estado de México. Se instaló el Congreso Constituyente y en 1870 se promulgó la primera Constitución local.

En 1869 empezaron las manifestaciones de inconformidad y rebeliones de los indígenas hidalguenses, que pedían la restitución de sus tierras. Estos movimientos fueron encabezados por un indígena apellidado Sosa y, aunque la situación de violencia que convulsionaba al Estado duró hasta 1877, se consiguieron algunos avances materiales y culturales con el establecimiento del Instituto Científico y Literario, la publicación del *Periódico Oficial* y la introducción del telégrafo en 1869. Se declaró obligatoria la instrucción primaria y se hicieron carreteras y caminos. Se inauguró el servicio eléctrico, se construyeron vías férreas, y se pusieron en servicio los tranvías de la ciudad de Pachuca.

La intransigencia del régimen de Porfirio Díaz propició la fundación, a principios de siglo, de la Corporación Patriótica Privada, que fue precursora de la lucha contra la dictadura. En 1910 se fundó el Club Antirreeleccionista "Benito Juárez", que apoyó a Madero y cuyos integrantes se levantaron en armas al reelegirse don Porfirio Díaz.

Al ser asesinado el presidente Madero, sus seguidores hicieron a Zimapán capital del estado y continuaron la lucha contra Díaz. Los constitucionalistas lograron el triunfo y con ello empezó a forjarse la nueva imagen de la entidad; se expedieron leyes protectoras para los trabajadores, sobre pensiones y socorros a los empleados públicos; se creó el Departamento del Trabajo y la Comisión Local Agraria, que inició el reparto de tierras entre los campesinos que lucharon en la Revolución. Hoy el Estado de Hidalgo marcha por rumbos que harán que su pueblo goce de los beneficios de la Revolución mexicana.

Ornamentación barroca en la capilla de la Hacienda de Santiago Tetlapayac, en Almoloya





Hacienda de San Pedro Tochatlaco, en Tlanalapa



Fachada principal de la Hacienda de Huapaicalco, en Tulancingo

Algunos hombres ilustres

Julián Villagrán (1760-1813)

Nació en Huichapan. Fue uno de los iniciadores del movimiento de Independencia. Estaba en contacto con los conspiradores de Querétaro, y al descubrirse el movimiento, encabezó la lucha por la Independencia en Huichapan y Zimapán.

Miguel Correa (¿-1824)

Propietario del curato de Nopala. Formó un fuerte ejército y derrotó a Michelena. Colaboró con Morelos y fue comandante de Uruapan en 1815.

Pedro María Anaya (1794-1854)

Originario de Huichapan. Fue ministro de Guerra y más tarde ocupó la Presidencia de la República.

Vicente García Torres (1811-1894)

Periodista, fundador de uno de los más importantes periódicos de México *El Monitor Republicano*, en el que colaboraban los más notables escritores de su tiempo.

Ignacio Rodríguez Galván (1816-1842)

Nació en Tizayuca. Poeta y dramaturgo. Trabajó para el cuerpo diplomático. Entre sus obras más destacadas están *El precito*, *La Capilla*, *Muñoz Visitador de México*, *La hija del oidor*, *La procesión* y *Manolito el pisa verde*.



Hidalgo, paisaje



Hidalgo, paisaje

Aniceto Ortega del Villar (1825-1875)

Nacido en Tulancingo. Médico y compositor. Figura entre los más notables obstetras mexicanos del siglo pasado, fue una de las figuras del medio musical más sobresalientes de su época. Autor de la Marcha Zaragoza, himno patriótico para los liberales durante la intervención francesa.

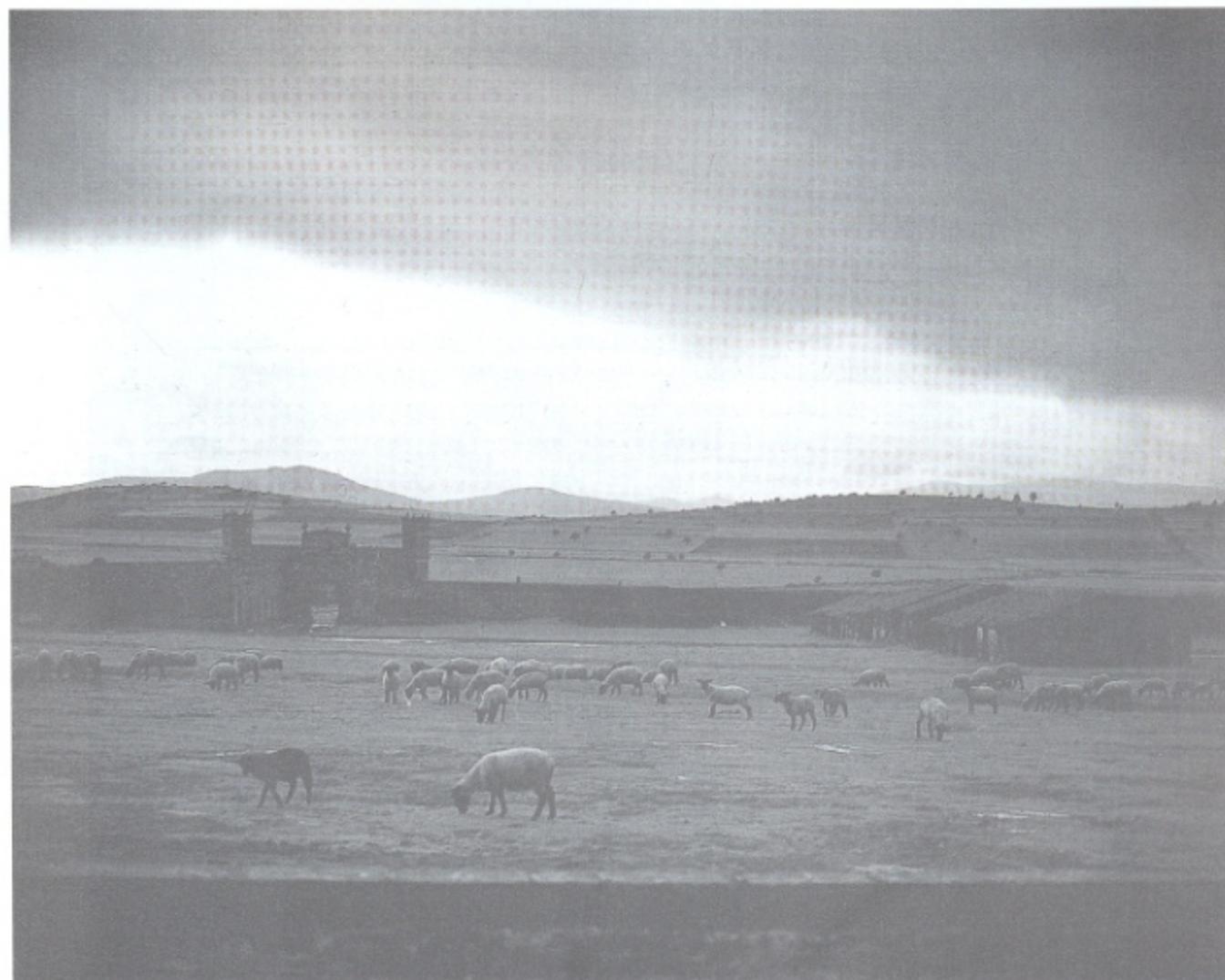
Manuel Fernando Soto (1825-1896)

Nació en Tulancingo. Abogado. Ocupó los cargos de diputado, magistrado de la Suprema Cor-

te de Justicia y gobernador del Estado de México. Luchó por la creación del Estado de Hidalgo. La capital de la entidad se llama Pachuca de Soto en su honor.

Gabriel Mancera (1839-1925)

Nació en Pachuca. Ingeniero. Constructor del ferrocarril Hidalgo y del Noroeste. Ocupó los cargos de diputado y senador. Realizó numerosas obras de beneficencia, y mejoras para la minería.



Calpanería de la Hacienda de Tetlapayac, en Almoloya

Felipe Ángeles (1869-1919)

Nacido en Molango. Realizó una brillante carrera en el Colegio Militar, se le considera como uno de los más destacados técnicos del Ejército Mexicano, Francisco Villa y Felipe Ángeles lograron las más notables victorias militares de la Revolución mexicana.

Efrén Rebolledo (1877-1929)

Nacido en Actopan. Poeta. Diplomático. Sus dos primeros libros fueron *Cuarzos* e *Hilo de Corales*, los que aparecen en joyeles y fueron editados en París, también vivió en Noruega donde escribió *Caro Victrix* y *Salamandra*.

Alfonso Cravioto (1883-1955)

Nacido en Pachuca. Abogado, político y escritor. Fundador de la Revista *Savia Moderna*. Ocupó los cargos de director de Bellas Artes, subsecretario de Educación Pública, fue electo diputado al Congreso Constituyente de 1916-1917.

Rafael Vega Sánchez

Nació en Huichapan. Fundó el Club Antirreeleccionista "Benito Juárez". Escribió varios libros y artículos de poesía. Fue editor del periódico *El Constituyente* y diputado al Congreso Constituyente de Querétaro.

Javier Rojo Gómez

Nació en Huichapan. Fue gobernador de Hidalgo y jefe del Departamento del Distrito Federal. Gobernador de Quintana Roo y secretario general de la Confederación Nacio-



Capilla de la Hacienda San Lorenzo en Emiliano Zapata

nal Campesina. Dirigió las obras del río Lerma; expropió grandes terrenos convirtiéndolos en colonias populares, para beneficiar a más de un millón de mexicanos.

Alfonso Corona del Rosal (1904)

Nació en Ixmiquilpan. Abogado y general. Fue director del Banco del Ejército, gobernador de Hidalgo, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, secretario de Patrimonio Nacional y jefe del Departamento del Distrito Federal.

Mujeres ilustres

Matilde Gómez de Rubio

Nació en Ixmiquilpan. Profesora escritora, en Francia se diplomó en Literatura Francesa. Catedrática en el Instituto Internacional de Niza. Amplia ha sido su producción literaria, entre sus obras se mencionan: *Siluetas femeninas*; *Mujeres en la historia*, editadas en París. En México ha publicado: *Madres de los grandes hombres*; *Las viudas de los dioses*; *La epopeya de la independencia mexicana a través de las mujeres*; y muchas otras; por lo que ha sido objeto de numerosos reconocimientos nacionales e internacionales, como las Palmas Académicas de Francia; Venera y Palmas Académicas de la Academia Nacional de Geografía e Historia.

Margarita Michelena (1917-?)

Nació en Pachuca. Escritora y poetisa. Inició su carrera literaria en la revista *América*. Ha colaborado en otras publicaciones nacionales y extranjeras como *Examen*, *México en la Cultura*, *Américas* de la Unión Panamericana de Washington, *Casa de la Cultura* de Ecuador, etcétera. Dirigió la revista literaria *El Libro y el Pueblo* de la Secretaría de Educación Pública y también la revista poética *Respuestas*. Ha escrito libros de poesía y un ensayo.

María Luisa Ross (¿-1945)

Nació en Tulancingo. Profesora y periodista. Estudió en el Conservatorio Nacional donde también fue profesora. Desplegó una gran actividad dentro de la educación. Fundó Radio Educación; fue rectora de la biblioteca del Museo Nacional; fue también fundadora de la Cruz Roja Mexicana. Al fundarse *El Universal* entró a formar parte de su redacción y publicó en dicho diario interesantes trabajos y algunas novelas cortas. Dirigió *El Universal Ilustrado*. Su obra está formada por poesías y cuentos infantiles principalmente. Entre sus obras destacan *Memorias de una niña*, *Lecturas selectas* y *Cuentos sentimentales*.

El carácter estratégico de las telecomunicaciones

JAIME J. ARCEO CASTRO

Una de las razones para calificar de estratégica a la industria de las telecomunicaciones, que abarca la transmisión y recepción de voz, datos e imagen por vía alámbrica o mediante espectro radioeléctrico, es que constituye un insumo para todo el resto de la economía, convirtiéndose en causa fundamental de los incrementos en productividad de la industria y los servicios, y es el sector que ha registrado mayores cambios tecnológicos.

A partir del nacimiento de la telegrafía en el siglo pasado, el desarrollo de la telecomunicación ha sido vertiginoso, sucediéndose en cadena una serie de descubrimientos: los tubos al vacío, los semiconductores, la tecnología digital, los cables de fibra óptica y los desarrollos de equipos y sistemas; hasta llegar al dominio de la tecnología espacial que posibilitó que en 1957 fuera lanzado el primer satélite artificial. Este recurso se multiplicó y en la actualidad hay más de 3,600 satélites en órbita, y se estima que alrededor de 200 más han sido proyectados para proporcionar comunicación móvil, eliminando la limitación sobre las comunicaciones en cualquier parte de la Tierra.

Otro recurso característico de nuestra época es la computadora y su interconexión por redes, y protocolos de computación que proporcionan las normas necesarias para que distintas computadoras puedan comunicarse entre sí. El enlace entre equipos de cómputo puede darse en la red telefónica, las redes privadas o con tecnología celular; con la característica de interactividad en muchos de los casos. La convergencia de las tecnologías de la

Jaime J. Arceo Castro

Actualmente es diputado federal por el X distrito electoral en el Distrito Federal, en la LVI Legislatura. Ocupa el cargo de representante de la H. Cámara de Diputados, ante el Consejo de la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental de la Zona Metropolitana del Valle de México; es también miembro de las comisiones de Energéticos, Comunicaciones y Transportes, y de la Comisión Especial de Comunicación Social; secretario de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía. Fue Asambleista en la II Asamblea de Representantes del D.F. Es ingeniero en Comunicaciones y Electrónica egresado del Instituto Politécnico Nacional; con estudios de posgrado en la Universidad Tecnológica de México, donde obtuvo el grado de Maestro en Organización; también hizo estudios de Telemedición y Control en Boston, Massachusetts, y de Organización de Sistemas en París y en Canadá. Fue Director General de Telégrafos Nacionales de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; primer director del organismo TELENALES y director general del Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal. Ocupó los puestos de presidente del Colegio de Ingenieros Mecánicos y Electricistas y de la Unión Mexicana de Asociaciones de Ingenieros. Ha sido catedrático en el Instituto Politécnico Nacional y en la UNAM, y ha publicado diversas obras principalmente sobre transporte y desarrollo metropolitano.

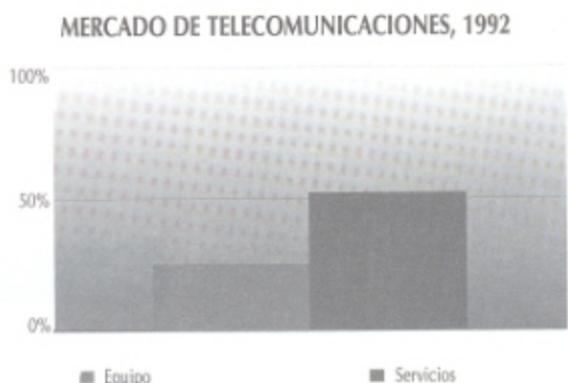
telecomunicación, la informática y la radiodifusión es uno de los principales factores de cambio, unido a las múltiples presiones sobre los sistemas y estructuras tradicionales de las telecomunicaciones como consecuencia de la globalización de actividades económicas cada vez más informatizadas y competitivas.

Por otro lado, los nuevos perfiles del entorno tecnológico y político resultantes de la fusión cada vez más intensa de telecomunicación y radiodifusión quedan ilustrados por la aparición de los llamados servicios de "medios nuevos" o "multimedios", en los que interactúan el teléfono, la televisión, las computadoras y sus aparatos periféricos como el fax, el módem y otros más. Una de las razones básicas de la evolución radica en el hecho que la separación tradicional entre las telecomunicaciones y la radiodifusión es artificial, y carece de fundamento técnico, pues es el resultado de decisiones reglamentarias del pasado, ya que, por un lado, los servicios de radiodifusión no se utilizan ahora sólo para información social, educación y ocio, y por otro, las telecomunicaciones rebasan el marco del mero intercambio bilateral en teleconferencias multilaterales.

Ante esta nueva situación, en los últimos años ha surgido una tendencia nueva y significativa hacia la fusión y la constitución de alianzas nacionales y mundiales entre organismos de telecomunicaciones, en las que destaca la estrategia de algunas empresas telefónicas a fusionarse con empresas de televisión por cable para diversificar sus servicios e ingresos, y no depender tanto del servicio básico de telefonía en un mercado abierto y sumamente competido.

Los servicios de telecomunicaciones y de su industria asociada son del mayor dinamismo, la red mundial de telecomunicaciones está constituida principalmente por más de 600 millones de líneas telefónicas y un mercado global del equipo, servicios, información, sis-

temas y aplicación de 535,000 millones de dólares anuales.



Situación actual de las telecomunicaciones en México

Las telecomunicaciones en México, como en muchos otros países, no habían sido consideradas por parte de los diferentes actores que en ella intervienen como un sector propiamente, como serían el energético o el agropecuario; se carece durante periodos considerables de una política sectorial formulada con claridad a nivel gubernamental y se adolece de una falta de visión de la contribución del sector al desarrollo del país en el más amplio sentido del término. Esto motivó un gran rezago en este campo con respecto a otros países, que se manifiesta en una cobertura reducida, costos más elevados en la mayoría de los servicios y calidad considerablemente inferior.

Nuestra infraestructura de telecomunicaciones no se corresponde con la magnitud económica del país, principalmente en lo que se refiere a la telefonía: mientras que la economía de México es una de las quince más grandes del planeta, nuestro país ocupa el lugar 70 en el nivel mundial, en cuanto a líneas telefónicas por cada 100 habitantes, relativamente inferior a la de muchos países de América Latina, a excepción de la telefonía móvil celular, en la que superamos a todos los

países latinoamericanos y algunos de los europeos. Este servicio es considerado generalmente más como un capricho de lujo que un elemento de servicio básico.

LÍNEAS TELEFÓNICAS PRINCIPALES

País	Líneas miles	Líneas p/100 habitantes	Proyección al año 2000	Móviles celulares miles
Canadá	16,246.60	59.21	76.79	1,022.80
Estados Unidos	144,056.70	56.49	65.92	11,033
España	13,792.20	35.29	53.77	180.3
Uruguay	492.1	15.72	28.46	1.7
Argentina	3,682.10	11.12	14.24	45
Panamá	242.7	9.67	12.69	-
Chile	436.9	8.92		64.4
Venezuela	1,804.30	8.71	11.65	20.9
México	6,753.70	7.54	12.49	267.2
Brasil	10,670.10	6.83	9.49	30.7
Ecuador	531.3	4.95	8.41	-
Paraguay	128.1	2.83	3.94	1.5
Perú	613.7	2.81	3.69	27.1

Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones. Cifras de 1992.

A partir de la privatización de Telmex, se han tenido sensibles mejoras: la planta telefónica ha alcanzado tasas de crecimiento superiores al 12 por ciento anual, con una inversión de más de 10,000 millones de dólares en tan sólo cuatro años; el número de solicitudes de líneas telefónicas pendientes de atención bajó, de 1'100,000 a tan sólo 196 mil, y se han incorporado 20,400 poblaciones al servicio, mientras que en 1989 eran solamente 7,000.

Dentro de las asignaturas pendientes podemos mencionar que no hay una mejora sensible en la calidad del servicio, sobre todo en lo que se refiere a interrupciones, reparación de averías y llamadas infructuosas en la red local.

Pero también las tarifas han tenido importantes incrementos, situándose como una de las más elevadas de nuestro continente, lo que llevó a que en 1992 Telmex obtuviera utilidades netas después de impuestos del 39.3 por ciento de sus ingresos.

TARIFAS TELEFÓNICAS (en dólares)

País	Costo de instalación	Abono mensual	Costo llamada local	Abono en por ciento del PIB/cápita	Utilidades netas por ciento
Canadá	27.10	9.1		0.5	12.8
Estados Unidos	43.70	11.1	0.09	0.6	10.3
España	280.80	12.8	0.09	1.0	7.3
Uruguay	347.50	5.4	0.04	2.2	31.1
Argentina	757.10	8.0	0.04	1.7	13.3
Panamá	10.00	10.0	-	5.3	5.9
Venezuela	39.50	1.6	0.02	0.4	20.5
México	485.40	7.4	0.13	2.4	39.3
Brasil	1,500.00	0.9	0.02	0.4	27.0
Ecuador	170.30	0.2	0.01	0.2	40.1
Paraguay	430.70	3.7	0.06	3.6	2.4
Perú	321.50	1.4	0.02	0.8	12.0

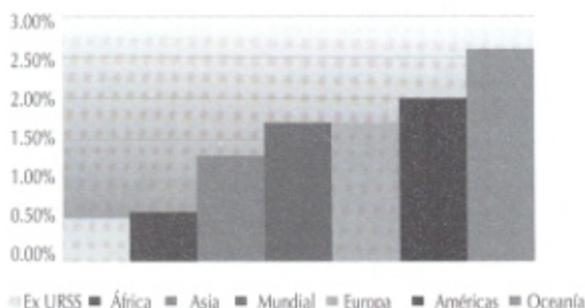
Fuente: Informe sobre el desarrollo mundial de las telecomunicaciones, 1994. Unión Internacional de Telecomunicaciones. Cifras correspondientes a 1992.

La comunicación vía satélite, anteriormente reservada en exclusiva al Estado, es operada, controlada y comercializada por el organismo público descentralizado Telecomunicaciones de México y está compuesto por tres satélites, los Solidaridad I y II y el Morelos II. Los Solidaridad se pueden utilizar en 23 países incluyendo el sur de los Estados Unidos, México, y Centro y Sudamérica. Con ellos se pueden ofrecer servicios de comunicación, fija o móvil, digital de voz, datos e imágenes. Actualmente se utilizan tres de las cuatro posiciones en la órbita geoestacionaria. Además de estos satélites, México cuenta con una posición en los 138° que opera en banda KU y cuatro posiciones entre los 60° y 70° que sólo podrán ser utilizadas para la transmisión de señales de televisión directa a los hogares (DBS).

En cuanto a la participación de la industria en el Producto Interno Bruto, mientras que el PIB nacional creció el 15.1 por ciento en el periodo 1988-1992, el del sector telecomunicaciones creció un 60.9 por ciento. Sin embargo, la participación de los servicios públicos de telecomunicaciones en el PIB todavía es bajo (1.3 por ciento) en comparación con los E.U. (3.23 por ciento), Canadá 2.29 por ciento, o

incluso la media mundial que alcanza 1.8 por ciento del PIB.

INGRESOS POR TELECOMUNICACIONES EN % DEL PIB
EN DIVERSAS REGIONES, 1991



Comunicaciones del futuro

El objetivo de las telecomunicaciones mundiales para finales de siglo, es disponer de un enchufe en la pared de cada hogar, oficina, fábrica o lugar público, que permita el acceso selectivo a un flujo compuesto de información procedente de una sola arteria internacional, al que pueda conectarse un teléfono, un aparato de TV, un computador, un télex, un aparato facsímil o cualquier terminal destinado a recibir, visualizar, almacenar, procesar o cursar información, todos ellos interconectados para comunicarse entre sí.

En las décadas de los sesenta y setenta, los sistemas de satélite fueron sustituidos por cables submarinos de fibra óptica para las telecomunicaciones en rutas de gran tráfico. Por ofrecer un recurso más barato y de calidad superior; pero en los noventa la presentación de proyectos como el IRUDIUM de red de satélites de órbita baja (LEO) girando en torno a la Tierra y dando acceso universal a pequeñas terminales portátiles, el Proyecto 21 y el Odyssey para servicios similares, reaniman a las comunicaciones por satélite y anticipan su preponderancia a principios del próximo siglo.

La mayoría de los llamados nuevos servicios de telecomunicaciones que se cursarán mediante sistemas satelitales o terrestres, son inalámbricos, lo cual significa que hacen uso de frecuencias en el espectro radioeléctrico para su prestación.

Como el espectro es un bien limitado, es obligatorio tener una adecuada administración del mismo para el óptimo aprovechamiento de estos servicios en beneficio del público en general.

Por otra parte, la concentración del 90 por ciento del parque de teléfonos móviles en los 24 países industrializados de la OCDE, induciría a pensar que esta tecnología tiene poco que poner a disposición de los países en desarrollo. La realidad es que dicha tecnología tiene mucho que ofrecerles, puesto que representa una opción viable a la tecnología tradicional de enlaces fijos a través de hilos, sobre todo en las zonas rurales con población dispersa y poco volumen de tráfico en donde resultaría sumamente costoso el tendido de líneas; adicionalmente, la conexión a la red telefónica se puede hacer prácticamente dentro de las siguientes 24 horas después de haber solicitado el servicio.

Por la flexibilidad que representa este sistema, se corren algunos riesgos que es necesario tener presentes: si se deja sólo a las fuerzas del mercado su desarrollo, puede concentrarse, como ha venido sucediendo, en usuarios de un solo sector, limitando su aplicación en áreas de beneficio social; por otro lado, la apertura comercial implica serios riesgos de competencia de fuera del país, ya que las comunicaciones móviles por satélite podrán ser prestadas por empresas extranjeras.

Reglamentación: desregulación y privatización

La Reglamentación de las telecomunicaciones data del siglo XIX; los servicios telefónicos, de radiocomunicaciones y telemáticos han tendido a fusionarse en una legislación a veces an-

tigua, lo que indica que el marco ha resultado adaptable y apropiado para los nuevos servicios. Al comienzo, un objetivo relativamente sencillo de la reglamentación era la necesidad de garantizar el uso eficaz de recursos escasos (por ejemplo, las frecuencias radioeléctricas) y, a nivel internacional, la distribución equitativa y justa de esos recursos, y el acceso a ellos de todas las naciones. Éste sigue siendo el objetivo fundamental que requiere una definición más precisa, debido al rápido aumento del uso de esos recursos (como las crecientes necesidades de los países en desarrollo) y de su alcance (por ejemplo, órbitas geoestacionarias). Por tanto, las disposiciones para mantener el acuerdo internacional sobre la definición y aplicación de reglamentos sigue siendo una condición esencial del marco reglamentario.

La tendencia a la desregulación es consecuencia principalmente de que la tecnología no ofrece ya la excusa, ni siquiera los medios, para una reglamentación restrictiva, exceptuadas las constantes limitaciones de algunos

recursos nacionales concretos, como las frecuencias radioeléctricas o las órbitas geoestacionarias. Además, la diversidad y la elección de múltiples posibilidades no concuerdan muy bien con el control reglamentario, como lo demuestra la situación de los satélites: antes, los canales de telecomunicación iban de aparato a aparato, los accesos a esos canales podían definirse y controlarse claramente, con lo que los gobiernos disponían de un mecanismo fácil de reglamentación; ahora los satélites, con sus múltiples puntos de acceso, causan dificultades y complicaciones para controlarlos.

La amenaza de la desregulación es que los gobiernos pierdan, en un mercado abierto, el control tecnológico, recursos en su propia jurisdicción, secreto, control de la información, ingresos o impuestos. Pero el enfoque de la reglamentación moderna se basa principalmente en el control del acceso a recursos escasos en pie de igualdad, unido al mantenimiento de la calidad de servicio merced a la

POSIBLES ESCENARIOS DE LA EVOLUCIÓN FUTURA DE LAS TELECOMUNICACIONES

Escenario	Características	Hipótesis
1. Racionalización del mercado combinada con la globalización.	Unas pocas compañías mundiales de servicios de telecomunicación dominan la industria. Adquieren posiciones de mercado mediante fusiones y adquisiciones y por alianzas con actores pequeños del nivel secundario, especializados en un país o en un sector del mercado.	Las economías de escala y alcance son la principal fuerza impulsora, lo que significa que sólo algunos actores puedan alcanzar nivel suficiente para ofrecer una gama completa de servicios en todo el mundo. La propiedad de los sistemas mundiales de red de cable o de satélite es vital.
2. <i>Statu quo</i> , dominando los PTO sus mercados propios.	La mayoría de los países importantes mantiene un operador nacional con propiedad mayoritaria. Cierta competencia y propiedad extranjera en zonas marginales tales como las comunicaciones móviles, los satélites o las redes de valor agregado.	El factor dominante es la soberanía nacional por razones de seguridad nacional y de política industrial.
3. Actores múltiples y diversos entran en un mercado fragmentado de telecomunicaciones.	Niveles elevados de entrada en el mercado en materias tales como las comunicaciones móviles, datos y multimedia, desafiando a los PTO de enlaces fijos. Competencia entre las distintas tecnologías. Fragmentación de la industria de telecomunicaciones en una serie de mercados específicos de la tecnología y regionales.	El cambio tecnológico rápido reduce las economías de escala, lo que permite a las compañías de otras industrias (computadores, entretenimiento, etcétera) invertir en telecomunicaciones. Los PTO tradicionales mantienen una proporción decreciente de un mercado en expansión y hacen frente a la competencia de compañías con tecnologías alternativas (radio, satélite, televisión por cable).

Fuente: Informe sobre el desarrollo mundial de las telecomunicaciones. UIT.

normalización adecuada a nivel de la red y con el nivel internacional, con normas globales para un comercio internacional abierto en interés de todos.

Pese a que durante mucho tiempo se aceptó universalmente concebir a las comunicaciones como un monopolio natural en la infraestructura y los servicios, administrados y operados en la mayoría de los casos, por entidades estatales; en la actualidad la evolución desmiente estas concepciones como se evidencia en los modos de transmisión concurrentes y en competencia.



Por este motivo el punto de partida típico del debate sobre la reglamentación ha sido el régimen imperante de monopolio por parte de entidades gubernamentales, llevando a muchos países a efectuar una restructuración del sector sobre la base de una apertura de mercados y la renovación institucional y operativa, todo ello inserto en el marco de reformas económicas más amplias.

Pero en todos los foros internacionales se ha advertido que sería contraproducente acometer restructuraciones sobre la base de renovación institucional y operativa y hacia la apertura de mercados, sin acompañarlas de un marco normativo que refleje la estrategia escogida del desarrollo de las telecomunicaciones y de medidas reglamentarias facilitadoras del proceso, que dejen un mayor espacio a la competencia, y se establezcan reglas del juego claras en la autorización de concesiones, se definan las relaciones entre ellos (interconexión), y, lo más importante, vigilar que el juego se desarrolle de acuerdo con políticas de competencia, en la que todos los participantes cumplan con las obligaciones que se establezcan para beneficiar a los usuarios.

La transición de condición de monopolio a un mercado totalmente competitivo exige tener, además de un nuevo marco normativo que estimule el proceso, un órgano regulador autónomo y activo que supervise el cambio de un estado al otro, que estimule la competencia y que permita a los participantes potenciales en el mercado comprender mejor dicho mercado y sentir que, por lo menos, serán tratados de manera equitativa. Ese ente regulador debe ser la Comisión Reguladora de las Telecomunicaciones, consignada en la Ley Federal de Telecomunicaciones aún inexistente.

La producción de minerales estratégicos en México: una visión geográfica

ÁLVARO SÁNCHEZ-CRISPÍN

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo mostrar algunos de los rasgos relevantes de la producción de minerales estratégicos en México. A través de una visión geográfica, se revelan las características territoriales vinculadas con la extracción mineral objeto de estudio. La riqueza minera de México es conocida internacionalmente cuando se refiere a los metales preciosos, en particular la plata; en contraste, es menos divulgado el potencial del país en cuanto a los minerales llamados estratégicos, que son apreciados en industrias de punta, como la electrotécnica, la de producción de medios de transporte y algunas de la química básica, entre otras.

La minería fue el pivote económico fundamental de la ocupación del territorio mexicano, por parte de los españoles cuando llegaron en búsqueda de riquezas inconmensurables, de las que se tenía noción a través de leyendas como las que citaban a Quiviría y El Dorado. Aunque la cristalización de tales sueños no se dio, los conquistadores encontraron en su desplazamiento, por el actual norte y centro de México, depósitos minero-metálicos de primer orden. Los tipos de yacimientos minerales que serían explotados en las primeras etapas de la minería colonial fueron de tipo superficial, con contenidos polimetálicos de oro-plata-plomo-zinc-cobre, muy frecuentes en la corteza terrestre. Sin embargo, los españoles no se interesaron más que por la explotación aurífero-argentífera, que originó riquezas metálicas extraordinarias, en especial, en minas como las

Álvaro Sánchez-Crispín

Licenciado y maestro en Geografía por la UNAM. Doctor en Filosofía (Ph.D.) por la Universidad de Londres, Gran Bretaña. Posdoctorado en la Universidad de Joensuu, Finlandia. Investigador titular del Instituto de Geografía. Profesor del Colegio de Geografía de la UNAM. Jefe del departamento de Geografía Económica del IG. Investigador nacional. Sus áreas de interés son la Geografía Minera, la Geografía Regional de México y la Geografía Económica. Ha publicado más de 20 artículos de investigación en revistas de circulación internacional. Ha sido becario y profesor invitado en diversas universidades de Estados Unidos, Finlandia, España y Argentina. En 1994, obtuvo la Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos, en el área de Investigación en Ciencias Económico-Administrativas. Actualmente dirige proyectos sobre la economía carbonífera de Coahuila y la asimilación económica del territorio en Guerrero y Honduras.



de Pachuca, Guanajuato, Taxco y Zacatecas. El interés por los minerales acompañantes del oro y la plata, es decir, el cobre, el zinc y el plomo, llamados metales no-ferrosos por no aliarse con el mineral de hierro, fueron explotados de manera comercial sólo cuando los capitales estadounidense, británico y francés llegaron a explotar los depósitos del México independiente. Así se inicia un proceso de producción de minerales demandados por la industria de los países desarrollados, que se encontraba en un momento de expansión. Esta dinámica imprime a la minería nacional una huella aún presente, al grado de que los actuales sitios de extracción de mayor envergadura se relacionan con la obtención del cobre, como Nacozari y Cananea, en Sonora, y con la refinación de plomo-zinc, como el com-

plejo metalúrgico de Torreón, Coahuila, el más grande de América Latina.

No obstante este tipo de riqueza metálica del país, en la minería nacional existen otros sectores que son de significado para la economía, se trata por un lado de los minerales llamados industriales o no-metálicos, de los que México produce de manera importante, y los *minerales estratégicos*.

Los minerales estratégicos a escala planetaria

Entre los grupos minerales que se pueden distinguir en la corteza terrestre, el de los estratégicos cubre una variedad amplia; en él se incluyen, entre otros, los siguientes: antimonio, cadmio, cobalto, cromo, manganeso, tungsteno, uranio y zirconio. Dos son las características que comparten estos minerales: primero, su *distribución*

limitada en el planeta, en general restringida a muy pocos lugares y, segundo, su utilización en industrias que crean bienes de valor cotizado en las economías de los países desarrollados: aceros de determinados tipos con diferentes aplicaciones, equipo de guerra, satélites artificiales, tecnología de las comunicaciones y los transportes, y productos de la industria química básica como pigmentos y estabilizadores, entre otros. Una proporción importante de este tipo de minerales en el mundo, en especial el cadmio, el bismuto y el antimonio, se origina como sub-producto de la refinación de otros metales, entre ellos el cobre, el zinc y el plomo. Sin la disponibilidad de minerales estratégicos es difícil pensar en la fabricación de aviones supersónicos, tanques de guerra y armas, entre otros.

El aprovechamiento de los minerales estratégicos tiene una relación muy estrecha con cuestiones de Geografía Política, ya que algunas de las regiones donde se encuentran depósitos de este tipo pertenecen a países como Sudáfrica, China, Zaire y la ex Unión Soviética, cada uno de los cuales posee características geográfico-políticas especiales. Si se considera el caso de Sudáfrica, con la producción de minerales estratégicos más variada del mundo, se evidencia que el apartheid fue sostenido durante decenios como resultado del interés de los países ricos por tener acceso fácil a los bienes derivados de la riqueza minero-estratégica sudafricana; sin embargo, con la caída del régimen que soportaba la separación estricta de las razas, esta situación se ha modificado y habrá que esperar, en el mediano plazo, los resultados de los cambios internos dentro de la sociedad de ese país y su reverberancia sobre la economía minera.

China es otro ejemplo de país que abastece en proporción significativa al mercado internacional de minerales estratégicos, como el molibdeno, el vanadio y el titanio; en este caso, el problema es la competencia china frente

a otros países, que venden sus productos más caros y que tienen que pagar aranceles mayores. La zona de depósitos gigantes de la provincia de Shaba, en Zaire, con una extracción de cobalto que representa más de la mitad mundial, ha registrado problemas de invasiones separatistas en los últimos años. Por su parte, la Unión Soviética era, antes de 1992, un productor de primer orden de minerales estratégicos, al mismo tiempo que autoabastecía su propia industria con este tipo de materia prima. Con la desaparición de la URSS, varios de los yacimientos estratégicos han quedado en países como los de Asia Central o las repúblicas del Cáucaso; aún así, en el territorio siberiano, de la actual Rusia, se encuentran depósitos donde se explotan minerales como uranio, cromo y manganeso.

La producción de minerales estratégicos en México

Los patrones de distribución básicos de la Geografía de la Minería metálica mundial señalan que una parte sustancial de su producción estratégica, vital para los países industriales, se encuentra en los países del Tercer Mundo. En particular, se identifica una zona del mundo que concentra la producción de minerales estratégicos, con una dinámica de explotación por encima de los niveles medios internacionales y que se extiende en un área triangular cuyos vértices son: Ciudad del Cabo, Shanghai y Sydney. En esta forma, quedan insertos en la zona países como Sudáfrica, Australia, China, Indonesia, Malasia e India, que destacan en el contexto internacional como productores mineros, en especial los dos primeros. Esta zona del mundo, donde se concentra cerca de la mitad de la producción internacional de manganeso, cromo y cobalto, irradia flujos comerciales hacia países industrializados como Japón, la costa oeste de Estados Unidos y Europa occidental. México, aunque queda fuera de esta zona productora de minerales estratégicos, extrae y exporta importantes cantidades

de materias primas de este tipo, debido, entre otras, a las razones siguientes:

1. La cercanía con el mercado estadounidense. El que México se ubique como vecino al sur de Estados Unidos, trae diversas implicaciones en el sector minero, entre ellas la facilidad de transporte de mineral, más aún dentro de un contexto de libre comercio. La ubicación de algunos yacimientos estratégicos en los estados de la frontera norte del país, refuerza esta situación. Tal es el caso de las minas que explotan molibdeno y tungsteno en Sonora, cuya producción alcanza fácilmente la frontera con Estados Unidos para ser procesada en las factorías del suroeste de ese país.

2. El precio de los minerales mexicanos. Las compañías mexicanas, a pesar de que explotan minerales considerados de baja ley, abaten el precio de sus productos porque la mano de obra minera es de las más baratas del mundo (cerca de 2 dólares de Estados Unidos por día). Así, la disponibilidad de minerales estratégicos, a bajo precio, para la industria del otro lado del Bravo está próxima y es segura y constante.

3. Algunos de los minerales estratégicos mexicanos son subproductos de la minería metálica tradicional. Como la mayor parte de la minería mexicana está encauzada a la obtención de no-ferrosos y a ellos se asocian algunos minerales estratégicos, la producción de éstos se encuentra asegurada. Así, de la refinación de cobre y plomo, en plantas como la de Fracción Morales en la ciudad de San Luis Potosí, se obtiene cadmio para el mercado nacional y extranjero. Lo mismo ocurre en el complejo minero-metalúrgico de Torreón.

4. La estabilidad y seguridad que ofrece el mercado minero-metalúrgico mexicano, ya que no hay obstáculos de naturaleza política para el abastecimiento de este tipo de materia prima al mercado estadounidense. Las principales minas de estratégicos, actualmente en explotación, no se encuentran ni en las zonas

indígenas de Chiapas o Oaxaca, ni en Guerrero, que enfrenta conflictos sociales constantes.

5. La actual política del gobierno federal frente a la explotación minera, que permite la participación del capital privado y extranjero en sectores que antes eran considerados como de interés nacional. En correspondencia, la producción de minerales estratégicos mexicanos depende de empresas privadas: el cadmio es controlado por Industrial Minera México (IMMSA), asociada con ASARCO, de capital estadounidense; la Compañía Minera Autlán, ahora privatizada, obtiene la casi totalidad del manganeso nacional; el molibdeno, obtenido en su mayoría en Sonora, depende de las decisiones de IMMSA, FRISCO y del capital canadiense; finalmente, diversas compañías privadas tienen en sus manos el aprovechamiento del bismuto, antimonio y titanio.

Esta producción "silenciosa", pero vital para las industrias de diversas naciones, se desarrolla en condiciones propicias que a continuación se relacionan:

- A. Las buenas comunicaciones carreteras entre México y Estados Unidos, mediante puentes fuertemente transitados como los de Ciudad Juárez-El Paso, Piedras Negras-Eagle Pass y Nuevo Laredo-Laredo o cruces terrestres entre Agua Prieta-Douglas y Nogales-Nogales, por donde pasa buena parte de las exportaciones mineras mexicanas a Estados Unidos, mediante el uso de transportes especializados y eficientes.
- B. Una infraestructura portuaria *ad-hoc* para el envío de minerales, como la terminal marítima de La Barra, en Ciudad Madero, que maneja manganeso para exportación. Este puerto es propiedad de la Compañía Minera Autlán.
- C. Los vínculos estrechos entre las compañías mineras mexicanas y las de Estados Unidos, que controlan estos mercados. Tal es el caso de la presencia de compañías como ASARCO, con fuertes lazos con empresas "mexicanizadas" desde el decenio de los sesenta, y que

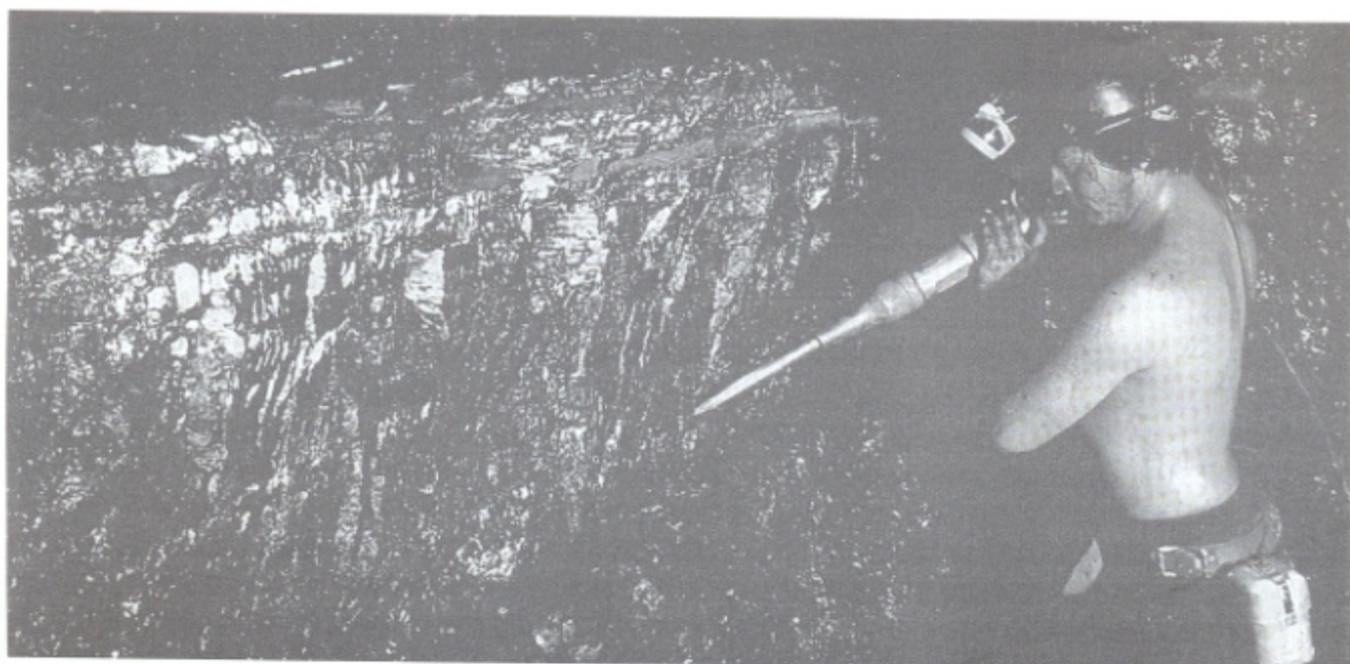
están interesadas en la obtención de materias primas minerales estratégicas.

En este contexto, México destaca en la producción de los minerales estratégicos siguientes:

1. Manganese. Los depósitos de este mineral se encuentran muy concentrados en el territorio mexicano. Desde comienzos de siglo, se inició su explotación en la zona de Autlán, Jalisco. En los sesenta, cuando en estas minas decae la actividad, se comienzan a explotar los yacimientos del norte de Hidalgo, región de México que, hasta ahora, contribuye con la mayor parte de la producción manganesífera nacional. La evolución de ésta ha ido en constante aumento, en especial desde 1962, año en que se inician las operaciones hidalguenses. Hay que indicar que, como en Estados Unidos no se produce manganese, este país depende casi en su totalidad del mercado externo para el abastecimiento de mineral, lo que revela el significado de la proximidad geográfica de los yacimientos mexicanos. En los últimos años, sin considerar el mercado estadounidense, los destinos más importantes del manganese nacional

se han ubicado en Canadá, Venezuela, España y Singapur.

La mayor producción de este mineral se obtiene de las minas de Tetzintla, del municipio de Tlanchinol, que están asociadas con el complejo metalúrgico de Ayotetla, del municipio de Lolotla. La empresa dueña de estas propiedades es la Compañía Minera Autlán que ha convertido a la mina en Tetzintla en una de las más mecanizadas del país, mediante la adquisición e instalación, en las galerías subterráneas, de tecnología y maquinaria finlandesas de punta. El manganese mexicano, si bien abastece al mercado nacional para la producción de baterías de radios, cámaras fotográficas y otros enseres eléctricos, su destino en el mercado extranjero también es importante, ya que se exporta ferromanganese y silicomanganese, producidos con materia prima hidalguense, en la planta que la misma compañía posee en Tamós, Veracruz. Estos productos industrializados se emplean en la fabricación de aceros especiales en Europa y Estados Unidos. El máximo de producción de manganese mexicano se alcanzó en los primeros años



del decenio de los ochenta, con cerca de 200 mil toneladas. Actualmente, se tiene una producción alrededor de las 130 mil toneladas.

2. Bismuto. El país destaca en la producción de este mineral el segundo en el mundo. Al igual que con otros minerales estratégicos, la cantidad anual que se extrae de las minas es reducida, en este caso se trata de menos de mil toneladas. El bismuto se obtiene como subproducto de la actividad de refinación de minerales metálicos como el cobre, el plomo y el zinc. El interés por explotar bismuto coincide, en la historia económica nacional, con el periodo de la Gran Depresión en Estados Unidos. Con un poco más de 60 años de presencia en la industria extractiva mexicana, este mineral ha registrado un patrón homogéneo de evolución de la producción, que despega después de la Segunda Guerra Mundial y que se sostiene hasta nuestros días.

Aunque no han sido cuantificadas las reservas totales de bismuto del país, se sabe de la existencia de yacimientos de este mineral, en estado nativo, en diferentes puntos del centro de México, entre los que destacan los de las sierras de Santa Rosa y San Luis de la Paz, en Guanajuato; los de las cercanías de la ciudad de San Luis Potosí, así como los de la Sierra del Doctor en Querétaro y Temascaltepec, México. Otros sitios con posibilidades de explotación de este mineral se ubican en Batopilas, Chihuahua, y en el municipio de El Oro, Durango. Las aplicaciones principales del bismuto se centran en las industrias química básica y siderúrgica; recientemente, se han encontrado nuevos usos de este mineral en la fabricación de partes artificiales para el cuerpo humano y en la elaboración de plásticos detectables a través de rayos X. En lo que va del decenio, los mercados que han comprado mayores cantidades de bismuto mexicano son Estados Unidos, Bélgica, Brasil y China.

3. Cadmio. Este mineral estratégico se obtiene, como producto secundario, de la refi-

nación de los minerales no-ferrosos más frecuentes en México: cobre, plomo y zinc. El cadmio se produce con diferentes formas de terminación (barra, bolas y lingotes) que tienen una amplia gama de aplicaciones en el control de reactivos nucleares, la fabricación de pinturas y la producción de baterías de níquel-cadmio, entre otros. Como en el resto del mundo, el cadmio en México siempre se encuentra asociado con otros minerales, en especial con el zinc. En esta forma, los sitios de explotación polimetálica, con sesgo hacia el beneficio y refinado de este metal, son los que producen cadmio. Algunos yacimientos con minerales de alto contenido de cadmio, o greenockita, se encuentran en el municipio de Aquiles Serdán, Chihuahua, en Taxco, Guerrero y en Noria de Ángeles, Zacatecas.

Desde el decenio de los ochenta, la producción de cadmio tuvo un repunte con la puesta en marcha de la planta electrolítica de zinc, situada en Fracción Morales en la ciudad de San Luis Potosí, donde se obtienen importantes cantidades de mineral afinado. Al igual que el bismuto, el cadmio comienza a ser explotado, de manera comercial en México, en los años de la Gran Depresión. Durante el decenio de los setenta, se presentan momentos significativos en su producción, que derivan en una expansión de la misma, hasta alcanzar casi 2 mil toneladas anuales. Esta cantidad ha disminuido para estabilizarse en cerca de 1300 toneladas por año, en lo que va del decenio de los noventa. México contribuye, con cerca del 20 por ciento, en el abastecimiento de cadmio al mercado estadounidense. También se envían remesas a los Países Bajos y Brasil.

4. Molibdeno. La producción de este mineral estratégico presenta una evolución errática, que abarca unos 100 años. Posterior al término de la Revolución mexicana, el interés por explotar molibdeno comienza a evidenciarse, situación que se vuelve más clara en los años de la Gran Depresión. Desde finales de la Se-

gunda Guerra Mundial y hasta el inicio del decenio de los ochenta, el molibdeno casi desaparece de la escena minera nacional. En ese periodo, esporádicamente se reportaban cantidades mínimas extraídas en el país. Con posterioridad, desde 1982, este mineral repunta de manera significativa hasta alcanzar casi 6 mil toneladas al siguiente año. Tal tendencia se revierte y, en los primeros años de los noventa, la producción apenas sobrepasa las 2 mil toneladas.

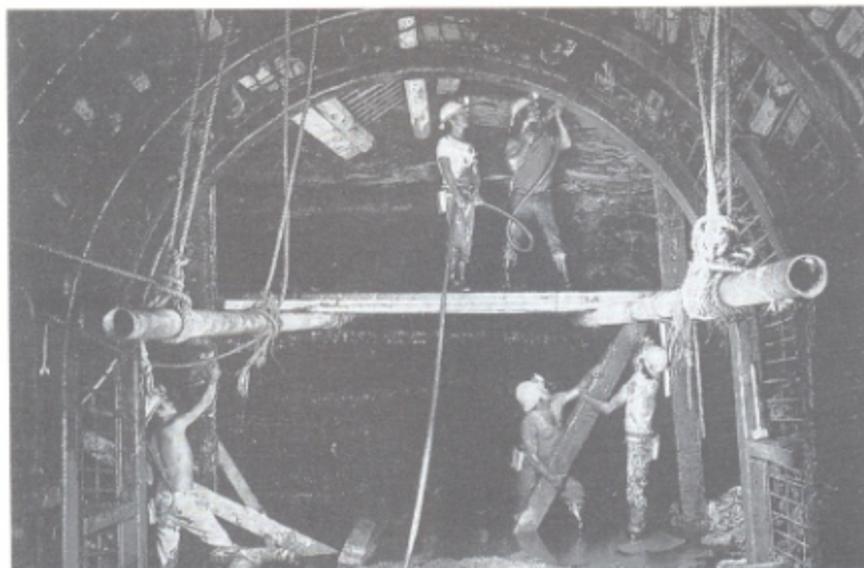
En la corteza terrestre, este mineral está asociado en forma estrecha con depósitos cupríferos, por lo tanto, los que se ubican en el norte de Sonora, como en la sierra de Sahuaripa, Nogales, Cananea, Nacozari y Cumpas, tienen un contenido importante de molibdeno. De hecho, quien comienza la explotación de este mineral en el país es la Compañía Minera de Cananea. Además de los yacimientos de Sonora, existen otros importantes en el municipio de San Ignacio, Sinaloa; en Guanajuato en la sierra de Santa Rosa; en Hidalgo, en la zona minera de Zimapán; en Mascota, Jalisco y en Temascaltepec, México. Al parecer, las reservas mexicanas de este metal ocupan el cuarto lugar mundial, después de las de Estados Unidos, Canadá y Chile. De uso siderúrgico importante, el molibdeno también es empleado en la fabricación de refractarios, lubricantes, fertilizantes, cerámica y vidrio, entre otros. Los compradores principales de molibdeno mexicano son países europeo-occidentales, como Gran Bretaña, Países Bajos y Alemania, y Estados Unidos.

5. Antimonio. Este mineral se ha explotado en el país desde principios de siglo, con un patrón de producción irregular, que alcanza un máximo durante la Segunda Guerra Mundial (más de 13 mil toneladas en 1943) y que decae hasta un poco más de mil toneladas en 1992. Este metal se usa en la fabricación de materiales que retardan la inflamación, la elaboración de baterías, la producción de vidrio y

cerámica y diferentes aplicaciones en la química básica. México es uno de los principales abastecedores de antimonio al mercado estadounidense; algunas veces llega a ocupar el primer lugar en este sentido, en particular en el renglón de venta de mineral concentrado. En este sentido, China es el competidor internacional más fuerte de México, situación que puede definirse en favor de nuestro país dentro del marco del TLC.

El antimonio se asocia con vetas argentíferas y de arsénico. Hay tres zonas con los yacimientos más importantes de este mineral en México: primero, al norte hay dos lugares, uno en el estado de Chihuahua, en las proximidades de Naica y otro en el municipio de Tepache, Sonora; la segunda zona se extiende por el centro-norte de Zacatecas, en Fresnillo y Mazapil, y en el norte de San Luis Potosí, en especial en Catorce y Charcas. Por último, sobre la Sierra Madre del Sur, destacan los depósitos del norte de Guerrero y de la Mixteca Alta de Oaxaca.

6. Otros minerales estratégicos: titanio y uranio. México también posee reservas y produce otro tipo de minerales estratégicos como el titanio. De éste, se tienen depósitos importantes, actualmente en explotación, en la Sierra Madre del Sur, en las proximidades de Pluma Hidalgo, del distrito de Pochutla, Oaxaca. Asimismo, el titanio puede obtenerse de la explotación de depósitos de arenas de playa con alto contenido de rutilo, como las que se encuentran en la Costa Grande de Guerrero, cerca de Petatlán. Este mineral es básico para la producción de aviones comerciales, satélites artificiales y cohetes espaciales, además, se emplea en la industria de celulosa y papel. Aunque la contribución mexicana al total mundial es reducida, las minas de titanio abastecen al mercado nacional y, por su cercanía, envían parte de su producción a consumidores en América Central, en particular El Salvador, Honduras y Guatemala.



Finalmente, otro de los minerales estratégicos que se extraen en México es el uranio, cuyas reservas se ubican en Chihuahua (municipios de Aldama y Chihuahua), el noreste de Nuevo León (Cuenca de Burgos), Sonora y Durango. El uso principal del uranio en México, como en gran parte de los países del mundo, es la generación de energía eléctrica en plantas nucleares, como las de Laguna Verde 1 y 2, situadas en la costa central de Veracruz.

A modo de conclusión

La producción de minerales estratégicos en México tiene una historia de cerca de un siglo, centrada en sólo unos cuantos lugares del territorio nacional. Este tipo de actividad minera está fuertemente asociada con el abastecimiento a un mercado externo que demanda estas materias primas para sus industrias de alto nivel tecnológico, en especial se atiende a los consumidores industriales en Estados Unidos. Al mismo tiempo, el país no posee depósitos de minerales estratégicos como cromo, magnesio y cobalto, los cuales tienen que ser importados, en forma ya afinada y procedentes de los países industrializados, a precios elevados.

Ya que México posee una estructura de su industria extractiva centrada en la producción de minerales no-ferrosos, de donde deriva la posición y tradición minera mexicana en el mercado internacional, y como a ella se asocia una parte importante de la existencia de los minerales estratégicos examinados, se espera que la jerarquía que guarda el país en cuanto a abastecimiento de manganeso, antimonio, bismuto y otros metales, se conserve en el mediano plazo, siempre que la ley minera nacional y

los inversionistas del sector deseen apoyar uno de los rubros menos conocidos de la minería mexicana pero que, de manera inadvertida, juega un papel esencial en la captación de divisas para el país.

Bibliografía

- COLL-HURTADO A., M.T. Sánchez-Salazar, "Yacimientos minerales", hoja VI.8.1 en *Atlas Nacional de México*, Instituto de Geografía, UNAM, México, 1991.
- INEGI, *Estadísticas históricas de México*, t. I, INEGI, Aguascalientes, 1994.
- Randol International Ltd., *Mexican Mining Directory, 1994*, Randol. Golden, Colorado, 1994.
- RICHARDS, T., *Metallic Mineral Mining. An Introductory Analysis*, Causeway Books, Ormskirk, Lancashire, 1983.
- SALAS, I., *Geología económica de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- SÁNCHEZ-CRISPÍN, A., M.T. Sánchez-Salazar, *Los mineros del manganeso. Aspectos de la organización territorial de la explotación de ferrosos en el norte de Hidalgo*, Instituto Hidalguense de la Cultura, Pachuca, 1992.
- US Bureau of Mines, *Mineral Commodity Summaries*. United States Department of the Interior, Washington, 1990.
- _____, *Minerals Yearbook*, vol. III, Area reports: international, United States Department of the Interior, Washington, 1990.

Los puertos mexicanos y la marina mercante nacional

ALBERTO MORALES BARRERA

México es un país con una excepcional ubicación geográfica, que lo convierte en un vínculo natural entre América del Norte, Centro y Sudamérica, así como entre las cuencas del Pacífico y del Atlántico. Adicionalmente, el país forma parte de una de las mayores y más dinámicas zonas comerciales del mundo.

México cuenta con un gran número de instalaciones portuarias en ambos litorales. El sistema portuario en su conjunto tiene 73 puertos. Cuya capacidad instalada, se estima, podría manejar 550 millones de toneladas al año, correspondiendo 80 millones a la carga no petrolera, lo cual se utiliza a un 35 por ciento de su potencia.

Más del 80 por ciento del comercio exterior total del país, y 30 por ciento de la carga movilizada por todos los modos de transporte se opera a través de 24 puertos principales y terminales especializadas de carga. La gran mayoría de los puertos están comunicados con las más importantes ciudades del país, tanto por ferrocarril como por carretera.

En 1993, el sistema portuario nacional movilizó casi 180 millones de toneladas de carga: 67 por ciento correspondió a petróleo y derivados manejados por PEMEX y 17 por ciento a minerales, tales como sal, yeso y roca fosfórica, operados a través de terminales privadas fuera de los puertos principales.

El 16 por ciento restante, equivalente a 29 millones de toneladas, fue carga general, tanto suelta como en contenedores, fluidos y graneles agrícolas y minerales. De éstos el 69 por ciento fue operado en los cuatro puertos con

Alberto Morales Barrera

Actualmente es asesor de la Comisión de Marina por la LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados.

Especialista en la aplicación de Reglamentos y Regulaciones a nivel internacional en puertos y marina mercante.

Ingeniero Mecánico Naval, con Maestría (BA) Administration Engineering Imperial College, Londres.

Ha sido inspector general de Mantenimiento y Reparación en el Caribe, Estados Unidos y Europa.

Ha ocupado diversos cargos en Petróleos Mexicanos como jefe de Inspección de Materiales en las oficinas de PEMEX-París; así como también subgerente de Mantenimiento y Construcción Naval.

Ha participado en los últimos años en Acuerdos y Tratados Internacionales como IMO (Organización Marítima Internacional), SOLAS (Seguridad en la Vida del Mar), MEMORANDUM de París o también Port State Control, MARPOL (Prevención de la Contaminación de la Mar por Hidrocarburos).

mayor movimiento en el país. Éstos son: Veracruz, Lázaro Cárdenas, Tampico-Altamira, y Manzanillo.

Es importante destacar también que de este total, 73 por ciento correspondió a tráfico de altura y el resto a cabotaje. Por otro lado, aunque el movimiento de carga contenerizada representó sólo el 16 por ciento del total, lo que representó 470 mil TEU's en 1993, ha registrado un crecimiento muy dinámico en los últimos ocho años, con una tasa media de crecimiento del 21 por ciento anual.

Con respecto a la industria de cruceros turísticos, nuestro país ocupa el segundo lugar mundial por el número de pasajeros recibidos. La participación de México en este mercado es de 15 por ciento, superada sólo por los destinos del Caribe en su conjunto. En 1993, más de 2 mil buques llegaron a nuestro país, con casi 2 millones de pasajeros.

En este contexto, los puertos son fundamentales para el apoyo del sano crecimiento del país. En ellos se realizan, cotidianamente, actividades de comercio marítimo, industriales, pesqueras y turísticas, en las que México requiere ser más competitivo, tanto en el nuevo entorno mundial de apertura económica, como en lo interno.

Conceptos de la actual política portuaria

—Los puertos no se venden, sólo se concesiona el uso de las áreas y se invita a los sectores social y privado a que ellos presten los servicios. Los bienes del dominio público en los puertos siguen siendo públicos.

—El gobierno federal es el rector del desarrollo portuario. Asume sólo funciones de carácter normativo, tales como ejercer la autoridad, supervisar, planear, conducir, coordinar y orientar la actividad.

—Se fortalece la colaboración de la sociedad mediante el aliento a la inversión privada en la construcción y operación de la infraestructura.

—La Federación administrará o construirá puertos, sólo en ausencia del interés de los particulares o de los gobiernos de los estados.

—La inversión privada se dará mediante reglas claras que propicien la libre competencia y eviten prácticas monopólicas.

—La Secretaría de Comunicaciones y Transportes conserva fortalecidas sus funciones normativas y de autoridad, como son la formulación de las políticas y programas generales, la promoción de la participación de los particulares y el otorgamiento de concesiones y permisos.

—Se descentralizarán las competencias para que se resuelva en el sitio de origen.

—Se continuará con la desregulación y simplificación de la normatividad para establecer una relación sencilla entre autoridades y particulares.

—Las administraciones portuarias integrales sólo asumen actividades administrativas como la construcción de obras, de la planeación y desarrollo del puerto y su promoción y fomento. En ese sentido no son autoridad.

—La nueva política portuaria fortalece la rectoría del Estado.

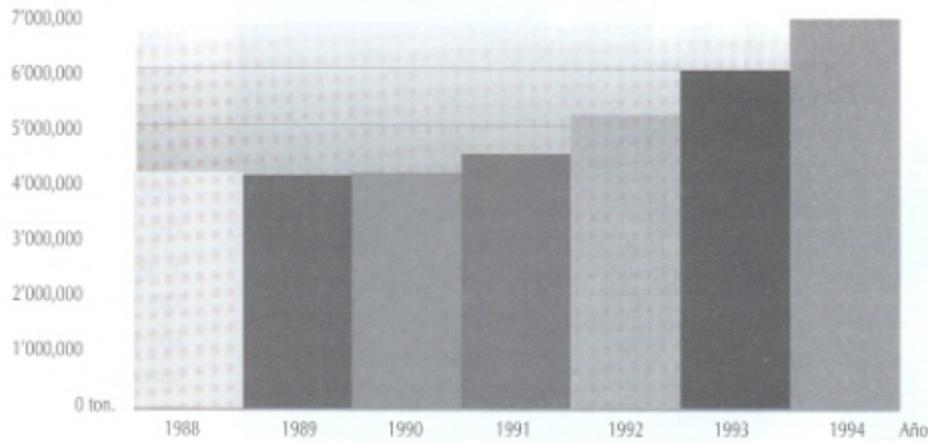
—Sólo podrán concursar en el caso de administraciones portuarias integrales, sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas.

—Como en el resto de la economía, en el caso de los puertos se propone redefinir el papel del gobierno a fin de que en su calidad de rector del desarrollo nacional fomente una mayor participación de los particulares.

La Marina Mercante mexicana

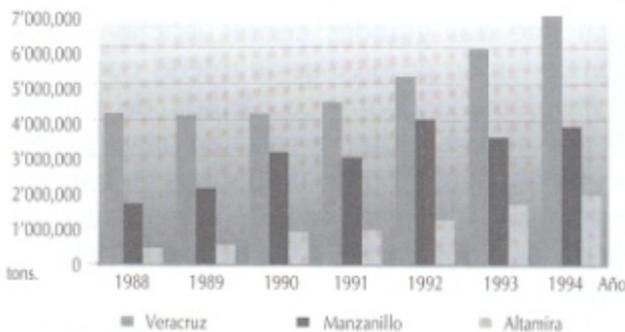
En América, la Marina Mercante tiene su origen en la necesidad de un vasto intercambio cultural y comercial entre España y el nuevo mundo, en este punto es necesario recordar que fue precisamente una flota mercante la que condujo a los aventureros de aquella época al descubrimiento que revolucionó al viejo mundo, y fue también una flota, esta vez armada, la que

PUERTO DE VERACRUZ, VER. MOVIMIENTO DE CARGA 1988-1994 (TONS.)



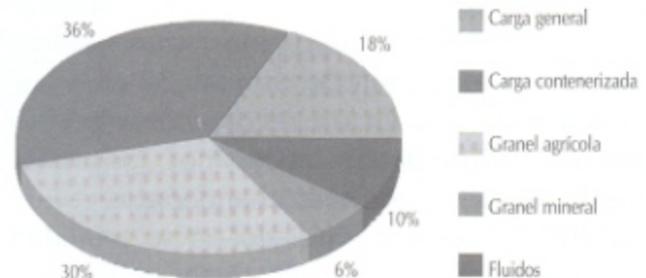
Tipo de carga	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Carga general	590.700	622.700	738.100	1,070.300	957.200	986.100	1,247.100
Carga contenerizada*	554.900	825.000	1,103.000	1,276.800	1,777.200	1,987.200	2,453.100
Granel agrícola	1,508.100	1,370.300	1,407.400	1,109.300	1,483.800	1,900.900	2,050.300
Granel mineral	1,089.900	808.500	401.600	322.600	362.600	449.200	411.500
Fluidos	422.700	476.700	507.000	706.300	604.000	642.400	719.300
Total	4,166.300	4,103.200	4,157.100	4,485.300	5,184.800	5,965.800	6,881.300
Contenedores (TEU's)	60.329	87.625	110.019	119.478	162.784	193.938	255.879
Llenos	46.474	62.508	83.787	93.554	116.407	138.751	174.425
Vacíos	13.855	25.117	26.232	25.924	46.377	55.187	81.454

PUERTOS DE VERACRUZ, MANZANILLO Y ALTAMIRA MOVIMIENTO DE CARGA 1988-1994 (TONS.)



Puerto	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Veracruz	4'166,300	4'103,200	4'157,100	4'485,300	5'184,800	5'965,800	6'881,300
Manzanillo	1'668,600	2'097,100	3'108,600	2'960,500	4'016,600	3'523,400	3'824,400
Altamira	454,300	550,400	901,100	969,400	1'244,500	1'678,100	1'928,500

PUERTO DE VERACRUZ, VER. MOVIMIENTO DE CARGA 1994 (TONS.)



Tipo de carga	Altura	Cabotaje	Total
Carga general	1'242.800	4.300	1'247.100
Carga contenerizada	2'453.100	-	2'453.100
Granel agrícola	2'050.300	-	2'050.300
Granel mineral	411.50	-	411.000
Fluidos	719.300	-	719.300
Total	6'877.000	4.300	6'881.300
Contenedores (TEU's)	255.879	-	255.879



decidió en forma absoluta la caída del Imperio Azteca durante la conquista en 1521.

En México sin embargo, el nacimiento de la flota mercante mexicana se remonta apenas al 8 de enero de 1917, cuando a solicitud del diputado federal general Cándido Aguilar inspirado en el más puro patriotismo, se hizo una nueva redacción del artículo 32 constitucional, habiendo zarpado el día primero de junio de 1917 de puertos mexicanos, los primeros 12 buques mercantes abanderados con el pabellón tricolor y tripulado en su totalidad con mexicanos, lo que dio origen a que esta fecha memorable grabara su nombre en nuestro calendario y en nuestras mentes como el Día de la Marina.

Siendo México un país con una privilegiada situación geográfica, con más de 11,000 kilómetros de litorales que desembocan en los océanos Pacífico y Atlántico, y ubicado estratégicamente en las rutas comerciales más den-

sas, lo cual es en extremo importante, ya que más del 85 por ciento del comercio exterior, a nivel mundial, se realiza por la vía marítima con acceso directo a la Comunidad Económica Europea y a la Cuenca del Pacífico, además de servir de enlace entre Norteamérica y los países latinoamericanos, no sería concebible hablar de un desarrollo nacional, sin contemplar un desarrollo específico en la Industria del Transporte Marítimo.

Independientemente de su ubicación, México es importador de una gran cantidad de producto, además de tener un gran potencial exportador que en esta época de crisis es necesario fomentar a fin de captar la mayor cantidad de divisas

del exterior. Desafortunadamente, a pesar del gran volumen de intercambio comercial, nuestro país carece en la actualidad de una flota mercante capaz de hacer frente al volumen del movimiento de carga que se requiere, lo cual trae dos grandes consecuencias que se convierten en problemas de interés nacional.

Problema económico: pérdida de capital, ya que el dinero que se gasta en pagar los fletes de la carga a bordo de buques de bandera extranjera se transforma en una marcada fuga de divisas, que en 1994 fue de varios miles de millones de dólares.

Problema social: debido a un creciente desempleo en la Industria Marítima, que en el caso de los tripulantes de a bordo alcanza más del 75 por ciento.

Sin embargo, a pesar de las vicisitudes y tiempos borrascosos a que se enfrenta el sector marítimo de nuestro país, se vislumbra finalmente, mar en calma, ya que en la actuali-

dad, y como respuesta a las peticiones efectuadas por los mexicanos que dependen de esta industria, el C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, utilizando el marco más apropiado, la celebración oficial del Día de la Marina en el Puerto de Manzanillo, Colima, recalcó la importancia de este sector en beneficio de nuestro país, a lo que el titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, licenciado. Carlos Ruiz Sacristán, respondió en una forma marcadamente democrática, convocando de manera imprecedentede a todos los sectores involucrados en esta industria para analizar el porqué había descendido su actividad en una forma tan alarmante, con el consecuente daño a la economía nacional, y cuáles eran sus planteamientos a fin de reactivar en forma general y progresiva a este rubro de la economía nacional.

El llamado del C. secretario de Comunicaciones y Transportes no fue estéril, habiendo acudido a él todos los organismos y entidades involucrados durante la realización de 48 mesas de trabajo, en las que se desahogaron todas y cada una de las ponencias de los representantes de los mencionados organismos, entre los cuales se pueden mencionar, por la parte pública a las autoridades de Marina Mercante, por la parte privada a los inversionistas, navieros, doctores en derecho marítimo, consultores, asociaciones de exportadores e importadores, de agentes aduanales, etcétera y por la social los sindicatos que representan a los oficiales de la Marina Nacional, habiendo sido presididas por

el C. coordinador general de Puertos y Marina Mercante, licenciado Alfredo Baranda García.

El arduo trabajo efectuado durante el proceso de las mesas de trabajo, dio lugar a la creación de un Programa para el Fomento de la Marina Mercante, 1995-2000, mismo que basa su origen en los artículos 25 y 26 constitucionales, y en el decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de mayo de 1995.

El Programa para el Fomento de la Marina Mercante, está realizado en forma tal que su aplicación cabal en forma de acciones concretas marcará una nueva etapa de desarrollo, modernización y competitividad internacional de la Industria del Transporte Marítimo Mexicano, y que contemple entre otros puntos:

- Eliminación de la fuga de divisas por concepto de fletes que actualmente está sufriendo nuestro país, además de una gran captación de recursos externos ya que la definición más clara del transporte marítimo es la exportación de servicios.

- Fortalecimiento de la soberanía nacional, al utilizar únicamente embarcaciones mexicanas para el transporte de cabotaje o servicio



doméstico, no dependiendo de buques de banderas extranjeras para que trafique dentro del territorio nacional.

–Ampliación de rutas comerciales que modernicen e incrementen el mercado potencial de los productos de exportación hechos en México, ya que actualmente los exportadores mexicanos tienen que depender en gran medida de las rutas y costos de fletes que los buques de otros países determinen.

–Reactivación económica, producto de una creciente inversión por parte de empresarios mexicanos, los cuales encontrarán un campo



productivo y perfectamente regulado en beneficio del interés supremo de la nación.

–Ataque en forma frontal a uno de los más graves problemas que actualmente se enfrenta nuestro país, creando miles de empleos en los sectores de tripulaciones de los buques y de trabajadores de los Astilleros Nacionales, y por último aunque no menos importante.

–Protección ecológica de las aguas y puertos del territorio nacional, al implementar en forma efectiva un sistema de inspección marítima, en cumplimiento de tratados internacionales como lo es el Convenio de Viña del Mar, que limite o elimine el acceso a nuestras costas de buques con bajos estándares de seguridad que son peligros en potencia para la seguridad de la vida humana en el mar y para el medio ambiente marino.

Son acciones como éstas las que definen las verdaderas políticas de progreso del primer mandatario de nuestro país, ante el reto mundial de la globalización económica y en búsqueda de bienestar y empleo de los mexicanos, mismas que han sido recogidas con gran optimismo y esperanza por parte de los sectores involucrados en esta macro industria, y que será regulada en una forma democrática y progresiva por parte del próximamente implementado Consejo para el Fomento a la Marina Mercante, en la que participarán 13 consejeros representativos de todos los sectores interesados, bajo la dirección del C. secretario de Comunicaciones y Transportes.

Con acciones como éstas, es como los marinos mercantes, en su carácter de mexicanos creemos firmemente en el avance tecnológico y social de nuestra patria, la cual aun en sus momentos de crisis, demuestra una firme voluntad de prosperidad, misma que será posible solamente con el esfuerzo y trabajo de todos los mexicanos.

México ante el nuevo Derecho del Mar

VÍCTOR CARLOS GARCÍA MORENO

Como es de sobra conocido, el 7 de octubre de 1982 se firmó, en Jamaica, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, misma que constituyó la exitosa culminación del proceso de codificación más ambicioso y extenso de la historia de la Humanidad, ya que participaron todos los países, miles de personas intervinieron en su negociación y se produjeron toneladas de documentos, mismo que duró casi una década. Nuestro país fue el tercer Estado en ratificar la Convención, en 1983.

La Convención revolucionó el derecho del mar, es decir, la rama jurídica que regula los espacios marinos: mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, alta mar, fondos oceánicos y su subsuelo, etcétera.

La premisa fundamental de la nueva regulación marina internacional lo constituyó el principio de que los fondos oceánicos y su subsuelo son declarados *patrimonio común de la Humanidad*, creándose la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos a cuyo cargo estaría la tutela y administración de dichos fondos, llamados simplemente la Zona.

El 16 de noviembre pasado entró en vigor la Convención y se dieron los primeros pasos para el funcionamiento de la Autoridad Internacional.

Sin embargo, y desde un principio, la Convención fue bloqueada por las grandes potencias, lideradas por Estados Unidos, en virtud de que estimaban que no satisfacía enteramente los intereses estratégicos y económicos de dichos países, oponiéndose, principalmen-

Víctor Carlos García Moreno

Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Sus estudios de posgrado los realizó en las universidades de Austin, Texas y Ginebra, Suiza. Originario del estado de Chihuahua. Es profesor titular de las materias de Derecho Internacional Público y Privado en la licenciatura y de la materia Problemas Jurídicos Internacionales, en la División de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Es miembro de la Corte Permanente de Arbitraje Internacional, La Haya, Holanda; y miembro de los paneles sobre prácticas comerciales desleales, del TLC. Actualmente es magistrado del Tribunal Federal Electoral, Sala Central y editorialista del periódico El Día.

te, a la Parte XI, que se refiere a la llamada Zona, es decir, fondos oceánicos y su subsuelo, particularmente lo relativo a la minería oceánica, ya que, al declararse dicho espacio como patrimonio común de la Humanidad y establecerse una autoridad internacional para su administración, así como un régimen de concesiones mineras, sentían, los países altamente desarrollados, que se obstaculizaba la libertad que exigían para sus empresas transnacionales para acceder a los recursos mineros que se encuentran en dicha Zona, especialmente los nódulos polimetálicos.

A fin de vencer la resistencia, de los países ricos, a la Convención, y lograr la universalidad de la misma, desde 1992 se constituyó un grupo de negociación que elaboró un Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI de la misma, el que, de una u otra manera, modifica sustancialmente los principios contenidos en la versión original de 1982. Dicho Acuerdo fue sometido para su firma el 16 de noviembre, fecha en que entró en vigor la Convención de Jamaica.

Empero, hubo muchos países, entre los que se cuenta México, que no estuvieron de acuerdo con dichas reformas. El gobierno mexicano sostiene el carácter unitario de la Convención y la necesidad de que cuente con una participación universal, dado que representa un delicado equilibrio entre los legítimos intereses de todos los Estados en los océanos, por lo que dicho instrumento fue negociado como un todo integral.

Así, pues, el principio de que la Zona y sus recursos son un patrimonio común de la Humanidad está en pleno vigor y no puede ser cuestionado ni modificado por ningún otro foro internacional. Estima, nuestro país, que los miembros de la comunidad internacional cedieron demasiado en el Acuerdo de 1994 y que aún así no se tiene la garantía de que los países desarrollados acepten los principios y todas las partes que integran la Convención.

México estaría dispuesto a aceptar el mencionado Acuerdo de 1994 siempre y cuando

tuviera signos evidentes de que las grandes potencias expresen su voluntad de aceptar la Convención de Jamaica, de 1982, pues, hasta la fecha, solamente se han limitado a bloquearla, y existe el riesgo de que únicamente firmen el Acuerdo de 1994 y desdeñen a la Convención.

La cancillería comunicó a la Secretaría General de las NU, en relación con la aplicación provisional del acuerdo relativo a la Parte XI, de 1994, que *México no aplicará provisionalmente*, a la entrada en vigor de la Convención de NU sobre Derecho del Mar (16 de noviembre pasado), el *Acuerdo* mencionado, que fue aceptado por la Asamblea General de NU, el 28 de julio de 1994, mediante su resolución 48/263. Así, pues, México avisaría posteriormente el momento en que decida proceder a la aplicación provisional del citado Acuerdo.

Con lo anterior, queda de manifiesto, nuevamente, la muy digna posición de México, la cual es bastante encomiable, ya que, según nuestro criterio, el Acuerdo no es aceptable, pues distorsiona los auténticos principios que inspiran a la Convención de 1982; es más, la desnaturaliza y la modifica sustancialmente, pervirtiéndola. Por otro lado, el Acuerdo tendría que ser negociado y aprobado siguiendo el mismo procedimiento que se utilizó para la aprobación de la Convención.

Sin embargo, para no obstaculizar la eventual aceptación de los actores centrales del escenario mundial, es decir, de los países desarrollados, a la Convención y sus principios, México estaría dispuesto a ceder en su posición hasta que las grandes potencias (léase Estados Unidos y sus aliados) firmen y acepten íntegramente la Convención de Jamaica, y reafirmar así que los fondos oceánicos y sus recursos son, efectivamente, patrimonio común de la Humanidad y no propiedad exclusiva de los países poderosos y de sus empresas transnacionales.

¡Enhorabuena por la posición de México!

México en la agenda de la política comercial de Washington

MARÍA CRISTINA ROSAS

El libre comercio en las Américas ha cumplido una primera etapa y se encuentra en proceso de reconsideración. Tanto la finalización de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y el subsecuente nacimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC) más la crisis de México, manifestada en la devaluación del peso el pasado mes de diciembre, obligan a replantear la viabilidad del diseño de exclusividad geopolítica hemisférica enarbolado por el gobierno de Washington, de cara a sus necesidades de competitividad y frente a los procesos de regionalización que tienen lugar en diversas latitudes.

Ciertamente los acuerdos de liberalización comercial entre un grupo muy selecto de países afectan negativamente el esquema multilateral auspiciado por el GATT y ahora por la OMC, en el entendido de que se privilegia a las partes contratantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), de la Unión Europea (UE) y de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ANSEA) —por citar sólo algunos diseños institucionales de regionalización— en detrimento de los vínculos que mantienen con el resto del mundo. Ello, más tarde que temprano, podría derivar en una crisis motivada por las incompatibilidades entre el bilateralismo y el multilateralismo comerciales.

En este sentido, la entrada en vigor del TLCAN el 1o. de enero de 1994 alerta respecto al lugar que ocupan los acuerdos de liberalización comercial selectiva —esto es, con un número re-

María Cristina Rosas

Es doctora en Relaciones Internacionales por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Tiene estudios de especialización en las universidades de Uppsala, Suecia, y de Columbia, Nueva York, Estados Unidos. Ha realizado estancias de investigación y participado en congresos en Canadá, Estados Unidos, Rusia, Finlandia, Suecia, Polonia, Taiwán, Argentina y España, entre otros países. Actualmente se desempeña como docente e investigadora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y colabora en el diario Unomásuno y en la revista Etcétera.

Ha recibido los premios "Rosario Castellanos" y "Jesús Silva Herzog" otorgados por la Asociación Mundial de Mujeres Periodistas y Escritoras y el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, respectivamente. En 1994 le fue otorgada la "Beca Citibank" de Periodismo en Economía y Finanzas. Ha participado en 10 libros colectivos y su obra más reciente se titula Crisis del multilateralismo clásico: política comercial externa estadounidense y zonas de libre comercio publicada por el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

CUADRO 1
COMERCIO INTRARREGIONAL EN EL MUNDO

Región	1983	1993
Europa Occidental	64.7	69.9
Europa Central y del Este	57.3	19.7
América del Norte	31.7	33.0
América Latina*	17.7	19.4
Asia	43.0	49.7
África	4.4	8.4
Medio Oriente	7.9	9.4
Mundo	44.2	50.0

*México se incluye en América Latina.
Fuente: Organización Mundial de Comercio.

ducido de países— en la agenda de prioridades en materia económica del gobierno estadounidense. Muchas cosas han cambiado desde que, a mediados de la década de los ochenta, el entonces mandatario republicano Ronald Reagan convino en echar a andar la maquinaria de los acuerdos bilaterales de libre comercio al margen del GATT. Todavía en esos momentos, la mayor parte de los gobiernos en el hemisferio occidental veían con temor y escepticismo las negociaciones comerciales con Washington. Hoy, por lo menos en ciertos sectores de las sociedades latinoamericanas, caribeñas y canadiense se percibe una actitud más favorable al libre comercio en las Américas, situación que denota un giro de 180 grados en las relaciones inter-hemisféricas con Washington.

Política comercial de Estados Unidos y libre comercio

Dos son las razones que explican el interés del gobierno de Washington por suscribir acuerdos bilaterales de libre comercio con un grupo selecto de países a partir de la década de los ochenta. En primer lugar destacan las dificultades que Estados Unidos encontró para promover sus intereses comerciales en el marco del GATT luego de la convocatoria realizada en 1982 a fin de que se discutiera en el encuentro ministerial del acuerdo, la posibilidad de iniciar una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales. En esa reunión,

Estados Unidos demostró que carecía de los elementos para liderar la conducción del comercio internacional en el seno del GATT y el bilateralismo emergió como la respuesta a los fracasos del multilateralismo en su política comercial.

Así las cosas, en 1985 Estados Unidos e Israel concluyeron el Acuerdo para el Establecimiento de un Área de Libre Comercio que entró en vigor en septiembre del mismo año. Curiosamente un año después, los escépticos socios comerciales de la Unión Americana —léase la Unión Europea y Japón— convinieron en dar inicio a la octava ronda de negociaciones comerciales multilaterales en Punta del Este, Uruguay. La Ronda Uruguay, que rápidamente elaboró una ambiciosa agenda, se integró en quince grupos de trabajo que desarrollarían propuestas para favorecer la liberalización comercial en sectores tan polémicos como la agricultura, los servicios, la propiedad intelectual, los servicios financieros, etcétera.

Sin embargo, las propuestas estadounidenses no siempre fueron bienvenidas y ello derivó en un alargamiento de las negociaciones. Por ello, hacia 1987, Estados Unidos decidió iniciar la redacción de un acuerdo bilateral de libre comercio con Canadá, hecho que alertaba al resto de los miembros del GATT respecto al riesgo de permitir que Washington apoyara el bilateralismo en detrimento del multilateralismo comercial. Pero el estancamiento de la Ronda Uruguay no hizo sino incentivar el bilateralismo en la política comercial estadounidense, de manera que el 1o. de enero de 1989, tras 18 meses de negociaciones, entró en vigor el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, el más importante entre dos naciones industrializadas, ya que mantienen relaciones comerciales y financieras muy intensas (Canadá es el principal socio comercial de los estadounidenses y viceversa).

Acto seguido, el gobierno de Estados Unidos promovió la suscripción de un acuerdo

comercial con México que hacia el 5 de febrero de 1991 incluiría a Canadá. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte fue negociado en la etapa de mayor estancamiento en la Ronda Uruguay del GATT. En julio de 1991 se iniciaron las reuniones ministeriales entre México, Estados Unidos y Canadá y hacia agosto de 1992 el TLCAN ya se encontraba preparado. Pero la celeridad de las negociaciones (13 meses) se produjo en detrimento del documento final: el TLCAN era deficiente y descuidaba aspectos como el de los derechos laborales y el cuidado del medio ambiente. De ahí que, luego de las elecciones presidenciales en Estados Unidos el demócrata William Clinton decidiera proponer los acuerdos paralelos al TLCAN, a fin de revertir algunas de las deficiencias del texto base del tratado.

En noviembre de 1993 el Congreso estadounidense aprobó finalmente la entrada en vigor del TLCAN con sus acuerdos paralelos y en diciembre la Ronda Uruguay del GATT llegó a su fin. Nuevamente aquí Estados Unidos reveló en la voz de Clinton, la estrategia mantenida en términos de la política comercial: "Ahora confío en que, aprobado el TLCAN —dijo, en el momento en que el Capitolio dio el espaldarazo al pacto trinacional— podamos llegar a un arreglo en el GATT", exclamó en un enunciado que fue profético.

Así, el 1o. de enero de 1994, el TLCAN entró en vigor en tanto que en abril del mismo año se llevó a cabo la reunión de Marrakesh con el propósito de finiquitar los aspectos "pendientes" de la Ronda Uruguay, así como para convenir en el nacimiento de la OMC.

Por un momento parecía que Estados Unidos no tocaría más el tema de la ampliación del TLCAN a otros países latinoamericanos, pese a la existencia de la cláusula de adhesión en el artículo 2204 del propio tratado que establece esa posibilidad. En la medida en que la Ronda Uruguay había culminado, Estados Unidos no requería utilizar el bilateralismo como

arma política para forzar arreglos en el ámbito multilateral del GATT. Además, el desgaste político que padeció Clinton ante el Capitolio en aras de ganar su consentimiento para el libre comercio con México, parecía más que suficiente como para que el mandatario demócrata se embarcara en una nueva discusión motivada por la suscripción de acuerdos comerciales adicionales con otros países latinoamericanos —léase subdesarrollados.

Sin embargo, el déficit en la balanza comercial de Estados Unidos fue una consideración de gran importancia para buscar la suscripción de acuerdos comerciales con países seleccionados con los que podría revertir esa situación. De ahí el atractivo de América Latina, que hasta hace algunos meses era la única zona con la que Estados Unidos mantenía un superávit. De hecho, Estados Unidos consideraba que la región a la que podría exportar su déficit comercial sería América Latina, y la reforma de la economía mexicana parecía corroborar esta apreciación. Baste mencionar que en 1993, Estados Unidos adquirió más del 80 por ciento de las exportaciones mexicanas, frente a un 70 por ciento en 1989. Entre 1989 y 1992 las exportaciones al mercado estadounidense crecieron casi un 100 por ciento en términos nominales, acaparando la mayor parte del crecimiento real de las exportaciones de México en los últimos años.¹

Más importante es que, en términos de las importaciones realizadas por México, entre 1989 y 1993 su crecimiento anual fue del 27 por ciento. Más del 90 por ciento corresponde a las manufacturas y dos tercios de éstas son bienes intermedios, utilizados como insumos por la industria exportadora manufacturera. Ello derivó en una limitación clara para que México redujera su déficit comercial, toda vez que para poder exportar y elevar sus ventas en el exterior, tenía que importar mayores canti-

¹ México: entre el cambio y la continuidad, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, agosto de 1994, p. 36.

dades de insumos. El 70 por ciento de las importaciones mexicanas procede de Estados Unidos.² Gracias al incremento de las importaciones por parte de México y a la sobrevaluación del peso, Estados Unidos acumuló un superávit comercial espectacular, a tal punto que unos 700 mil empleos en la Unión Americana deben su existencia a la venta de productos y servicios al mercado mexicano.

La euforia de Estados Unidos al valorar la importancia del *mercado emergente mexicano* estuvo presente en la Cumbre de las Américas celebrada en Miami en diciembre de 1994, a la cual asistieron los jefes de Estado o de gobierno de todo el hemisferio occidental con la excepción de Cuba. En ella se estableció la meta de hacer del continente americano una vasta zona de libre comercio para el año 2005, y se anunció que Chile sería incorporado al TLCAN a la brevedad.

Pero el 22 de diciembre el libre comercio hemisférico sufriría un colapso: el gobierno de México decidía devaluar el peso frente al dólar y la incertidumbre en los mercados financieros colocó al país en una situación de insolvencia virtualmente insalvable. El déficit en la balanza de cuenta corriente se tornó insostenible y en 1995, a un año de vida del TLCAN –cuya duración será de tres lustros– México mostraba sus limitaciones como socio comercial de Estados Unidos y como instrumento de absorción del déficit comercial que Estados Unidos tiene con el mundo.

Lo anterior denota que Estados Unidos cuenta con la capacidad para recurrir al bilateralismo y al multilateralismo en una conveniente coexistencia en la promoción de sus intereses comerciales, pero también es claro que el gobierno de Washington sobrestimó las capacidades de los mercados latinoamericanos como consumidores netos capaces de sostener déficit cuantiosos en sus balanzas comerciales. Ahora Estados Unidos no tiene la

certeza de que la crisis mexicana no se reproducirá en otras latitudes, con las consecuencias que ello entraña, por ejemplo, el superávit que gracias a la devaluación tiene ahora México en sus intercambios con la Unión Americana. Es posible que esto explique el endurecimiento de la política comercial estadounidense respecto a Japón, segundo socio comercial del país de las barras y las estrellas, con el que mantiene un cuantioso déficit –más de la mitad del mismo se debe al comercio automotriz. Ahora Estados Unidos busca desesperadamente reducir su déficit comercial con el mundo, en momentos en que México –y otros países latinoamericanos– logrará mantener un superávit, por lo menos en los próximos meses, en el marco de la contienda electoral en que Clinton luchará por la reelección.

De la reforma estructural de la economía mexicana al TLCAN

En términos generales, podría afirmarse que desde los primeros años de la década de los ochenta México comenzó a asumir una conducta más pragmática en torno a sus relaciones económicas internacionales con el mundo, particularmente con Estados Unidos. A diferencia de décadas precedentes, México dejó de concebir a Estados Unidos como enemigo y esa imagen fue sustituida por la de un país que podía ser socio y aliado de los mexicanos.

Mientras que en 1980 México rechazó la membresía en el GATT por razones económico-políticas (entre otras, la debilidad de la planta productiva mexicana para hacer frente a la competencia internacional y la pérdida de soberanía en la toma de decisiones en materia comercial), el ingreso al Acuerdo, en 1986, fue una medida encaminada a proteger a los mexicanos de las cambiantes políticas comerciales de Estados Unidos, buscándose, al mis-

² México: *entre el cambio...*, pp. 36-37.

mo tiempo, la continuación de la relación bilateral con los estadounidenses.³

México comenzó a desarrollar importantes reformas en materia comercial de manera unilateral a "sugerencia" del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI),⁴ y en los intercambios de bienes y servicios por ejemplo, sus tarifas arancelarias que de 1985 a 1987 bajaron de un 28.5 por ciento a un 11.8. Se estima que la mayor parte de productos estadounidenses que ingresan al mercado mexicano, lo hacen con un arancel inferior al 0.5 por ciento.⁵

Diversos acuerdos comerciales entre México y Estados Unidos ya habían proporcionado elementos para negociar un comercio más recíproco. En 1985, Estados Unidos y México, firmaron un entendimiento en torno a los subsidios, mismo que ayudó a que los mexicanos acataran el Código de Subsidios del GATT. Este pacto permitió eliminar un buen número de disputas bilaterales relativas a los subsidios y a los impuestos compensatorios, al requerir que se aplicara la prueba del daño en los casos en que Estados Unidos considerara que los mexicanos habían subsidiado ciertos productos. De hecho, en 1986, los términos en que México ingresó al GATT, estuvieron delimitados por las negociaciones bilaterales sostenidas con Estados Unidos. Finalmente, el acuerdo marco Estados Unidos-México, firmado en noviembre de 1987, estableció objetivos comunes y mecanismos administrativos para iniciar el proceso de liberalización comercial bilateral. Este entendimiento produjo tres acuerdos para facilitar el acceso a los mercados para textiles, cerveza, vino y bebidas destiladas, además del acero.⁶

Así México se abrió estrepitosamente a la economía internacional —o más bien, a Estados Unidos, su *partner* comercial mayoritario—, sin lograr un tratamiento recíproco de parte de sus principales socios comerciales. México tenía la preocupación de restringir el creciente proteccionismo estadounidense, o al menos, en establecer bases contractuales para consultas en políticas comerciales y medidas que, eventualmente podrían afectar los intereses comerciales mexicanos. Ello se debe a que se trata de una de las pocas naciones en el mundo que tiene concentrada la mayor parte de su comercio exterior con un país tan poderoso.

Lo que es importante enfatizar es que México, como miembro del pleno derecho en el GATT desde 1986, se enfrentó a dos grandes paradojas. Por una parte, el no haber ingresado desde la fundación del organismo, impidió que México mantuviera una experiencia en negociaciones multilaterales, si bien su relación continuaría siendo bilateral pero más universal. Por otra parte, subsiste la necesidad de buscar un tratamiento más recíproco con el principal socio comercial de los mexicanos, quien, cada vez es menos capaz de influir decisivamente en las políticas tocantes al comercio internacional, porque la lógica del GATT como garante de los intereses económicos estadounidenses ha sido rebasada por la dinámica de las relaciones internacionales contemporáneas. Pareciera ser entonces, que la membresía mexicana en el GATT fue contradictoria con la política comercial externa adoptada en Estados Unidos, si bien, los estadounidenses se apoyaron en el organismo citado para propiciar la apertura comercial de los mexicanos.

El TLCAN: año dos

Aunque es pronto para evaluar los impactos del TLCAN en México y respecto a sus repercusiones en otras partes del mundo, es claro que se ha intensificado la relación comercial entre los tres socios norteamericanos en detrimento de sus vínculos

³ Jeffrey J. Schott, *More Free Trade Areas?*, Institute of International Economics, Washington, 1987, p. 45.

⁴ John Saxe Fernández, "Aspectos estratégico-militares inmersos en el proyecto de integración de América del Norte", en Víctor Manuel Bernal Sahagún et. al, *La integración comercial de México a EE.UU. y Canadá: ¿alternativa o destino?*, Siglo XXI-Instituto de Investigaciones Económicas, 1991, pp. 88-89.

⁵ Jeffrey J. Schott, *op. cit.*, p. 46.

⁶ *Ibid.*, p. 47.

dades de insumos. El 70 por ciento de las importaciones mexicanas procede de Estados Unidos.² Gracias al incremento de las importaciones por parte de México y a la sobrevaluación del peso, Estados Unidos acumuló un superávit comercial espectacular, a tal punto que unos 700 mil empleos en la Unión Americana deben su existencia a la venta de productos y servicios al mercado mexicano.

La euforia de Estados Unidos al valorar la importancia del *mercado emergente mexicano* estuvo presente en la Cumbre de las Américas celebrada en Miami en diciembre de 1994, a la cual asistieron los jefes de Estado o de gobierno de todo el hemisferio occidental con la excepción de Cuba. En ella se estableció la meta de hacer del continente americano una vasta zona de libre comercio para el año 2005, y se anunció que Chile sería incorporado al TLCAN a la brevedad.

Pero el 22 de diciembre el libre comercio hemisférico sufriría un colapso: el gobierno de México decidía devaluar el peso frente al dólar y la incertidumbre en los mercados financieros colocó al país en una situación de insolvencia virtualmente insalvable. El déficit en la balanza de cuenta corriente se tornó insostenible y en 1995, a un año de vida del TLCAN –cuya duración será de tres lustros– México mostraba sus limitaciones como socio comercial de Estados Unidos y como instrumento de absorción del déficit comercial que Estados Unidos tiene con el mundo.

Lo anterior denota que Estados Unidos cuenta con la capacidad para recurrir al bilateralismo y al multilateralismo en una conveniente coexistencia en la promoción de sus intereses comerciales, pero también es claro que el gobierno de Washington sobrestimó las capacidades de los mercados latinoamericanos como consumidores netos capaces de sostener déficit cuantiosos en sus balanzas comerciales. Ahora Estados Unidos no tiene la

certeza de que la crisis mexicana no se reproducirá en otras latitudes, con las consecuencias que ello entraña, por ejemplo, el superávit que gracias a la devaluación tiene ahora México en sus intercambios con la Unión Americana. Es posible que esto explique el endurecimiento de la política comercial estadounidense respecto a Japón, segundo socio comercial del país de las barras y las estrellas, con el que mantiene un cuantioso déficit –más de la mitad del mismo se debe al comercio automotriz. Ahora Estados Unidos busca desesperadamente reducir su déficit comercial con el mundo, en momentos en que México –y otros países latinoamericanos– logrará mantener un superávit, por lo menos en los próximos meses, en el marco de la contienda electoral en que Clinton luchará por la reelección.

De la reforma estructural de la economía mexicana al TLCAN

En términos generales, podría afirmarse que desde los primeros años de la década de los ochenta México comenzó a asumir una conducta más pragmática en torno a sus relaciones económicas internacionales con el mundo, particularmente con Estados Unidos. A diferencia de décadas precedentes, México dejó de concebir a Estados Unidos como enemigo y esa imagen fue sustituida por la de un país que podía ser socio y aliado de los mexicanos.

Mientras que en 1980 México rechazó la membresía en el GATT por razones económico-políticas (entre otras, la debilidad de la planta productiva mexicana para hacer frente a la competencia internacional y la pérdida de soberanía en la toma de decisiones en materia comercial), el ingreso al Acuerdo, en 1986, fue una medida encaminada a proteger a los mexicanos de las cambiantes políticas comerciales de Estados Unidos, buscándose, al mis-

² México: *entre el cambio...*, pp. 36-37.

mo tiempo, la continuación de la relación bilateral con los estadounidenses.³

México comenzó a desarrollar importantes reformas en materia comercial de manera unilateral a "sugerencia" del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI),⁴ y en los intercambios de bienes y servicios por ejemplo, sus tarifas arancelarias que de 1985 a 1987 bajaron de un 28.5 por ciento a un 11.8. Se estima que la mayor parte de productos estadounidenses que ingresan al mercado mexicano, lo hacen con un arancel inferior al 0.5 por ciento.⁵

Diversos acuerdos comerciales entre México y Estados Unidos ya habían proporcionado elementos para negociar un comercio más recíproco. En 1985, Estados Unidos y México, firmaron un entendimiento en torno a los subsidios, mismo que ayudó a que los mexicanos acataran el Código de Subsidios del GATT. Este pacto permitió eliminar un buen número de disputas bilaterales relativas a los subsidios y a los impuestos compensatorios, al requerir que se aplicara la prueba del daño en los casos en que Estados Unidos considerara que los mexicanos habían subsidiado ciertos productos. De hecho, en 1986, los términos en que México ingresó al GATT, estuvieron delimitados por las negociaciones bilaterales sostenidas con Estados Unidos. Finalmente, el acuerdo marco Estados Unidos-México, firmado en noviembre de 1987, estableció objetivos comunes y mecanismos administrativos para iniciar el proceso de liberalización comercial bilateral. Este entendimiento produjo tres acuerdos para facilitar el acceso a los mercados para textiles, cerveza, vino y bebidas destiladas, además del acero.⁶

Así México se abrió estrepitosamente a la economía internacional —o más bien, a Estados Unidos, su *partner* comercial mayoritario—, sin lograr un tratamiento recíproco de parte de sus principales socios comerciales. México tenía la preocupación de restringir el creciente proteccionismo estadounidense, o al menos, en establecer bases contractuales para consultas en políticas comerciales y medidas que, eventualmente podrían afectar los intereses comerciales mexicanos. Ello se debe a que se trata de una de las pocas naciones en el mundo que tiene concentrada la mayor parte de su comercio exterior con un país tan poderoso.

Lo que es importante enfatizar es que México, como miembro del pleno derecho en el GATT desde 1986, se enfrentó a dos grandes paradojas. Por una parte, el no haber ingresado desde la fundación del organismo, impidió que México mantuviera una experiencia en negociaciones multilaterales, si bien su relación continuaría siendo bilateral pero más universal. Por otra parte, subsiste la necesidad de buscar un tratamiento más recíproco con el principal socio comercial de los mexicanos, quien, cada vez es menos capaz de influir decisivamente en las políticas tocantes al comercio internacional, porque la lógica del GATT como garante de los intereses económicos estadounidenses ha sido rebasada por la dinámica de las relaciones internacionales contemporáneas. Pareciera ser entonces, que la membresía mexicana en el GATT fue contradictoria con la política comercial externa adoptada en Estados Unidos, si bien, los estadounidenses se apoyaron en el organismo citado para propiciar la apertura comercial de los mexicanos.

El TLCAN: año dos

Aunque es pronto para evaluar los impactos del TLCAN en México y respecto a sus repercusiones en otras partes del mundo, es claro que se ha intensificado la relación comercial entre los tres socios norteamericanos en detrimento de sus vínculos

³ Jeffrey J. Schott, *More Free Trade Areas?*, Institute of International Economics, Washington, 1987, p. 45.

⁴ John Saxe Fernández, "Aspectos estratégico-militares inmersos en el proyecto de integración de América del Norte", en Víctor Manuel Bernal Sahagún et. al, *La integración comercial de México a EE.UU. y Canadá: ¿alternativa o destino?*, Siglo XXI-Instituto de Investigaciones Económicas, 1991, pp. 88-89.

⁵ Jeffrey J. Schott, *op. cit.*, p. 46.

⁶ *Ibid.*, p. 47.

Cooperación del Asia Pacífico (APEC) o la Comisión de Cooperación de la Cuenca del Pacífico.

CUADRO 4
PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES DE MÉXICO EN 1993
(PROMEDIO DE LAS IMPORTACIONES Y LAS EXPORTACIONES)

País	Porcentaje respecto al comercio total
Estados Unidos	77.0
Japón	3.3
Alemania	2.6
Canadá	2.4
España	1.8
Otros	13.1

Fuente: Cálculos de la autora.

Entre los países asiáticos con los que México mantiene relaciones más estrechas se encuentra Japón. En 1994 el comercio bilateral México-Japón llegó a 5,703 millones de dólares. En esta relación, al igual que con la Unión Europea, México fue deficitario ya que sus compras ascendieron a 4,729 millones de dólares y sus ventas apenas llegan a 923.3 millones de dólares. La inversión acumulada de los nipones en México roza los 2 mil millones de dólares, ubicando al país asiático en el 5o. lugar entre los inversionistas en tierra azteca.⁷

CUADRO 5
PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES DE MÉXICO EN ASIA
PAÍSES SELECCIONADOS, 1992-1993
(MILES DE DÓLARES)

País	Export 1992	Export 1993	Import 1992	Import 1993	Saldo 1992	Saldo 1993
Australia	31,758	37,141	73,819	80,008	-42,061	-42,867
China	35,410	16,904	372,772	449,358	-337,362	-432,454
India	2,016	4,273	49,446	59,884	-47,430	-55,611
Israel	136,216	102,339	32,921	33,367	103,295	68,972
Japón	656,825	480,272	2'253,394	2'471,478	-1'596,569	-1'991,206
Corea*	33,112	22,951	426,796	462,792	-393,684	-439,841
Nueva Zelanda	2,205	2,612	106,188	92,510	-103,983	-89,898

Fuente: Comercio Exterior, febrero de 1994, vol. 44, núm. 2, p. 187.

*Incluye el comercio con las dos Coreas.

⁷ Óscar Martínez Nicolás, "Relaciones comerciales México-Japón", en *El Economista*, 22 de mayo de 1995, p. 45.

La política comercial estadounidense: del binomio bilateralismo-multilateralismo al unilateralismo comercial agresivo

Es claro que la crisis de la economía mexicana tiene severas repercusiones en el bienestar de la sociedad estadounidense. Se calcula que en la Unión Americana unos 7 millones de empleos están directamente vinculados al comercio internacional y que de ellos el 10 por ciento tiene que ver con las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos.

La característica fundamental de la balanza comercial de México hasta antes de la devaluación, fue el déficit con Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. Ciertamente la depreciación del peso permite revertir momentáneamente esa tendencia, de manera que hoy por hoy México es superavitario con Estados Unidos.

CUADRO 6
PAÍSES CON LOS QUE MÉXICO HA LOGRADO REVERTIR SU DÉFICIT EN BALANZA COMERCIAL ENTRE ENERO Y ABRIL DE 1995 A RAÍZ DE LA DEVALUACIÓN DEL PESO DE DICIEMBRE DE 1994

País* Monto del superávit comercial de México (en millones de dólares)

Estados Unidos	4,800
Canadá	89
Colombia	37
Chile	98
Costa Rica	11.8
Bolivia	6
Venezuela	5.9

* Con todos los países citados, México tiene suscritos acuerdos de libre comercio. Resulta curioso, sin embargo, que con la Unión Europea y los países asiáticos, con los que no existen acuerdos de liberalización comercial, el déficit de México se mantenga a la fecha.

Fuente: *La Jornada*, 27 de julio de 1995, p. 49.

Esta situación merece un análisis cuidadoso ya que la sobrevaluación del peso a lo largo del gobierno de Salinas de Gortari dotó a México de un enorme poder de compra de bienes y servicios foráneos, incluso a costa de los bienes y servicios nacionales. Se llegó al absurdo de importar los productos más superfluos y no se fomentó el mantenimiento y expansión de

sustentar, dados los enormes costos sociales que entraña.

Hoy México, gracias a la devaluación –nótese, no porque la planta productiva mexicana haya desarrollado de la noche a la mañana amplias capacidades exportadoras– tiene superávit con todos aquéllos países con los que ha suscrito acuerdos comerciales destacando, desde luego, Estados Unidos y Canadá. Esto es lo que menos deseaba Washington, ya que es ahora México quien exporta sus dificultades en balanza de pagos a Estados Unidos. Éste que para algunos sería un indicador altamente satisfactorio en las relaciones México-Estados Unidos, alerta respecto a las represalias comerciales que Washington practica contra diversos países, como Canadá y Japón. También debe motivar una profunda reflexión en torno al rápido deterioro de las relaciones comerciales de México con Bruselas, Tokio y otros países asiáticos, debido a la decisión del gobierno mexicano de imponer altos aranceles a los productos procedentes de esas latitudes en

un esfuerzo por reducir el déficit comercial que lo aqueja.

La crisis de la economía mexicana pone en entredicho la posibilidad de que Estados Unidos exporte sus dificultades comerciales y financieras a los países latinoamericanos, lo que ha llevado a que el gobierno de Washington momentáneamente dé la espalda tanto a la opción bilateral como al multilateralismo que enarbola la OMC. Así, Estados Unidos opta por el unilateralismo comercial agresivo que, como su nombre lo indica, alienta que sus socios comerciales respondan igualmente con represalias, en las que tanto América Latina como la naciente OMC desempeñan el papel de rehenes.

Por tanto, es menester que México suscriba a la brevedad, acuerdos de libre comercio con la Unión Europea, Japón y otros países asiáticos y latinoamericanos, y que, en el seno de la OMC dé su apoyo al multilateralismo, favoreciendo la creación de mecanismos que extirpen el proteccionismo de la faz de la tierra y que identifiquen una apertura interbloques.



Mensaje de QUÓRUM a sus lectores

El Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, con el propósito de enriquecer el contenido de esta publicación, invita a diputados, senadores, investigadores y a todos los interesados en la vida parlamentaria y en los aspectos históricos, políticos, económicos, sociales y culturales de nuestro país, a colaborar con trabajos de análisis en estos temas.

Para tener un adecuado manejo de los trabajos, se deberán tomar en cuenta los lineamientos siguientes:

- 1) El envío de un trabajo a *Quórum* supone la obligación del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones en español. De igual manera, los autores conceden a la revista el permiso automático para que su material se difunda en diversas publicaciones que el Instituto considere de interés.
- 2) Los trabajos deben referirse a la cuestión parlamentaria, política y económica de nuestro país, así como a todo lo relativo a las ciencias sociales; éstas se sujetarán al dictamen del Comité Editorial. Son bienvenidas las colaboraciones sobre otras disciplinas siempre y cuando se vinculen a las mencionadas.
- 3) Cada colaboración debe incluir una hoja con la siguiente información: a) Título del trabajo, de preferencia breve, sin sacrificio de la claridad. b) Nombre del autor, cargo académico o profesión y un curriculum vitae breve. c) Fotografía tamaño credencial a color. d) Domicilio, teléfono u otros datos que permitan a Quórum comunicarse fácilmente con el autor.
- 4) Los trabajos han de ajustarse a las siguientes normas:
 - a) Su extensión será de 10 cuartillas como mínimo y de 15 como máximo.
 - b) Si el material se elaboró en computadora, enviar el disquete del texto, con dos impresiones en papel. (Especificar el nombre del archivo y del procesador de palabras, de preferencia WORD).
 - c) El formato de las cuartillas es a doble espacio y sin cortes de palabras (alrededor de 27 renglones de 64 caracteres).
 - d) Las referencias bibliográficas se deben disponer en la forma convencionalmente establecida en español. Es decir, en el cuerpo del texto se indican sólo con un número y al pie de página (o agrupadas al final) las fichas completas correspondientes. La bibliografía adicional se agrupa, sin numeración, al final del artículo.
- 5) Quórum se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales (no de contenido) que considere convenientes. No se devuelven los originales.
- 6) Los trabajos deberán ser enviados al Instituto de Investigaciones Legislativas:

Av. Congreso de la Unión s/n, Edif. B, P.B., Col. El Parque
Deleg. Venustiano Carranza, 15969 México, D.F.
Tel. 628-1421, 628-1300 ext. 3127.

Acercamiento conceptual para estudiar los cambios de la gestión y actitud empresarial hacia la organización del trabajo y las relaciones laborales en América Latina

LAURA PALOMARES ESQUIVEL

LEONARD MERTENS

Resumen

En este ensayo planteamos un marco conceptual para interpretar los datos y las referencias teóricas que están circulando o produciéndose en torno al cambio en la gestión y la actitud empresarial, en América Latina, respecto a la organización del trabajo y las relaciones laborales.

La identificación de los rasgos comunes en la gestión empresarial

Lo anterior no significa que no podemos distinguir rasgos comunes en las prácticas productivas entre plantas. Los rasgos comunes podemos tratar de encontrarlos midiendo y comparando los resultados, la práctica productiva, aunque éstos siempre diferirán de establecimiento en establecimiento. Más bien, los debemos de buscar en el sistema de signos en el que los actores se apoyan para ir dando significado a la práctica productiva. Recordemos que conducta y acción son dos diferentes formas de la vivencia para dar significado a la conciencia; y este "dar significado" se construye por medio del sistema de signos. El sistema de signos es la construcción del significado en las mentes de los actores de producción, y como tal, es tanto un esquema expresivo como

Laura Palomares Esquivel

Socióloga. Licenciada por la UNAM. Maestría por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesora de Carrera de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Artículos y libros especializados en Sociología Laboral.

Leonard Mertens

Doctor en Economía por la Universidad de Brabant, Holanda. Experto y consultor de la Organización Internacional del Trabajo, especialista en Cultura de las Organizaciones Empresariales. Con más de 16 artículos en revistas especializadas nacionales y extranjeras.

interpretativo. La comprensión de un signo, o sea, la posibilidad de su interpretación dentro de un sistema dado, se remonta a una decisión previa de nuestra parte, por la cual aceptamos y utilizamos este signo como expresión de un cierto contenido de nuestra conciencia. (Schutz, 1972, p. 151.) Todo sistema de signos es un esquema de la experiencia: usada como esquema expresivo para designar lo que éste designa, y como esquema interpretativo, al haber interpretado en el paso el signo como signo de lo que él designa. Por ejemplo el signo ISO 9000. Si uso este signo, hago en mi mente referencia a todo un sistema de signos relacionados con normas de calidad de proceso y producto, diseñados en Europa para ir ampliando el concepto de calidad hacia el entorno y los actores de la producción (medio ambiente, capacitación a los trabajadores, etcétera), sin el cual no podría interpretar ni tampoco usar estas tres letras y cuatro números, que por sí solas, no significan nada.

Los signos son los significados realizados o vividos por la empresa como organización: las ventas, las ganancias, la productividad; es decir, realizaciones producto de la aplicación de normas y rutinas que obedecen a relaciones "lógicas" de la empresa.

Las empresas pueden tener rasgos en común no sólo a nivel del sistema de signos, sino también en cuanto a los símbolos que han creado. Los símbolos, a diferencia de los signos, no se pueden vivir como tal, pero se viven significativamente y haciendo conciencia a través de creencias, ritos, héroes, portadores de la significación de los símbolos (Deal, Kennedy, pp. 14-15). El símbolo puede ser el nombre de la empresa o "la camiseta", que no se puede vivir sino a través de su creencia. El símbolo tiene una doble representación: hace referencia, por una parte, a algo que trasciende la experiencia diaria en la empresa; por la otra, es un objeto, un hecho o un suceso —algo real— de dicha experiencia diaria. Son los ritos, las ce-

remonias que van construyendo las relaciones inter-humanas en la empresa, autoiluminándose como organización social, lo que hace que los individuos vivan el sentido de la organización (Schutz, 1967, pp. 331-336).

El símbolo designa el medio de la formación de la unidad de la conciencia en los actores de la empresa, a través de un procesamiento autorreferencial, a diferencia de los signos, que se vive en contacto con el mundo real (Luhmann, 1991, p. 109). Se puede hablar de un "sistema simbólico compartido" de carácter normativo en la empresa, cuando hay un consenso de valores implícitos, como un "código" (Luhmann, 1991, p. 120).

Hay empresas que han creado a lo largo de su historia símbolos eficaces y, otras, por el contrario, que no han podido y que tuvieron como resultado organizaciones débilmente articuladas y conflictivas entre sus integrantes.

En México, en una filial de la empresa Con-dumex, que produce transformadores de electricidad, se creó un simbolismo fuerte en torno a la calidad, apoyándose entre otros, en canciones "rancheras" sobre la calidad, actos de premiación de personal en calidad y convivencias con todo el personal —gerencia, sindicato, trabajadores— con motivo de "festejar" la calidad. Simbolismos frecuentemente vistos en la región son el calificado "Q1" (calidad uno) que fabricantes automotrices han otorgado a sus proveedores, o el premio del empleado del mes.

Los símbolos construyen objetos de naturaleza ideal como producto de la vida consciente; es decir, existe una idea previa al símbolo. Cuando se dice que hoy día en la empresa la calidad es "primero", se refiere a un símbolo, cuya idea fue producto de una conciencia o convicción de que la competitividad se logra a partir de calidad. La eficacia de las representaciones simbólicas se realizará cuando el trabajador o el gerente, como parte de la comunidad (empresa) creyente, aprende viven-

cialmente lo que es la calidad para él. El símbolo será eficaz cuando llega a ser compartido por la gran mayoría de la comunidad, pero también, cuando logre esta "legitimidad" por muchos años, pasándose por "buenos" y "malos" tiempos, renovándose según los nuevos "signos" de los tiempos y no quedándose en la pura autorreferencia, desconectada del mundo real. Es decir, los nuevos significados de la competitividad.

Una empresa que cuenta con una fuerte estructura simbólica no necesariamente se mantiene como "ganadora" en el mercado. Un ejemplo de una empresa con una fuerte estructura simbólica hacia su personal es IBM (Deal, Kennedy, 1982). Fue líder por muchos años en el mercado de las computadoras y nunca despedía a nadie por motivos de "crisis" en la producción. No contaba en ninguno de sus establecimientos con un sindicato, salvo en Italia, precisamente porque había logrado legitimar el simbolismo de la organización, no sólo por ritos y creencias, sino también por cosas materiales (ingresos). En 1992 está "desincorporando" a más de 40 mil empleados a nivel mundial. Otro "líder" de simbolismos en los sesenta y setenta, la GM, aún no sabe cómo mantenerse a flote, pasando por la crisis más grande de su existencia. Al contrario, aparecen nuevos simbolismos en empresas como la 3M, que cada año intenta renovar o innovar el 25 por ciento de su paquete de productos; o la Toyota, con su "pensar al revés", y propagar la automatización, la autoactivación y el autocontrol del trabajador (Coriat, 1992).

La evolución del significado de la competitividad

Abstractamente hablando, la competitividad podemos definirla como un compuesto de —por lo menos— cuatro grandes vertientes: volumen, precio, calidad y diseño. Las cuatro deben cumplir con los estándares mínimos para poder ser competitivos como empresa. El estándar no es un concepto absoluto sino his-

tórico: cambia en el tiempo, porque una vez alcanzado el estándar, la competencia exige llegar a un nivel mayor, y así sucesivamente. Hubo décadas en la época de la posguerra, en que predominaba primero el volumen y después el precio, sobre la calidad y el diseño. Es más, para poder generar volumen y bajo precio, la calidad y el diseño tuvieron que quedar rezagados por la práctica productiva implícita (Coriat, 1992). En la década de los ochenta predominaba la calidad y para los noventa, se enfatiza el diseño y el acercamiento al cliente: el "cliente entra en la fábrica o el taller". Nuevamente, esto no significa "olvidar" las otras dimensiones de la competitividad, sino saber combinarlas como subsistemas dentro de la estrategia de competitividad, de manera focalizada.

Las empresas han tenido dificultades en ir combinando los subsistemas. Se ha observado que en aras de mejorar la calidad, muchas empresas occidentales han concentrado todo su esfuerzo en mejorar la calidad del proceso y del producto, pero perdiendo de vista al cliente o consumidor (*The Economist*, 18 de abril de 1992). La empresa norteamericana de electricidad, Florida Power and Light, aplicó a todas las facetas de su producción, un programa muy amplio de calidad y fue la primera ganadora no japonesa del premio Deming. Instaló un departamento de calidad de 85 personas y 1,900 equipos de calidad en la organización, abarcando al 75 por ciento de sus empleados y aplicando un sistema de auditoría de calidad muy riguroso y con muchas estadísticas. Ganó el premio Deming en 1989 pero los consumidores no se percataron que se habían hecho tantas mejoras: muchos empleados entendieron la calidad como objetivo en sí mismo y no en función de las perspectivas del cliente; es decir, no habían considerado las expectativas del consumidor en cuanto a diseño, servicio-cliente y confiabilidad del servicio (*The Economist*, *ibidem*).

Un caso similar se observó en la industria de bienes de capital alemana, que cuenta con un sector importante de empresas medianas cuya fuerza competitiva ha sido la calidad del producto. En la medida que los costos de producción aumentaron, en parte por el costo de mano de obra en Alemania, que es el más alto a nivel mundial, las empresas mejoraron cada vez más la calidad para mantener su capacidad competitiva. Sin embargo, se llegó a un punto, donde el cliente ya no estaba dispuesto a pagar esa calidad elevada, porque no la requiere o no la puede pagar, y prefería comprar maquinaria de, por ejemplo, Taiwán, de menor calidad pero también más barata (*Harvard Business Review*, marzo-abril de 1992). Aun cuando la empresa tiene "equilibradas" las cuatro dimensiones de la competitividad mencionadas, pueden surgir problemas en términos del objetivo principal de la estrategia de competitividad de cualquier empresa, que es hacer ganancias. La industria automotriz japonesa, reconocida por su liderazgo en cuanto a calidad, diseño y precio, a principios de los años noventa empezó a tener problemas por la baja tasa de rentabilidad sobre el capital invertido. Los gastos de inversión en equipo y horas/hombre para lograr los cambios rápidos en los diseños no se recuperaron lo suficiente. Por eso, en 1992 la Toyota decidió aumentar los precios, a pesar de la recesión en el mercado automotriz mundial, lo que causó una baja en las ventas de su modelo más vendido, Corolla, y una pérdida de participación en el mercado automotriz norteamericano. "Si las empresas automotrices japonesas quieren aumentar sus ganancias, no les quedará otra alternativa que convertirse en menos flexible, ofrecer menos opciones a los clientes y aumentar los precios de sus productos" (*Financial Times*, 2 de julio de 1992).

Se puede decir que la competitividad se ha hecho más exigente en la articulación de las dimensiones que actúan como subsistemas in-

terconectados, donde a la empresa le corresponde la tarea de mantenerse en los espacios de "cuasi-óptimos". Estos espacios tienden a cerrarse. Es decir, la posibilidad que la empresa salga de los perímetros del espacio de "equilibrio" aumenta y esto significa que tiene que hacer mayores y más continuos esfuerzos de ajuste en todas las esferas del funcionamiento de la empresa: producción, administración, gerencia y mando medio, ingeniería, comercialización, compras, etcétera.

En América Latina, el significado de la competitividad durante el modelo de sustitución de importaciones, si así se puede denominar, fue la escala, la competencia por el volumen de producción. Se proyectaba la escala en el horizonte como un símbolo, que se iba acumulando incesantemente, haciendo referencia a la forma de cómo aumentar productividad.

Los cambios en los significados de la competitividad, han generado trastornos muy profundos en las estructuras empresariales. Empresas fuertes en una fase de "significados de competitividad" se convierten en débiles o perdedoras en la otra fase. Otras empresas, logran mantenerse y hay las nuevas entrando al club de los "ganadores".

A nivel mundial, empresas gigantes y aparentemente invencibles en la fase de la competitividad por volumen y/o precio, como la IBM y la General Motors, hoy día tienen dificultades para mantenerse en pie ante los "nuevos" parámetros de competitividad.

En América Latina, empresas oligopólicas tuvieron que reestructurarse, algunas perdieron importancia y otras surgieron como más fuertes. En México, empresas muy fuertes en la década de los setenta en la rama de la industria metalmecánica -bienes de capital- que surtieron los equipos a la industria petrolera y a la industria de la construcción para realizar obras de infraestructura, en la década de los ochenta tuvieron que cerrar sus puertas o reducir al mínimo su producción: habían sido

sobredimensionadas en el contexto del tamaño del país, con un producto poco transable en el mercado internacional. Mientras, en la rama del vidrio surgió en la década de los ochenta un gigante, Grupo Vitro, que hecho un símbolo de la tecnología en su organización, empezó a invertir y comprar empresas en su ramo, en los Estados Unidos.

La dificultad de la gestión empresarial para cambiar la práctica productiva

¿En qué consiste la dificultad para que las empresas se adecúen a los nuevos parámetros de competitividad? ¿No bastaría con poner un poco más de énfasis en la calidad y el diseño? La respuesta a la última pregunta sería sí, siempre y cuando el cliente esté dispuesto a pagar más por mayor calidad y diseño. Sin embargo, la elasticidad entre precio y calidad ha mostrado ser muy baja, lo que ha obligado a las empresas a hacer más exigente y compleja su estrategia de productividad: reducir costos, aumentar la calidad del producto e incrementar la flexibilidad en la producción. El reto es combinar las ventajas de una empresa pequeña con las de una grande, es decir, la flexibilidad de adaptación de la pequeña y los bajos costos por escala de la grande (Coriat, 1992, p. 38).

El desafío consiste en transformar la estrategia de productividad basada en la obtención de beneficios marginales a partir de la producción a escala, manteniendo constante las normas de calidad y la variación en los modelos, en una producción flexible, con incrementos continuos en la calidad del proceso y producto. Es decir, "la búsqueda de la productividad por la flexibilidad (...) como la esencia última (de la estrategia de productividad, LP, LM)", (Coriat, 1992, p. 52).

¿Cómo están enfrentando las empresas este desafío? ¿Con qué criterios conceptuales de productividad, con base a qué experiencias? ¿Existe un modelo de signos y símbolos únicos

de productividad con una interpretación única, o por el contrario, no hay un modelo de respuesta única, pero hay diferentes interpretaciones según el tipo de proceso que tenga la empresa? Son preguntas que intentaremos responder a continuación.

De un tipo ideal a un modelo típico de estrategia de productividad

En la vida diaria de la empresa, no es posible distinguir con exactitud dónde termina una situación o modelo y dónde comienza la otra. Un gerente general de una empresa en América Latina visitó diversas plantas en Europa, Japón o Estados Unidos, participó en seminarios o bien, recibió instrucciones de la casa matriz, y se convenció que en su empresa tiene que establecerse una práctica productiva distinta, basándose en un nuevo sistema de significados y símbolos. Puede ser también que la empresa haya contratado a un gerente con experiencia previa en cambiar una práctica productiva en función de nuevos objetivos de productividad. En ambos casos, el actor, el gerente, parte de la construcción de un tipo ideal. En el primero, el gerente ha vivido la experiencia de su planta y ha sido observador de lo que él interpretó como tipo ideal. La interpretación que hizo del tipo real observado es sólo una probabilidad de la construcción del tipo ideal real. En el segundo, el gerente vivió un tipo ideal, pero no ha vivido la realidad de la empresa en la que quiere aplicarlo. Su interpretación de esa realidad es una probabilidad de lo que realmente es.

La probabilidad en la interpretación depende del grado de "anonimato" que tiene la experiencia vivida del actor (gerente) al respecto. El tipo ideal es menos anónimo cuanto más cerca está del mundo de la realidad social directamente vivenciada, es decir, en cuanto más características tengan en común ambos mundos, la probabilidad de la interpretación es más cercana a lo real.

El tipo ideal se construye continuamente en la práctica cotidiana y está sometido a constantes ajustes y revisiones sobre la base de la experiencia del actor —en nuestro caso el gerente— sea directa o indirectamente.

Lo anterior significa que el tipo ideal difiere para cada empresa, y en el tiempo, tanto por la dificultad de interpretarlo de manera unánime como por las vivencias distintas al momento de su aplicación. Ninguna vivencia de una empresa es idéntica o conmensurable con la de otra. Lo típico y sólo lo típico es homogéneo. En la síntesis tipológica del reconocimiento tenemos que hacer entonces un acto de “anonimatización” en el cual abstraemos la vivencia del marco de la corriente de la conciencia (de la subjetividad) y lo hacemos impersonal (Schutz, 1972, p. 215).

Lo que se reproduce es lo típico: ahora bien, ¿hasta qué punto las empresas en América Latina están identificando y aplicando un tipo ideal similar, que permita hablar de un modelo-tipo que sintetice y reproduzca acciones típicas de la gerencia respecto de la organización del trabajo y las relaciones laborales?

La cultura productiva

El modelo-tipo abarca la práctica productiva (conductas, acciones) y su correspondiente sistema de signos y símbolos, conformando una cultura productiva. Best (1990, p. 145) interpreta la cultura productiva como el mutuo entendimiento entre los actores de la empresa, que permite a los individuos trascender el individualismo del hombre “económico”, donde el interés personal (egoísmo) queda asegurado por acciones individuales. Para él, la cultura productiva es un derivado de mutua reciprocidad, la base de una identidad colectiva y la principal fuente del trabajo en grupo.

Esta interpretación, le asigna en nuestra opinión al concepto de cultura una normatividad demasiado grande, como si fuese capaz de resolver el origen de las contradicciones de

intereses en la empresa. Es decir, lo reduce a nuestro juicio a su componente simbólico. Sin embargo, como dice Luhmann (1991, p. 174), “la cultura no es un contenido de sentido necesariamente normativo, pero sí una determinación de sentido (reducción) que hace posible distinguir, dentro de la comunicación dirigida a temas determinados, entre aportaciones adecuadas e inadecuadas, o bien, entre un uso correcto o incorrecto de los temas”.

Los teóricos y los visionarios de la administración de la empresa postulan que, ante las tendencias de descentralización de la organización de la empresa, la cultura productiva es cada vez más importante. Es decir, su fortaleza tiende a convertirse en un imperativo de las exigencias de flexibilidad en la competencia (Deal, Kennedy, 1982, p. 93).

La empresa Alcoa (Aluminium Company of America) conocida por ser una de las empresas más antiguas y jerárquicas de los Estados Unidos, está cambiando su cultura productiva por un modelo, en el que “hay un marco que es entendido y aceptado por los gerentes y trabajadores, pero donde hay iniciativa y creatividad a nivel local y el personal es estimulado a probar los límites de las normas establecidas, en lugar de sólo ejecutar una orden que viene de miles de millas desde el corporativo” (*Financial Times*, 16 de noviembre de 1992).

Si empezamos el análisis de la cultura productiva por los símbolos, se observa en los países de la región una proliferación del símbolo calidad y, más recientemente, en estrecha vinculación con el de la depuración. Es símbolo en el sentido de una creencia que no se vive sino a través del significado de los ritos, actos de fe, reglas, principios.

La calidad se ha vuelto un término genérico, refiriéndose a todos y cada uno de los ámbitos de la empresa: producto, proceso, las condiciones de trabajo, el medio ambiente, los proveedores y especialmente, los consumidores. Se ha transformado en una creencia, porque al

aplicar el concepto en un sentido tan amplio, la empresa no lo puede vivir, es decir, es todo y nada al mismo tiempo. No hay claridad sobre la relación entre el esfuerzo invertido en calidad y el beneficio económico obtenido, cuando la calidad se convirtió en un todo. Los consultores, los competidores, los empresarios de la asociación, los libros de administración de empresas, hablan de las bondades de la calidad y "yo como empresa", me veo envuelta en esta *mainstream* (corriente principal).

Al símbolo de la calidad se han sumado otros, similares pero creados bajo un enfoque más cercano a una estrategia de productividad. Éste es el caso de la producción depurada, que en varias organizaciones ha desplazado al de la calidad, porque es un símbolo menos abstracto, el "todo" es más acotado, y corresponde más a los signos de los tiempos de la era de la informática.

Los ritos acerca de la calidad son, entre otros, los premios de calidad que en varios países de América Latina están operando. Se complementan con las conferencias, los seminarios a los cuales vienen los *ghurus* de la calidad a explicar las reglas básicas tratando de convencer al público empresarial de su necesidad, si quieren ser empresarios exitosos en el futuro. La literatura sobre administración de empresas en materia de calidad que circula en las librerías abunda en este tema.

Las cámaras empresariales promueven entre sus afiliados la idea de la calidad constantemente, a través de sus publicaciones, conferencias y declaraciones públicas. Esto sucede en los países de mayor desarrollo industrial en la región, como Brasil, México, Argentina, Chile, Colombia, pero también donde es menor, como Bolivia. La Cámara Nacional de Industrias de Bolivia señaló, en su Primer Congreso Nacional en noviembre de 1992, "el empre-



sario debe adoptar un nuevo paradigma para realizar negocios (...) que implica que las empresas construyan la calidad desde las bases, que bajen de la teoría de la calidad a la práctica diaria en sus plantas (...) que la conviertan en 'calidad de vida de su organización' (...)", (CNI, 1992, p. 32).

En Eisenbach, ex-RDA, General Motors transformó la planta que fabricaba las anticuadas Wartburgs en una planta modelo, que tiene que mostrar capacidad de competir con alta calidad y eficiencia, con las transplantes de las marcas japonesas en Europa (Toyota, Honda, Nissan). Eisenbach era la ciudad donde Martin Luther tradujo su Biblia en alemán, y ahora "(...) la industria automotriz europea está tratando de traducir en esa misma ciudad la Biblia japonesa de producción depurada en alemán" (*Financial Times*, 24 de septiembre de 1992). Ellos trajeron a un pequeño grupo de creyentes en producción depurada, con experiencia en otras plantas que tiene GM en cosociedad (*joint ventures*) con marcas japonesas (Toyota, Suzuki) o directamente de Toyota en Estados Unidos. Dice el gerente: los llamados "consejeros", pero son más bien "misioneros" y nosotros tenemos que ser convertidos (en su Dios que es la producción depurada LP, LM). "Es muy cercano a una religión, es una filosofía de vida" (*Ibid.*). Insistió el gerente de producción de dicha planta recién inaugurada: "Tenemos sólo un objetivo y esto es asegurar que la producción depurada se aplique en toda su pureza, independientemente del volumen que alcancamos" (*Ibid.*).

La práctica depurada entendida como sistema de signos

La práctica productiva, es un sistema de signos, que son las reglas, principios y significados que viven las personas que trabajan en la planta: es un nuevo lenguaje de cómo interpretar y expresar las situaciones que se viven

en la planta y que antes se "veían" de una manera distinta. El hecho que el trabajador tuviera una existencia de materias primas al lado de su máquina se interpretaba como algo necesario y bueno, porque le permitía trabajar sin tener que interrumpir la producción por falta de materia prima. Ahora, los textos de administración de empresas lo interpretan como un error, porque oculta las debilidades del sistema de producción como un "todo". Antes, se consideraba que al trabajador se le debían asignar tareas específicas, bien definidas y su trabajo requería ser controlado por un inspector de calidad y debía ser mandado por un capataz; el capataz a su vez por el supervisor, el supervisor por un gerente de área, y así sucesivamente, hasta llegar al gerente general de la planta. Ahora, se considera que hay que asignar al trabajador la responsabilidad de que controle lo que está haciendo y que se corrija (se "autoactive") cuando las cosas tienden a ir en una dirección no deseada (Coriat, 1992, p. 40).

El nuevo lenguaje se materializa a través de los cambios en la organización de la producción y del trabajo, a través de programas tales como: producción con cero defectos; hacerlo bien desde el primer intento; el mejoramiento continuo; el justo a tiempo; el trabajo en equipo.

Para el empresario aplicar las reglas y cambiar la práctica productiva no es un problema de voluntad. Comienzan a figurar en los países industrializados estándares de calidad exigentes y que abarcan el conjunto del proceso productivo, desde el proveedor hasta el cliente y el medio ambiente. Estos estándares "exigen cientos de horas de trabajo de la gerencia, son costosos y no tienen el propósito de mejorar directamente la calidad del producto o servicio de una empresa, sino sólo mejorar el proceso de gestión de la producción" (*Financial Times*, 1o. de septiembre de 1992). Tal es el caso de ISO9000 en Europa, el BS5750 en Inglaterra, el EN29000 en Estados Unidos y Ja-

pón; o el premio Baldrige en los Estados Unidos. Si el empresario quiere pertenecer al club de los ganadores, tendrá que cumplir con estos estándares. Para poder obtener los beneficios, tendrá que cumplir con los requisitos que también los demás han seguido y que en general significan mucha inversión o gastos. Son intentos por evitar una competencia salvaje o desleal, para que no haya empresas que quieran aprovecharse pero no gastar (*free riders*): una competencia requiere de reglas, de lo contrario el "juego" no funcionaría.

Este nuevo lenguaje de interpretación y expresión en la empresa, apunta a una práctica productiva –conducta y acción– típica que consiste, dicho de manera abstracta, en reducir desperdicio de tiempo y de materiales (Coriat, 1992). El punto de partida es el proceso de producción como un todo. La manera de "ver" el proceso es identificar dónde se presentan las porosidades en la fabricación de un bien o servicio: dónde está interrumpida la transformación; cuánto tiempo se encuentra el producto en la planta sin que se le agregue "valor"; cuántas horas de producción se desperdician en deshechos, rechazos y retrabajos; cuántas operaciones de un trabajador son repetidas por otro. Es decir, el enfoque para interpretar la productividad no es a partir de lo que hace una máquina o un trabajador, sino qué sentido tiene lo que ellos hacen en función del proceso en su conjunto.

Una planta que fabrica sistemas de freno en Argentina fue comprada por una empresa brasileña. La nueva gestión de la planta filmó con una cámara de video todo el proceso. La siguiente acción fue reducir la producción de varias máquinas a la mitad de su capacidad, para poder lograr un flujo continuo de producción a lo largo de la línea sin crear existencias. Después se filmó nuevamente el proceso para detectar dónde se estaban repitiendo tareas, dónde habían trabajadores y máquinas que tenían tiempos inactivos. La tercera fase con-

sistía en incrementar la productividad de toda la línea de producción, a partir de la reducción no sólo de los tiempos de inactividad de los trabajadores, de las máquinas y del producto, sino además transformando los movimientos y operaciones inútiles, que poco o ningún valor agregan, en tareas de mayor "productividad".

La corriente dominante –*mainstream*– de los teóricos de la organización del trabajo enfatiza la necesidad de establecer nuevos principios respecto a la incorporación del factor humano en el proceso de trabajo y en la forma de tomar las decisiones técnicas. La visión funcionalista postula que el trabajo en una organización compleja requiere de una división altamente especializada de trabajo. "En la medida que se especializan las tareas, se dificulta cada vez más hacer vivir a los trabajadores una misión, un objetivo, en común. Esta contradicción entre tareas sumamente especializadas y la necesidad de tener objetivos en común, explica por qué los grupos de trabajo se han hecho tan populares en los últimos años como forma de organización del trabajo. Los grupos de trabajo son un mecanismo para juntar personas con una calificación o especialización diferente pero complementaria para alcanzar un determinado objetivo en común" (Hirschhorn, Gilmor, 1992).

La corriente teórica de la regulación del proceso de trabajo, postula que el eje de la preocupación sigue siendo la estandarización y simplificación de las rutinas de trabajo, de los componentes y partes, así como la reducción de los tiempos de producción (Monden, 1987). Para esto no se parte de un óptimo calculado con métodos científicos bajo supuestos de *ceteris paribus* en cuanto a los factores no controlables, sino de un óptimo que se va a ir construyendo en la práctica, usando métodos de medición y prueba pero también las aportaciones provenientes de la experiencia y conocimiento de los trabajadores, de los proveedo-

res y de los clientes. El óptimo no es estático sino que va cambiando, de acuerdo al comportamiento de las circunstancias. En este sentido, las nuevas formas de organización del trabajo no significan el rompimiento con todos los principios básicos de la gestión científica de Taylor, sino una mezcla entre formas "tayloristas", "postayloristas" e "hipertayloristas" (Hirsh y Roth, 1986, p. 113).

En América Latina podemos agregar la forma "pretaylorista", de base artesanal y cooperativa, que aún prevalece en muchas empresas en la región. No sólo en las pequeñas, también en las medianas y grandes, con frecuencia los mismos trabajadores fabrican los dispositivos de apoyo o de operación para la maquinaria, componen maquinaria vieja o usada, reproducen repuestos para las máquinas, etcétera.

¿Hacia una organización del trabajo postaylorista?

La pregunta es, si la forma "postaylorista" va a ser la forma dominante en la organización del trabajo, o no. Es decir, el rompimiento con la tendencia hacia una cada vez mayor división técnica y social del trabajo. Para responder a esta pregunta, debemos primero definir el término postaylorista.

Nuestra interpretación es la siguiente. La división técnica de trabajo tiene analíticamente dos momentos en un puesto de trabajo determinado:

- a) El ciclo principal de la fabricación del producto;
- b) las tareas periféricas al ciclo principal.

En la práctica productiva depurada, ambos se amplían. Al ciclo principal se incorporan tareas de inspección de calidad; a las tareas periféricas se agregan limpieza del área, mantenimiento preventivo. Sin embargo, para que la calidad y flexibilidad puedan ser combinadas con eficiencia, estas ampliaciones tienen límites muy claros. El límite es probablemente más estrecho en el ciclo principal. Aquí puede

ocurrir, que se dividen aún más que antes las tareas de manipulación y operación, para poder incorporar tareas de inspección de calidad en este ciclo principal, sin perder velocidad en la línea de producción.¹ En la división social del trabajo, la práctica productiva depurada prevé la involucración y participación del trabajador para proponer y realizar mejoras en las rutinas de trabajo, y los canales de comunicación hacia la gerencia técnica y administrativa se hacen más cortos (Coriat, 1992). Pero también aquí se llega pronto a los límites, por motivos técnicos pero también por motivos de poder en la fábrica. Mayor participación e involucramiento del trabajador, significa quitar poder de otros niveles en la empresa y esto alcanza su límite muy pronto (*The Economist*, 18 de abril de 1992).

Entendido así el postaylorismo, como la forma de organización del trabajo que corresponde a la práctica productiva depurada, es probable que las empresas "ganadoras" de la competencia hoy en día, en particular los que producen bienes y servicios transables en el comercio internacional, aplicarán formas de organización del trabajo que se parecen a este concepto, siempre y cuando se den las transformaciones en el sistema de símbolos y de signos, que señalamos anteriormente. Con lo dicho anteriormente, nos sumamos a la tesis que se está perfilando un modelo-tipo de símbolos y de sistemas de signos, lo que no significa por eso que las conductas y las acciones en las empresas sean idénticas. Entre otras razones, porque no todas las empresas han enfrentado los nuevos parámetros de competitividad con la misma intensidad ni en el mismo momento y, por ende, no han innovado su organización con igual velocidad bajo los símbolos y signos correspondientes al modelo-tipo. Cuando la ca-

¹ Esto sucedió en la planta automotriz de la Ford de Hemisillo, México, que funciona bajo el concepto de producción depurada y cuenta con líneas altamente robotizadas en la parte de soldadura mientras las fases siguientes -chasis, pintura, armado-, son todas manuales y fue ahí donde por motivos de aumentar la velocidad de la producción, tuvieron que reducir el número de operaciones por estación, y también, aumentar el ritmo de trabajo.

lidad es dada por la tecnología de proceso incorporada o cuando el proceso de trabajo es muy simple y el producto tiene un margen amplio de tolerancia en los parámetros de calidad –por ejemplo, el caso de limpiar pescado que sirve de materia prima para las croquetas de pescado congelados (caso observado en Chile)– el precio continúa siendo el factor principal de la competencia; en caso de un producto o servicio estandarizado, es probable que el cliente prefiera la rapidez por sobre la atención personalizada (Lorenz, 1992). Es decir, las formas de organización del trabajo pretayloristas, tayloristas e hipertayloristas no desaparecerán del mapa de la producción, mucho menos en América Latina, donde permanecerán nichos de mercado para las diferentes formas organizativas que sobrevivirán en gran medida por la estructura de precios de los factores de la producción (capital y trabajo) y por el nivel de calificación de la mano de obra –tradicción artesanal por una parte y baja calificación formal por la otra. Sin embargo, aún en condiciones de competencia similares, las conductas y acciones de la gerencia no son idénticas respecto a la organización del trabajo y las relaciones laborales. El conocimiento de la gerencia dentro del mundo de la vida diaria en la empresa no es homogéneo; es i) incoherente; ii) sólo parcialmente claro, y iii) en modo alguno exento de contradicciones. Incoherente, porque los intereses de la gerencia no están integrados en un sistema y sólo se hallan parcialmente organizados. Parcialmente claro, porque en la vida cotidiana en la empresa, la gerencia sólo de manera excepcional tiene claridad de su conocimiento sobre la empresa y su entorno; o sea, la plena percepción de las relaciones entre los elementos de su mundo y los principios generales que gobiernan esas relaciones. Finalmente, el conocimiento de la gerencia puede considerar igualmente válidos enunciados que son incompatibles entre sí (Schutz, 1974, pp. 97-98).

Pero no se trata sólo de un problema en la gerencia. Es un problema de la “doble contingencia” entre el *ego* (gerencia) y el *alter* (trabajadores), que refiere a las condiciones de posibilidad de las acciones. Es decir, no existe ninguna certeza básica del estado de la organización en la empresa, ni pronósticos acerca de su comportamiento basados en ello. Sólo se controlan las incertidumbres que resultan de ello con respecto a la propia conducta de los actores en la empresa (Luhmann, 1991, p. 126). Entonces se debe hablar de posibilidades de convergencia de las actitudes –conductas o acciones– de la gerencia en materia de organización y relaciones laborales, pero no de sus resultados.

Los resultados de la aplicación de una conciencia de calidad o de prácticas de depuración por parte de la gerencia depende de cómo se resuelve el proceso de la doble contingencia en la empresa.

El reto de la gerencia hoy en día es actuar socialmente sobre la conciencia del otro –la teoría de la calidad debe transformar la conciencia de la gerencia, del mando medio y del obrero. Debe prestar atención al flujo de su conciencia a medida que ocurre: debo haber anticipado en la fantasía, en el proyecto de mi acto, las vivencias conscientes a producir en el otro, como mi meta final o intermediaria (Schutz, 1972, p. 117). Si mi motivo-para consiste meramente en conseguir que la otra persona me entienda, lo que procuro producir en su conciencia es mi meta final. Pero lo que puedo hacer que piense o sienta es sólo un medio, si aquello en lo que estoy realmente interesado es influir en su conducta y acción. Una conducta social en el sentido significativo carece del carácter de haber sido proyectada y, por esa misma razón, no es un caso de actuar-sobre-el otro (*Idem*). Lo que interesa es el actuar social, que es el actuar sobre la persona. Pero la otra persona actúa también sobre él. Ambos hacen sus proyecciones sobre

el otro y se crea un contexto de mutuas probabilidades de conducta y acción.

El problema no se circunscribe sólo a construir un símbolo y un sistema de signos de interpretación y expresión para los actores, sino sobre todo que ellos vayan viviendo el significado de los signos que corresponde a los objetivos de productividad más complejos. No basta que la gerencia proclame cambiar la organización del trabajo por un modelo postaylorista y proponga que las relaciones laborales, a partir de ese momento, no sean más antagonicas, sino cooperativas en función de un objetivo en común; ser competitivo como empresa.

Organización del trabajo y recursos humanos

Al cambiar la organización del trabajo, se transforma la naturaleza del trabajo humano en la empresa y con ella, las bases estructurales de las políticas de recursos humanos, que son:

- a) La estabilidad en el empleo;
- b) la calificación en la tarea;
- c) la capacitación;

- d) el sistema de salarios;
- e) las condiciones de trabajo;
- f) la participación de los trabajadores en las decisiones acerca de los cambios en las rutinas de trabajo.

Cada uno de estos aspectos conforman un subsistema, que tiene su lógica interna pero que también está interconectado con cada uno de los demás subsistemas. Funcionan como subsistemas no sólo de manera autorreferencial —como fin en sí mismo—, sino también como espacios de negociación entre gerencia y trabajador o bien, sindicato. Esto hace que la trayectoria del cambio en la organización del trabajo resulte sumamente complicada en la empresa. Hace también que ninguna trayectoria sea idéntica, debido a las múltiples “doble contingencias” involucradas —gerencia-trabajador; mando medio-trabajador; ingeniería-gerencia, entre otras.

A manera de ejemplo, la gerencia introduce un sistema de grupos de trabajo; el supervisor deja de ser capataz pero para mantener el control sobre los grupos, la gerencia le nombra facilitador de un grupo; sin embargo, los trabajadores le siguen identificando como capataz-controlador, y no se identifican con los objetivos con que fueron establecidos los grupos, no participan o lo hacen con muy poco entusiasmo. En la práctica de cada empresa, sobran los ejemplos donde la gerencia tomó iniciativas que no fueron acompañadas o fueron insuficientes por la falta de políticas de recursos humanos adecuadas. La articulación entre los cambios en la organización del trabajo y las políticas de recursos humanos es un proceso que lleva años de prueba y error, de aprendizaje.



Un indicador de que las cámaras empresariales y sindicales –en algunos países de América Latina– empiezan a reconocer y dar importancia a estos espacios de negociación en torno a las políticas de recursos humanos, son el Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y Calidad en México y el Acuerdo Marco establecido ante (ASIMET Asociación de Industrias Metalúrgicas y Metalmecánicas-Chile) y las federaciones y confederaciones sindicales del sector. En ambos acuerdos se plantean los subsistemas señalados anteriormente como temas de preocupación, por las deficiencias que en ellos hay y que deben ser atendidas por la empresa y el sindicato en el marco de una estrategia de productividad focalizada a calidad (ASIMET, 1992; Acuerdo Nacional EPC, 1992). *De facto*, se acordó entre las partes impulsar estos subsistemas como espacios de negociación.

Las “mejoras”, prácticas en cada uno de los subsistemas de políticas de recursos humanos no se dan todas en la misma empresa. Por ejemplo, en los Estados Unidos, las mejoras prácticas en capacitación se han observado, según una clasificación dada por 580 empresarios (*benchmarking*), en las empresas Disney, General Electric, Federal Express, Ford, mientras las mejoras prácticas en participación de los trabajadores las ubicaron en Corning, Dow, Milliken, Toledo Scale (*Business Week*, 7 de diciembre de 1992).

Una encuesta representativa de empresas manufactureras del Gran Santiago en 1990 (Geller, 1992), reveló que en el periodo 1988-1990, un 55 por ciento de los establecimientos había introducido innovaciones técnicas, el 42 por ciento de las empresas habían introducido innovaciones en organización en general –producción y trabajo– mientras el porcentaje que corresponde sólo a la organización del trabajo (rotación de trabajadores entre puestos de trabajo, mayor variedad de tareas, mayor independencia en la realización de las tareas,

mayor responsabilidad) alcanzó el 26 por ciento. “Las innovaciones dirigidas a la organización del trabajo aparecieron con la frecuencia más baja. Una explicación debiera incluir la mayor complejidad social de estas innovaciones. (...) que involucran directamente a los trabajadores porque aluden directamente al contenido y realización de las tareas, y abren distintos espacios de negociación formal o informal con trabajadores y sindicatos” (Geller, 1992, p. 13).

Empresas como la Toyota o la Honda ya llevan 30 años probando y aprendiendo; las “líderes” norteamericanas como la Xerox, Hewlett Packard, Texas Instruments, lo están haciendo hace ya más de 10 años (*The Economist*, 18 de abril de 1992). La empresa electrónica Intel, ha intentado y parcialmente aplicado cuantas ideas hay sobre sistemas de calidad. Intentó dos veces instalar círculos de calidad; no funcionaron porque nunca estaban bien focalizados: las personas no estaban capacitadas, no se habían definido los objetivos, y no era claro quién en la gerencia tenía que tomar las decisiones. Después, instalaron grupos focalizados en ciertos temas (por ejemplo satisfacción del cliente), las personas fueron capacitadas previamente y el resultado fue positivo (*Electronic Business*, 7 de octubre de 1991).

Conclusiones

El gran rezago de las empresas en América Latina en cuanto a transformar la organización del trabajo en una dirección postaylorista y en función de una práctica productiva depurada, radica en las deficientes políticas de recursos humanos en los establecimientos. Mejor dicho, la deficiente conciencia en la gestión de las empresas, respecto a ir acompañando los cambios en la organización con estrategias de recursos humanos en las áreas mencionadas.

En 1992 se realizó una encuesta entre supervisores de 17 empresas industriales en Santiago de Chile. La característica de estas em-

presas era que en todas las gerencias se había iniciado una estrategia de mejorar la calidad y productividad, cambiando la organización de la producción, del trabajo, e introduciendo nueva maquinaria. Ante la pregunta de cuáles son las principales fortalezas y cuáles las principales debilidades que la empresa tenía para impulsar una estrategia de concertación social orientada a mejorar la productividad y la calidad, los supervisores señalaron como fortaleza un promedio de 2.5 instrumentos de políticas de recursos humanos por empresa, mientras que como debilidad, un promedio de 4 instrumentos de recursos humanos por empresa.² Es decir, si bien estas empresas habían hecho un esfuerzo en materia de recursos humanos, los supervisores consideraron un rezago significativo en aras de que hubiesen bases más sólidas en la trayectoria hacia una nueva práctica productiva y una organización del trabajo postaylorista.

En comparación con los cambios en tecnología y organización de la producción, se encuentra rezagado en las empresas el sistema de signos y símbolos, necesarios para cambiar la conducta y la acción de la gerencia en recursos humanos y relaciones laborales. Se están aplicando ciertos principios de la práctica depurada, en particular lo que se refiere a la reducción de los tiempos muertos de maquinaria y trabajadores, pero con la carencia de una estrategia en materia de recursos humanos. Sin la existencia de tal estrategia en materia de recursos humanos, las características de la organización del trabajo seguirán más cerca al sistema taylorista —o hiper-taylorista— que postaylorista. Es decir, sería una manera limitada de aplicar la práctica productiva depurada, aunque resulte funcional en el corto plazo para la empresa. El desafío consiste en crear un sistema viable de signos y de

símbolos en las empresas en América Latina en torno a las políticas de recursos humanos, que pueden "sobrevivir" la confrontación con la realidad, y dar salida a los problemas de las dobles contingencias entre los actores en la producción.

Bibliografía

- Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad, en *El Mercado de Valores*, Nafin, México, 11 de junio de 1992.
- ASIMET, Acuerdo entre ASIMET, CONFETEMA-FETEMA y FESIMA ASIMET, Santiago, 1992.
- BEST, M.H., *The new competition*, Polity Press, Londres, 1990.
- Cámara Nacional de Industrias, CNI, *Un gran desafío: el desarrollo industrial competitivo*, CNI, La Paz, 1992.
- CORIAT, B., *Pensar al Revés, Siglo XXI*, México, 1992.
- DEAL, T.E., Kennedy, A.A., *Corporate Cultures*, Addison-Wesley, Reading Mass., 1982.
- GELLER, L., *Innovaciones y empleo PREALC, mineo*, Santiago, 1992.
- HIRSCH, J., Roth, R., *Das neue Gesicht des Kapitalismus*, VSA-Verlag, Hamburgo, 1986.
- HIRSCHHORN, L., Gilmore, T., "The new boundaries of the Boundaryless Company", en *Harvard Business Review*, Boston, mayo-junio de 1992.
- MONDEN, Y., *El sistema de producción Toyota*, IESE, Madrid, 1987.
- LORENZ, C., "Power to the people", en *The Financial Times*, Londres, 30 de marzo de 1992.
- LUHMANN, N., *Sistemas sociales*, Alianza Editorial, México, 1991.
- ONU, *World Investment Report*, 1992, Nueva York, ONU, 1992.
- SCHUTZ A., *Collected Papers*, I.M. Nijhoff, La Haya, 1967.
- , *Fenomenología del mundo social*, Paidós, Buenos Aires, 1972.
- , *Estudios sobre teoría social*, Amorrortu, Buenos Aires, 1974.
- Business Week*, Weert, Holanda.
- The Economist*, Londres.
- Electronic Business*, Denver, Co.
- The Financial Times*, Londres.
- Harvard Business Review*, Boston.

² L. Palomares, Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile. Los datos aquí expuestos fueron obtenidos por la autora a partir de la aplicación de un cuestionario a los supervisores de empresas que asistieron al curso "Técnicas de supervisión en productividad y calidad", organizado por el PROCAL del Centro de Extensión de la misma universidad.

El petróleo no debe volver a concesionarse

ADOLFO DEL CASTILLO MARTÍNEZ

En 1970, en su último informe como director de Petróleos Mexicanos,¹ el licenciado Jesús Reyes Heróles señaló que, de 1949 a 1951 se celebraron cinco contratos denominados "riesgo", para exploración y perforación con empresas petroleras privadas, señalando como remuneración por parte de Pemex, el reembolso de los gastos o inversiones por trabajos ejecutados –sin plazo de vencimiento al respecto–, con parte de la producción que se obtuviera en los pozos perforados (el valor de 50 por ciento de los hidrocarburos producidos) y una compensación que iba del 15 al 18.25 por ciento de su valor, por un plazo de 25 años. Además, cinco contratos de "ventas", mediante los cuales Pemex se comprometía, en los términos y condiciones que en cada caso se fijaran, a la venta total o parcial de la producción, de su porcentaje correspondiente.

Esos contratos riesgo fueron firmados con las compañías privadas CIMA, Sharmex, Isthmus Development Company y Pauley Noreste.

El 29 de noviembre de 1958, en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, por medio de su artículo 6o., se perceptuó que Petróleos Mexicanos no podría fijar las remuneraciones de los productos en por cientos; ni los resultados de las explotaciones en participaciones, en los contratos (de prestación de servicios o de obra), que celebrara con personas físicas o morales.²

¹ Informe del director de Petróleos Mexicanos al presidente Gustavo Díaz Ordaz, Talleres Gráficos de Pemex, México, 18 de marzo de 1970, pp. 53-55.

² Diario Oficial del 29 de noviembre de 1958 (ARC).

Adolfo del Castillo Martínez

Cursó la licenciatura en Relaciones Internacionales y la maestría en Administración Pública, ambas en la Universidad Nacional Autónoma de México. De enero de 1972 a agosto de 1992 fue profesor de Inglés y Comercio Exterior en el Instituto Politécnico Nacional.

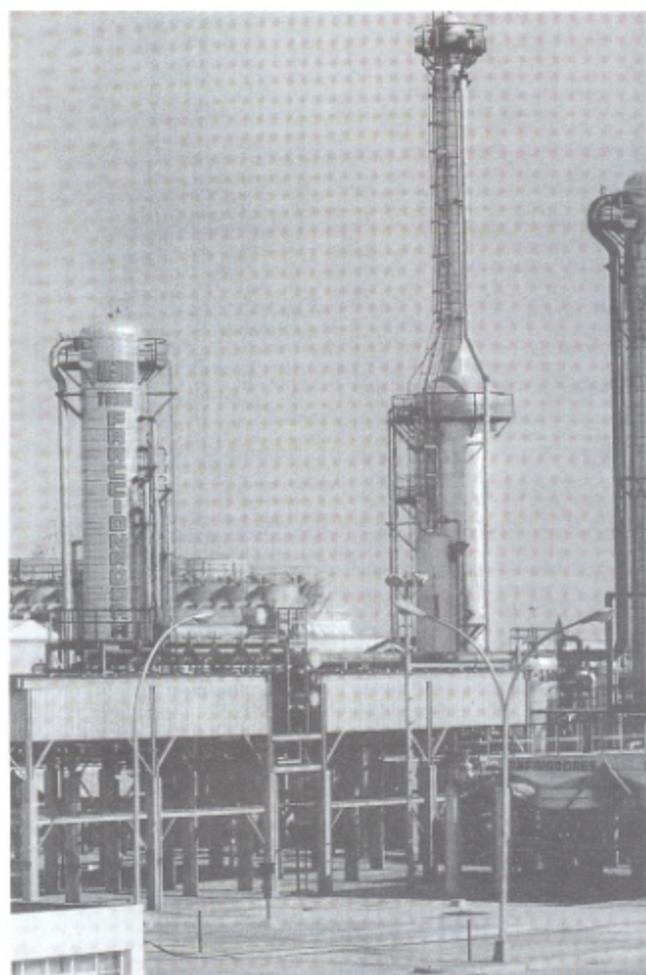
De noviembre de 1978 a febrero de 1992 fue analista en la Gerencia de Programación y Evaluación de Petróleos Mexicanos.

De agosto de 1993 a diciembre de 1994 fue subdirector de Organización de Notimex, la agencia mexicana de noticias. Becario del Programa de Especialización de Estudios Canadienses.

Ha sido expositor en el Senado de la República, en el Foro de Opinión y Análisis del Acuerdo de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá.

Expositor en la Comisión de Comercio de los Estados Unidos, en Washington, D.C., sobre el mencionado acuerdo.

Expositor en el Foro Nacional de la Industria Petrolera en México, organizado por la Cámara de Diputados, Comisión de Energéticos.



El Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo,³ estableció que no podrían subsistir las concesiones o contratos en tales términos. Principio que fue incorporado al párrafo 6o. del artículo 27 constitucional, el 20 de enero de 1960.

(E. Pauley intentó renovar las concesiones que tenía, por lo que acudió indebidamente al Comité de Relaciones Exteriores del Senado norteamericano, para que a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México se "recomendara" su caso. Ante tal situación, el presidente López Mateos se negó a renovar tales concesiones).⁴

El 16 de junio de 1965, Petróleos Mexicanos comunicó a las empresas contratistas, que el término contractual de 15 años para exploración y perforación estaba vencido y que, conforme a las reformas constitucionales al artículo 27 y su Ley Reglamentaria en el ramo del petróleo antes explicadas, no era posible la prórroga o renovación de los contratos existentes ni la firma de uno nuevo.

Los empresarios manifestaron haber realizado inversiones con posterioridad al vencimiento del contrato, pero de las cuales lógicamente, Pemex ya no pudo hacerse responsable.

"El 25 de noviembre de 1969, se terminaron voluntariamente los contratos firmados con la empresa Sharmex (del 1o. de julio de 1950) para exploración, perforación, producción y ventas, en una superficie de 318 km², entre Poza Rica y Tamiahua, cubriéndose con 11'875,000 pesos (950,000 dólares) el valor de las reservas y cualquier instalación que existiera.

"Con fecha 8 de diciembre de 1969, mediante pago de 4'937,500 pesos (395,000 dólares) se rescindieron los contratos celebrados con Isthmus Development Company (de 17 de marzo de 1951) para explorar y perforar un área de 161 km² en el sur de Veracruz.

"Por último, el 27 de febrero pasado (se refiere a 1970), se cerró este ciclo de la política petrolera mexicana, con la rescisión de los contratos conocidos como Pauley Noreste de exploración, producción y ventas, que abarcaban un área de 923 km² en el estado de Tamaulipas, mediante el pago de 55 millones de pesos (4'400,000 dólares).

"Petróleos Mexicanos había reembolsado para 1964, el total de las inversiones realizadas por los contratistas, con excepción de las correspondientes a los contratos de tierra sumergida y tierra firme y entregaba una compensación mensual promedio de 4'415,360 pesos (353,228.80 dólares)

"En todos los casos se cubrieron cantidades menores de lo que a valor actual corresponde-

³ Diario Oficial del 26 de agosto de 1959 (ALM).

⁴ Justo Sierra Casasús, "López Mateos", Litoarte, México, 1988, pp. 72-73



ría a las empresas, de acuerdo con los porcentajes que deberían entregárseles y el plazo de vencimiento de los contratos, que iba de marzo de 1974 a marzo de 1976.

"Es así como el presidente de la República, sin limitaciones de ninguna especie, libera 3,858 km² del territorio nacional para la explotación exclusiva de Petróleos Mexicanos en beneficio de la nación; sin necesidad de ofrecer participaciones o derechos sobre el valor de la producción del subsuelo. Con recursos propios y financiamientos normales, proseguirá de hoy en adelante, al desarrollo y progreso de la industria petrolera."⁵

Como antecedente de este problema, desde 1950, José Domingo Lavín⁶ señaló que "la difi-

cultad de conseguir equipo y materiales condujo a la búsqueda de contratistas nacionales y del exterior, que contando con dichos elementos, pudieran auxiliar a los desarrollos que era necesario ejecutar. Por lo que Pemex redactó un contrato tipo para basar estas actividades en relación con nuestras leyes como para la seguridad recíproca y facilidad de funcionamiento de la ejecución.

"Los contratistas aceptaron los riesgos de perder su inversión, en el caso de pozos no productores (pero es obvio que acudieron a las áreas ya en producción) reglamentándose las posibilidades de exploración geofísica bajo el control de Pemex, para el efecto de disminuir este riesgo.

⁵ Informe del director..., op. cit.

⁶ José Domingo Lavín, "Petróleo", EDIAP, S.A., México, 1950, pp. 351-352.

"La inversión de los contratistas es vigilada por Pemex y al encontrarse producción, se destina el 50 por ciento de la misma para amortizar la inversión del contratista, bajo la administración también de Pemex. El contratista recibe como ganancia, una regalía del 15 por ciento de la producción obtenida.

"Se prevén las financiaciones necesarias por parte del mismo contratista para las instalaciones posteriores de explotación y la facultad del mismo para disponer del petróleo que corresponda en especie (para exportación) o en efectivo, fijándose las bases razonables para fijar el precio y quedando al arbitrio de Pemex el fijar el destino del petróleo total, para exportación o consumo en el país, conforme a las necesidades de México. El comité Wolverton estudió estos contratos y algunos capitalistas mexicanos y otros norteamericanos, aceptaron el modo de operación."

El informe mencionado asentaba que se prestaría un capital privado, pero los directivos de la institución lo visualizaban como una adición y no como un sustituto del programa presentado por Pemex.

Se ha hablado mucho de la actuación de Reyes Heróles en los múltiples puestos que ejerció antes y después de la dirección de Petróleos Mexicanos, pero en el ejercicio de ésta, cumplió con la cancelación de los contratos "riesgo", que durante mucho tiempo pusieron en entredicho al gobierno y a la dirección de la Institución, debido a las dificultades en su interpretación y aplicación.

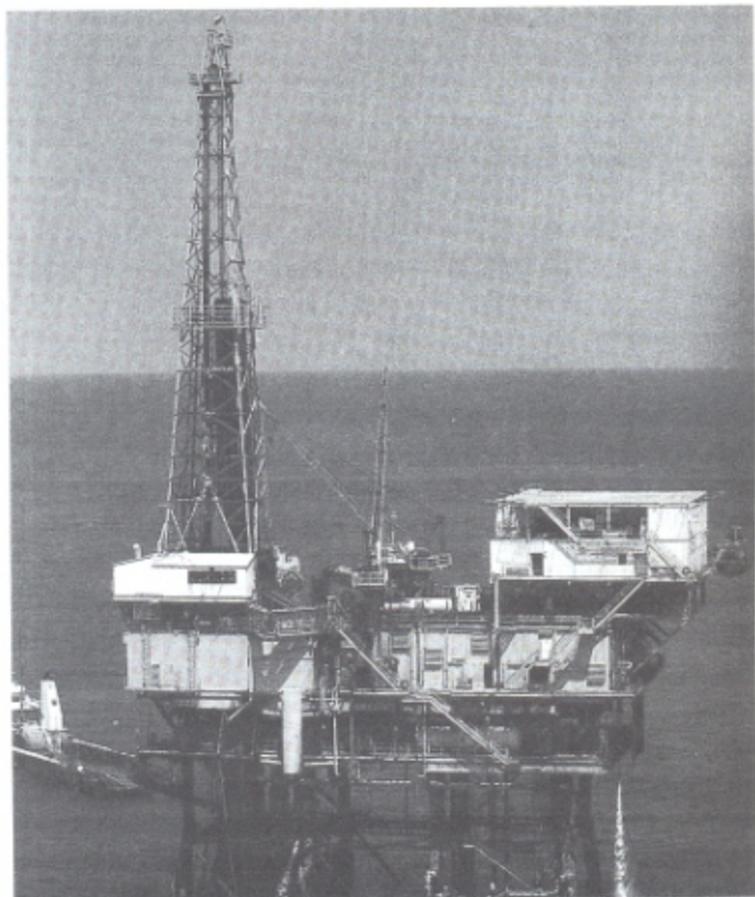
De la experiencia puede deducirse que no fueron convenientes dichos contratos "riesgo".

Hoy por hoy, dicha actuación está vigente, pues en la firma del Acuerdo de Libre Comercio en la anterior admi-

nistración, quedó fuera el petróleo, la petroquímica básica y los demás reservados para el Estado.

Recientemente se ha considerado que el gas puede ser objeto de participación de inversionistas privados y se ha abierto dicha opción para su explotación, y se espera que el empresariado nacional responda y marque también pautas con su iniciativa.

En el cabal cumplimiento de nuestra legislación, que protege los bienes estratégicos de la nación, está implícita su supervivencia. El intentar volver a concesionar el petróleo o los reservados para el país, como se hizo en el pasado, por cualquier subterfugio legal, puede traer consecuencias graves para el Estado y la sociedad civil.



Suplemento de consulta

QUÓRUM

Exposición de Motivos e Iniciativa de Reforma al
cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Dictamen con proyecto de Decreto que reforma el
cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos
Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos
Constitucionales y de Comunicaciones y Transportes
de la Cámara de Diputados

CC. Secretarios de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión Presentes

México debe profundizar los cambios estructurales en su economía y en su vida política, con el propósito de alcanzar un desarrollo con justicia social como el que reclama la población.

Esos cambios constituyen la respuesta del país a las nuevas circunstancias mundiales, caracterizadas por una creciente interrelación entre las naciones, por una revolución científica y tecnológica y por una agudizada competencia por los mercados y los capitales. También son respuesta a las transformaciones internas, propias de una sociedad diversificada, plural, compleja y con necesidades de amplios grupos de la población que aún no cuentan con condiciones de vida dignas. Hoy, además, se enfrenta una crítica situación financiera, fenómeno que es resultado, principalmente, de un desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos y de una inestabilidad inusualmente aguda en los mercados financieros.

En este contexto, es imperativo mantener firme el rumbo que responda a la situación actual que guarda el país, a las necesidades básicas de la población y a las nuevas circunstancias del mundo. Como lo propuse a la nación el primero de diciembre pasado, el gobierno federal busca profundizar las reformas que aseguren un futuro de mayores oportunidades para todos los mexicanos. No es revertiendo las importantes transformaciones llevadas a cabo en el país como podremos enfrentar este momento difícil. Se deberá consolidar lo alcanzado para aprovechar las condiciones externas y, así, responder a las expectativas de la población sobre el futuro que desea para sus hijos.

A fin de continuar con la transformación estructural de la economía, es que propongo hacer posible la participación social y privada en los ferrocarriles y las comunicaciones vía satélite, actividades estratégicas reservadas hasta ahora en exclusiva al Estado. En consecuencia, la presente iniciativa contiene la propuesta para reformar el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los ferrocarriles y los ferrocarrileros son herederos de una noble historia y de una gran tradi-

ción. Desde mediados del siglo XIX y, sobre todo, durante la Revolución mexicana y en las décadas subsecuentes, los ferrocarriles han sido importante palanca del desarrollo, y han apoyado la integración territorial y cultural de nuestra nación. Durante todo este tiempo y hasta 1983, el régimen legal de la actividad ferrocarrilera permitió la participación privada.

El primer decreto que autorizó la construcción de un ferrocarril data de 1824; a partir de ese año y durante todo el siglo pasado, se otorgaron múltiples concesiones en materia ferroviaria, que permitieron que, hasta antes del periodo revolucionario, el país contara con cerca de 20,000 kilómetros de líneas férreas. En este devenir, destacan la Ley General de Ferrocarriles, promulgada en 1899, con la que, por primera vez, se reglamentó el otorgamiento de concesiones, así como la creación, en 1907, de la empresa de participación estatal mayoritaria Ferrocarriles Nacionales de México, S.A., que agrupó y consolidó a las empresas Ferrocarril Nacional de México, Ferrocarril Central Mexicano y Ferrocarril Internacional Mexicano.

La promulgación de la Constitución de 1917 no significó un cambio en los principios jurídicos básicos que regulaban los ferrocarriles. Esta actividad económica siguió sujeta a un régimen de concesión a particulares. Así, el Constituyente de 1917 no incorporó al texto de la Ley Suprema la intervención exclusiva del Estado en la propiedad y operación de los ferrocarriles; en sus orígenes, no fue el espíritu de nuestra Carta Magna excluir a los particulares de esta importante actividad para el desarrollo del país.

En este sentido, en la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940, aún vigente, se estableció el otorgamiento de concesiones para la construcción y explotación de ferrocarriles hasta por un plazo máximo de setenta años, no obstante que, desde 1937, la totalidad de las acciones de la empresa Ferrocarriles Nacionales de México, S.A., habían pasado a ser propiedad del gobierno federal.

Al terminar el año de 1969, existían como empresas de participación estatal o explotadas directamente por el gobierno federal: el Ferrocarril del Pacífico, los Ferrocarriles Unidos del Sureste, el de Sonora a Baja California, el de Chihuahua al Pa-

cífico y algunas otras líneas cortas. En los primeros años de la década siguiente, dichas empresas se fusionaron con Ferrocarriles Nacionales de México.

No fue sino hasta la reforma del artículo 28 constitucional de principios de 1983, cuando se incluyó a los ferrocarriles como un área estratégica y, por tanto, reservada de manera exclusiva al Estado. Esta inclusión se explica, en parte, como un reconocimiento al hecho de que el Estado operaba ya, en su totalidad, el sistema ferroviario.

Resulta claro, pues, que el criterio que ha prevalecido durante la mayor parte de la historia de los ferrocarriles en México, es el de considerarla como una actividad prioritaria en la que pueden concurrir el Estado por sí o con los sectores social y privado, a través de un régimen de concesión. Esta situación jurídica no impidió que los ferrocarriles cumplieran su importante papel, que el Estado mexicano velara por la adecuada prestación del servicio y que los trabajadores ferrocarrileros contribuyeran decididamente al interés nacional.

Cabe recordar que el transporte de carga en nuestro país se realiza, fundamentalmente, por barco, autotransporte, avión y ferrocarril. De estos cuatro medios, sólo el último está reservado, en exclusiva, al Estado y es, precisamente, el que mayor necesidad tiene de modernizarse. Ante las actuales perspectivas, debe reflexionarse sobre la conveniencia de conservar a los ferrocarriles como un área estratégica del Estado, frente a un escenario que permite alternativas cada vez más abiertas y competitivas para el transporte.

Hoy, es un imperativo del desarrollo y del bienestar transformar el sector ferroviario y convertirlo en una actividad que no sólo proporcione los servicios de que dispone actualmente, sino que brinde los que el país demanda. Se necesita promover la modernización de los ferrocarriles, elevar su desempeño, actualizar su tecnología y la calidad de su gestión y, particularmente, orientarlos a las necesidades de un mercado más complejo, con vínculos internacionales estrechos.

La creciente integración de la economía a los flujos mundiales de comercio e inversión, demanda la creación de una infraestructura de transporte que promueva la competitividad de la planta industrial y comercial, a través de un intercambio de

mercancías eficiente y que coadyuve al desarrollo regional. La reestructuración de los ferrocarriles es indispensable para modernizar el comercio interior y eje para aumentar la productividad del sistema de transporte de manera integral.

La experiencia en otros países muestra que un ferrocarril bien administrado y vinculado con el mercado, es el modo de transporte terrestre de menor costo. En relación con otros modos similares de transporte, el ferrocarril es de tres a cuatro veces más eficiente en consumo de energía; su infraestructura y equipo son de mayor capacidad; tiene una vida útil más prolongada y alto potencial de crecimiento en términos de la capacidad utilizada. Puede operar con un sistema integrado de decisiones que favorece las economías de escala; su competitividad es más alta para largas distancias y cargas masivas; y, además, es el medio de transporte que genera el menor daño ambiental en su operación y expansión. Su impacto en el desarrollo regional es innegable; el ferrocarril comunica, transporta y abre posibilidades de crecimiento y desarrollo de comunidades, en la medida que integra, en su propio dinamismo, otras actividades económicas y sociales.

Durante muchos años los ferrocarriles nacionales han presentado insuficiencias que obligan a dotarlos, anualmente, de importantes subsidios públicos para operar. En la actualidad, a pesar de los esfuerzos realizados, los ferrocarriles manejan sólo el 1.5 por ciento del movimiento de personas y menos del 15 por ciento del total de la carga que se mueve en el país. La mayor parte de esta carga se transporta en tan sólo el 40 por ciento de las vías principales.

Este sistema de transporte cuenta con un valor económico potencial muy importante, que sólo se concretará en la medida en que puedan realizarse elevadas inversiones que lo hagan más confiable y eleven la calidad en el transporte de mercancías. El Estado no ha podido hacerse cargo plenamente de la modernización del sector, dada la imposibilidad de distraer recursos del gasto social para ser destinados a la inversión ferroviaria, mientras que la iniciativa privada se encuentra limitada jurídicamente para hacerlo, lo que crea un círculo vicioso en la prestación de este servicio de transporte, esencial para la competitividad de la economía

mexicana. El Estado no cuenta con los recursos para mantener los subsidios presentes ni dispone de los cuantiosos montos de capital necesarios para desarrollar el enorme potencial que guardan los ferrocarriles para la vida del país. Por ello, la participación social y privada en su modernización es el medio a través del cual, bajo un sistema regulatorio adecuado, los ferrocarriles podrán alcanzar los niveles de eficiencia y competitividad que necesitamos.

En suma, la larga y digna historia de los ferrocarriles en México se ha desarrollado bajo un régimen jurídico mixto y un sistema de concesiones a particulares. Remover esta actividad de aquéllas exclusivamente reservadas al Estado, por tanto, no violenta ni su historia ni sus tradiciones. Es garantía misma de su nueva contribución al desarrollo de México.

El cambio de régimen constitucional propuesto no significa eliminar responsabilidades del Estado frente a las comunidades que dependen, para su abasto y transporte, del ferrocarril. Por una parte, se busca abrir oportunidades al esfuerzo de los particulares en la actividad ferroviaria, para contar con un transporte moderno, eficiente y de bajo costo, que preste a la sociedad mejores y más completos servicios y, por la otra, fortalecer la intervención regulatoria del Estado, mediante los instrumentos legales y administrativos, para asegurar que los ferrocarriles contribuyan a la sociedad y cumplan con sentido de servicio público que les caracteriza. De ser aprobada la presente iniciativa, en su oportunidad enviaré al H. Congreso de la Unión las diversas correspondientes a las leyes secundarias, que precisarán las distintas formas y campos de actividad en los que podrá participar la inversión privada en el sistema de transporte ferroviario, en condiciones que permitan alentar la competencia, aseguren el acceso no discriminatorio al servicio y propicien la explotación y operación eficiente del mismo.

Para motivar la inversión privada, se requiere un marco regulatorio transparente que promueva y dé certeza a la inversión y asegure su permanencia en el sector, al tiempo que, a través de la utilización de tecnologías avanzadas, permita su real modernización y dé respuesta a los esfuerzos de la

población por alcanzar más altos niveles de competitividad y desarrollo.

En todo momento, el gobierno de la República velará por el respeto a los derechos laborales de los trabajadores ferrocarrileros a quienes tanto reconocemos y de quienes esperamos renovados esfuerzos. La modificación en el marco regulatorio del sector ferroviario garantizará a sus trabajadores y cuadros técnicos el cumplimiento de las obligaciones que marca la ley. Promoverá asimismo, más amplias oportunidades de empleos bien remunerados para los trabajadores del transporte ferroviario.

En congruencia con lo anterior, la presente iniciativa de reforma constitucional en materia de ferrocarriles, que por el conducto de esa Soberanía presento a la consideración del H. Constituyente Permanente, se sustenta en cuatro razones fundamentales:

Primera. La importante transformación de las relaciones entre sociedad y gobierno, de las estructuras económicas del país y de las comunicaciones y el transporte, modifican los principios que explicaron la definición de los ferrocarriles como una actividad cuyo desempeño corresponde exclusivamente al Estado;

Segunda. La escasez de recursos públicos imposibilita al Estado a realizar las inversiones inaplazables que requiere la modernización de los ferrocarriles mexicanos, a fin de hacer de esta actividad un instrumento de promoción del desarrollo;

Tercera. La necesidad de ampliar el acceso a la creatividad y energía de los particulares en el desarrollo económico nacional para que, mediante la aportación de trabajo, tecnología e inversión, permitan al Estado concentrar mayores acciones y recursos en el cumplimiento de sus objetivos básicos; y

Cuarta. La convicción de que no necesariamente un Estado propietario ejerce una más eficaz rectoría sobre la actividad ferroviaria. En un Estado de derecho, son las leyes las que garantizan que la autoridad pueda llevar a cabo la regulación y supervisión que se requiere para modernizar y desarrollar cada sector productivo.

Por otra parte, la presente iniciativa contiene la propuesta de modificar el propio párrafo cuarto

del artículo 28 constitucional en materia de comunicación vía satélite.

En México, los beneficios de la comunicación satelital se han traducido en mejores enlaces entre comunidades dispersas, en mecanismos de modernización de la actividad económica y en el fortalecimiento de la identidad nacional a lo largo de todo el territorio. Con el fin de diseñar estrategias que beneficien a un mayor número de usuarios y lograr que se induzca un crecimiento acelerado y eficiente en materia de comunicación vía satélite, la tendencia internacional muestra que las funciones de regulación y fomento permanezcan bajo el control del Estado, mientras que la creación de infraestructura y la prestación de los servicios sean atendidas por la inversión e iniciativa privada.

Hacia mediados de los años setenta, nuestro país inicia negociaciones para obtener una posición orbital que permitiera lanzar un satélite mexicano y así satisfacer nuestras necesidades exclusivas en la materia. Después de varios años de negociaciones, México obtiene dos posiciones orbitales, con lo cual inicia los estudios técnicos y económicos para contar con su propio sistema de satélites. La obtención de ambas posiciones orbitales fue un logro importante si se tiene en cuenta que se trata de bienes escasos y de una gran demanda. En particular, el arco orbital que corresponde a nuestro país es el más explotado ya que, por razones técnicas, es compartido con Estados Unidos y Canadá.

Al igual que los ferrocarriles, en 1983 la comunicación vía satélite se incorpora a la Constitución General, en calidad de área estratégica reservada de manera exclusiva al Estado. La razón fundamental de esta adición fue que, dada la escasez de posiciones orbitales y la falta de certidumbre sobre el uso de los servicios satelitales, resultaba conveniente que la distribución de señales y datos vía satélite, la llevara a cabo sólo el Estado. Además, en los primeros años de operación, el sistema presentaría una rentabilidad baja, en tanto que generaba la demanda y la cultura para su aprovechamiento, que lo hacía muy poco atractivo para la participación privada. La etapa inicial del proyecto culmina con la puesta en órbita de la primera generación de satélites mexicanos, Morelos I y II, cuyo lanzamiento se llevó a cabo en 1985, con una inversión de 150 millones de dólares. Dentro de sus primeros

cuatro años de operación, la demanda de los satélites Morelos creció en forma muy lenta, para alcanzar una ocupación de tan sólo el 13 por ciento.

A partir de 1989, la legislación secundaria contempla, como área reservada al Estado, solamente la instalación, operación, control y explotación de los sistemas de satélites; y permite, por otro lado, la inversión privada en el establecimiento de infraestructura terrestre construida y operada por particulares. Ello fomentó un crecimiento acelerado de la comunicación vía satélite al desarrollarse redes privadas y de servicio público para conducir señales de voz, datos, radio y televisión con estaciones terrenas privadas y arrendando capacidad satelital operada por el Estado. De esta forma, la demanda de servicios saturó la capacidad de los dos satélites Morelos en sólo tres años.

Como consecuencia de lo anterior y a fin de garantizar la satisfacción de la demanda actual y futura de servicios satelitales, fue necesario poner en operación, en 1994, una segunda generación de satélites mexicanos, denominados Solidaridad. Ello implicó una inversión de 427 millones de dólares y la negociación de una tercera posición orbital ante la Unión Internacional de Telecomunicaciones. Este nuevo sistema de satélites cuenta con el doble de la capacidad del sistema Morelos y su vida útil es superior en un 50 por ciento. Además, permite prestar servicios a centro, sudamérica y algunas ciudades de los Estados Unidos, y facilita la comunicación móvil, por medio de una tercera banda de operación.

Los sistemas de satélites mexicanos prestan a aproximadamente 380 empresas y usuarios nacionales, una gran diversidad de servicios, entre los que destacan la distribución de señales de radio y televisión, los sistemas de redes privadas de voz y datos, la telefonía fija y móvil, los servicios de educación a distancia y la comunicación rural. A la fecha, la inversión privada que se ha canalizado en redes y estaciones terrenas de transmisión y recepción satelital, suma cerca de 800 millones de dólares, sin contar la inversión en antenas parabólicas para recepción doméstica.

La creciente demanda y la rápida transformación tecnológica en este campo obligan a la constante actualización de los sistemas de telecomunicación. Nuestro país requiere reemplazar el

satélite Morelos II antes de 1998 por un satélite con mayor capacidad a los anteriores; y lanzar un satélite de difusión directa para transmisión de televisión directa a hogares, ya que México cuenta con cuatro posiciones orbitales específicas para este sistema. Además, México podrá incorporar una nueva tecnología, que está en desarrollo, para redes digitales de voz y datos en satélites que utilizan otras bandas de frecuencia, así como en los sistemas de satélites de órbita baja para comunicación móvil que contarán con capacidad para prestar servicios en el territorio nacional.

Postergar o desatender estos proyectos de infraestructura satelital provocaría que se dejaran de aprovechar oportunidades para que nuestro país cuente con un sistema de telecomunicaciones más moderno y eficiente, que apoye nuestro proyecto de desarrollo económico y social.

En los próximos años, la creciente demanda y la diversidad de los servicios que requieren los usuarios, rebasarán la capacidad de nuestro sistema de satélites. Las consecuencias de no tomar las acciones conducentes para la atención oportuna de tales necesidades se traducirá en una mayor dependencia en la utilización de sistemas del exterior.

A fin de atender la demanda doméstica de servicios con satélites mexicanos y poder competir con otros países, es necesario contar con los proyectos y el financiamiento que den sustento a las negociaciones para obtener nuevas posiciones orbitales y aumentar nuestra infraestructura satelital.

El sector privado es el principal demandante de servicios de comunicación vía satélite y cuenta con los recursos necesarios para apoyar el desarrollo de su infraestructura. Corresponde al Estado alentar la inversión privada en el sector y asegurar, mediante un marco regulatorio claro y moderno, la prestación eficiente de los servicios, la rectoría estatal en el control y conducción de estas actividades y la salvaguarda de los intereses de nuestro país frente al exterior. La rectoría del Estado no exige, necesariamente, la propiedad, operación y explotación de los satélites, sino un marco jurídico que regule el aprovechamiento de las posiciones orbitales y las frecuencias destinadas a la comunicación vía satélite.

El Estado requerirá una legislación que asimile esta realidad comercial y tecnológica, donde sa-

télites extranjeros tengan la posibilidad de prestar servicio en México, tal como nuestros satélites tienen cobertura en otros países. Es previsible, por tanto, que estos países soliciten, bajo principios de reciprocidad, que sus satélites también puedan dar servicio en México, lo cual exige que nuestro país disponga de los instrumentos jurídicos para regular su operación en el territorio nacional.

En suma, la mayor competencia y el avance tecnológico en el campo de las comunicaciones vía satélite, que se genera tanto en nuestro país como en el resto del mundo, requiere de esta reforma a la Constitución. La presente iniciativa plantea que la comunicación vía satélite adopte el carácter de actividad prioritaria, donde confluyan la participación estatal con la de los particulares, en los términos de la legislación secundaria. Al igual que en materia ferrocarrilera, de ser aprobada la presente iniciativa, someteré a la consideración del H. Congreso de la Unión una propuesta legislativa para regular la comunicación vía satélite, la cual considerará, en su orientación, los siguientes principios fundamentales:

Primero. El Estado mantendrá la rectoría en las comunicaciones vía satélite a fin de salvaguardar, en todo tiempo, la seguridad y los intereses soberanos de nuestra nación;

Segundo. Los particulares podrán participar en el establecimiento, operación y explotación de satélites, mediante concesiones que otorgue el gobierno federal, en el entendido de que las posiciones orbitales y las frecuencias correspondientes, quedarán bajo el dominio del Estado;

Tercero. El desarrollo de las comunicaciones vía satélite se llevará a cabo de manera ordenada, con apego a las leyes y los tratados internacionales correspondientes. Deberá promoverse, igualmente, la prestación de servicios eficientes y accesibles;

Cuarto. En todo momento deberá fomentarse la competencia en el sector, evitando prácticas que restrinjan el acceso a los servicios o sean discriminatorias, en perjuicio de los intereses de los consumidores;

Quinto. Los contenidos de las transmisiones vía satélite deberán contribuir al fortalecimiento de los valores culturales y de los símbolos de nuestra identidad nacional; y

Sexto. Deberá mantenerse la disponibilidad de capacidad satelital para las redes de seguridad nacional y la prestación de servicios de carácter social, como son la telefonía rural y la educación a distancia.

Señores legisladores:

México busca ampliar sus horizontes económicos y tecnológicos para brindar más bienestar a su población. El Estado debe garantizar, como rector constitucional de la economía mexicana, condiciones y oportunidades para que los sectores social y privado puedan participar en la creación de infraestructura, como palanca para el desarrollo del país.

Debe el Estado, también, garantizar que los servicios públicos se presten con oportunidad, eficacia, eficiencia y honradez, en un marco de competitividad y acceso no discriminatorio, donde prevalezca la observancia de la ley, como postulado último de un Estado de derecho. Esta iniciativa avanza en estos propósitos sin menoscabo de las obligaciones y responsabilidades del Estado para bien de México.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo dispuesto en la fracción I, del artículo 71, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, CC. Secretarios, me permito someter a la consideración del H. Congreso de la Unión, para los efectos del artículo 135 de la propia Constitución, la siguiente iniciativa de

Decreto que reforma el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo único. Se reforma el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Art. 28...

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: correos, telégrafos y radiotelegrafía; pe-

tróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

..."

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Reitero a ustedes, CC. Secretarios, las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Palacio Nacional, a 16 de enero de 1995.

Sufragio efectivo. No reelección.

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

Ernesto Zedillo Ponce de León

Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Comunicaciones y Transportes

Honorable asamblea:

A las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Comunicaciones y Transportes fue turnada, para su estudio y dictamen, la minuta con Proyecto de Decreto que reforma el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión el 26 de enero de este año.

Estas Comisiones, de conformidad con las facultades que les confieren los artículos 42, 43 fracción II, 48, 56 y demás relativos a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 65, 87, 88 y aplicables al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permiten someter a la consideración de esta Soberanía el presente dictamen, de acuerdo con los siguientes:

Antecedentes

1. Con fecha 9 de enero de 1995, el C. Presidente de la República, en uso de las facultades que le confiere el artículo 89, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, remitió a la Comisión Permanente la solicitud para convocar a un Periodo Extraordinario de Sesiones del H. Congreso de la Unión para conocer, entre otros asuntos, de la "Iniciativa de reformas al párrafo cuarto del artículo 28 constitucional en materia de ferrocarriles y comunicación vía satélite". La Comisión Permanente, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 67, 79 fracción IV, 89 fracción XI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4o., 5o., 24, 69 de la Ley Orgánica y 27, 28 y 35 del Reglamento para el Gobierno Interior, ambos ordenamientos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aprobó el decreto por el que se convocó a un periodo de sesiones extraordinarias y que estableció como fecha de apertura el 17 de enero de 1995, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el pasado 13 de enero del año en curso.

2. Presentada que fue la iniciativa ante la H. Cámara de Senadores, ésta, en sesión celebrada el 18 de enero del presente año acordó, por voz del presidente de su Mesa Directiva, turnar la iniciativa en cuestión a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Comunicaciones y Transportes, Radio, Televisión y Cinematografía y Estudios Legislativos, Tercera Sección.

3. Las Comisiones del Senado de la República a que hacemos referencia en el numeral anterior, celebraron el 19 de enero del presente una reunión en conferencia con las suscritas Comisiones Unidas de esta Cámara de Diputados, a efecto de intercambiar puntos de vista sobre la referida iniciativa. En dicho evento, los diputados asistentes sugirieron diversos textos de adición a la iniciativa, que fueron recogidos en su esencia por los señores senadores.

4. Las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores, al presentar su dictamen con proyecto de decreto, propusieron, en consecuencia, al pleno de la asamblea, modificar la iniciativa presidencial.

5. La colegisladora, en sesión celebrada el día 26 de los corrientes, aprobó la reforma al cuarto párrafo del artículo 28 constitucional. En esta misma sesión, como resultado del debate legislativo, se introdujeron nuevas modificaciones al texto legal sujeto a discusión, para quedar como sigue:

"Art. 28...

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia."

6. Los CC. Secretarios de esta Cámara de Diputados dieron cuenta, al pleno, de la minuta con proyecto de decreto aprobado por la Cámara de Senadores en sesión celebrada el pasado 26 de enero del año en curso; hecho lo cual, el presidente de la Mesa Directiva acordó turnar la minuta en cuestión a estas Comisiones Unidas, las que sesionaron los días 26 y 27 de los corrientes, a efecto de conocer, discutir y dictaminar sobre la minuta en estudio.

7. De conformidad con los antecedentes indicados, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Comunicaciones y Transportes, se permiten presentar las siguientes:

Consideraciones

Inmersos como estamos en un mundo cada vez más interrelacionado, en el que la aplicación de tecnologías avanzadas constituye factor determinante en la lucha por los mercados de bienes y servicios –palanca para el desarrollo nacional– las vías de comunicación devienen en parte sustancial para estar a la altura de sociedades cada vez más competitivas.

Si bien es cierto que los ferrocarriles, a partir del primer tramo México-Veracruz, puesto en operación en el año de 1873, jugaron un papel muy importante en la integración social y política del país, gracias a que promovieron su desarrollo y urbanización, es innegable que con el advenimiento de las carreteras se detuvo su expansión, a tal grado, que podemos decir que en 1995 contamos, en vías principales, con una longitud muy similar a la que en su totalidad existía ya al finalizar la primera década de este siglo.

Si tal y como lo precisa la iniciativa presidencial, en la actualidad los ferrocarriles transportan tan sólo el 1.5 por ciento de pasajeros y menos del 15 por ciento del total de carga a nivel nacional, resulta evidente la subutilización de este modo de transporte que tiene, por lo demás, respecto al carretero, la ventaja de contar con una mayor capacidad de transporte, de generar menos impactos negativos al medio ambiente y de constituir un sistema integrado.

La propia iniciativa reconoce que el Estado no cuenta con recursos económicos suficientes para llevar a cabo la modernización de tan importante modo de transporte, ya que ello implicaría distraer recursos destinados al gasto social, lo cual evidentemente, constituiría un factor que incidiría negativamente en el esfuerzo de incorporar a los sectores más necesitados al disfrute de mejores niveles de bienestar.

Desde el punto de vista histórico-jurídico debemos decir que no fue sino hasta el muy reciente año de 1983, cuando se incluyó a los ferrocarriles como un área estratégica y, por ende, reservada por el párrafo cuarto del artículo 28 de la ley fundamental en forma exclusiva al Estado, con lo cual el Constituyente Permanente no hizo sino reconocer el hecho de que, para entonces, la totalidad del sistema era ya operado por el Estado.

Desde el siglo pasado y hasta el citado año de 1983, ningún precepto constitucional reservó a los ferrocarriles como área exclusiva del Estado, sino que, por lo contrario, durante el periodo mencionado las concesiones otorgadas en esta materia fueron variadas y múltiples; ni siquiera nuestra muy avanzada Constitución de 1917 introdujo algún cambio en el sistema jurídico aplicable, lo que pone de manifiesto que, a pesar de lo importante que para esa época eran ya los ferrocarriles, no se estimó conveniente convertirlos en propiedad de la nación y operación exclusiva del Estado.

Lo anterior nos permite arribar a la conclusión de que aprobar la reforma propuesta por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, es congruente con nuestras tradiciones jurídicas y políticas. Por otro lado, la reforma de 1983 no provocó los avances deseados en la eficiencia ferroviaria, ni incremento en la capacidad de transporte.

Especial mención merece el párrafo de las Comisiones Unidas de la Colegisladora, suscriptoras del dictamen con proyecto de decreto que, al referirse a los derechos laborales de trabajadores en activo y jubilados ferrocarrileros, destaca el imperativo de salvaguardarlos debidamente, al momento de regular lo concerniente a la actividad ferrocarrilera, párrafo que estas Comisiones Unidas hacen suyo.

Por cuanto hace a la comunicación vía satélite, materia también incorporada al texto de la iniciativa presidencial, es procedente dejar asentado que, por ser el medio idóneo para superar la accidentada orografía de nuestro país, ha permitido una cobertura nacional que acerca la cultura, difunde conocimientos y agiliza información.

En 1983, al establecerse en el artículo 28 constitucional la exclusividad del Estado en materia de comunicaciones vía satélite, este servicio significaba un avance tecnológico sin antecedentes notorios en el país y en el que el interés de la iniciativa privada era escaso, por lo que era necesario que el Estado hiciera inversiones importantes para promover su uso. Las condiciones actuales son diametralmente distintas, la demanda de los inversionistas particulares y del público usuario ha crecido notablemente y el Estado no cuenta con recursos para financiar la modernización constante del sistema satelital, mismos que en todo caso deberían ser destinados prioritariamente al gasto social.

El sistema Morelos, en su momento y con su tecnología, tuvo un costo de 150 millones de dólares; posteriormente, con un avance tecnológico y mayor capacidad, el sistema Solidaridad tuvo un costo de 427 millones de dólares, de donde se infiere que los siguientes satélites tendrán un costo de inversión creciente que el Estado mexicano no está en condiciones de afrontar por sí solo.

Por otra parte, el Estado mexicano dispone de cuatro posiciones orbitales para colocar satélites de difusión directa que, al no ser aprovechadas por nuestro país, requeriremos que los servicios correspondientes sean proporcionados por satélites de propiedad extranjera, con la consecuente dependencia tecnológica y salida de divisas.

Adicionalmente, debemos considerar que están en proceso de desarrollo y operación sistemas satelitales de órbita baja, para comunicación móvil, a la disposición de un mercado abierto y, en las condiciones actuales, el Estado mexicano no podría concurrir a él, lo que hace necesaria la participación de la inversión privada y social, junto con la inversión pública.

Ante el hecho de no contar con recursos económicos suficientes para cubrir en su totalidad este aspecto tan importante de las comunicacio-

nes, el Estado mexicano deberá conservar el derecho sobre sus posiciones orbitales e iniciar los trámites necesarios para obtener otras nuevas, y quedaría ante la disyuntiva de que se reforme el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional a efecto de hacer participar a la inversión privada y social; o bien, depender de satélites extranjeros.

En conclusión, dado que el desarrollo del país requiere de un sistema ferroviario moderno; ágil; estructurado para satisfacer las necesidades de origen y destino; receptor de un adecuado mantenimiento que evite accidentes y promueva su uso productivo; y que amplíe su cobertura, lo que implica inversiones cuantiosas que el Estado no está en posibilidad de realizar, y que en el caso de los satélites también se requiere de una cuantiosa inversión del Estado para incrementar la capacidad satelital, es atendible la iniciativa presidencial de sustraer del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional estas materias en su carácter de estratégicas.

Conforme a las propuestas que senadores y diputados presentamos en la conferencia de Comisiones a que se ha hecho alusión, se estima conveniente el reafirmar que tanto los ferrocarriles como las comunicaciones vía satélite, constituyen áreas prioritarias para el desarrollo nacional; que debe expresamente mencionarse en la Constitución la rectoría que el Estado habrá de ejercer sobre ellas, en protección de la seguridad y la soberanía nacionales y, finalmente, se estima también indispensable que el texto constitucional preceptúe que al otorgarse concesiones o permisos para prestar dichos servicios, el propio Estado mantendrá o establecerá dominio sobre las respectivas vías de comunicación, para cuyo efecto se cuidará de precisarlos así también en los procedimientos que se establezcan en las leyes que al efecto se expidan.

En lo que se refiere a los criterios de política económica relacionados con decisiones del Ejecutivo que permitan la participación privada y social, independientemente de la pública, en estas áreas prioritarias del desarrollo, es obvio que, de acuerdo con los artículos que integran el capítulo económico de la Constitución, el Congreso de la Unión tendrá las atribuciones e intervención que precisen las leyes que él mismo dicte, en las que se establezcan los fundamentos y sustentos con la clari-

Por cuanto hace a la comunicación vía satélite, materia también incorporada al texto de la iniciativa presidencial, es procedente dejar asentado que, por ser el medio idóneo para superar la accidentada orografía de nuestro país, ha permitido una cobertura nacional que acerca la cultura, difunde conocimientos y agiliza información.

En 1983, al establecerse en el artículo 28 constitucional la exclusividad del Estado en materia de comunicaciones vía satélite, este servicio significaba un avance tecnológico sin antecedentes notorios en el país y en el que el interés de la iniciativa privada era escaso, por lo que era necesario que el Estado hiciera inversiones importantes para promover su uso. Las condiciones actuales son diametralmente distintas, la demanda de los inversionistas particulares y del público usuario ha crecido notablemente y el Estado no cuenta con recursos para financiar la modernización constante del sistema satelital, mismos que en todo caso deberían ser destinados prioritariamente al gasto social.

El sistema Morelos, en su momento y con su tecnología, tuvo un costo de 150 millones de dólares; posteriormente, con un avance tecnológico y mayor capacidad, el sistema Solidaridad tuvo un costo de 427 millones de dólares, de donde se infiere que los siguientes satélites tendrán un costo de inversión creciente que el Estado mexicano no está en condiciones de afrontar por sí solo.

Por otra parte, el Estado mexicano dispone de cuatro posiciones orbitales para colocar satélites de difusión directa que, al no ser aprovechadas por nuestro país, requeriremos que los servicios correspondientes sean proporcionados por satélites de propiedad extranjera, con la consecuente dependencia tecnológica y salida de divisas.

Adicionalmente, debemos considerar que están en proceso de desarrollo y operación sistemas satelitales de órbita baja, para comunicación móvil, a la disposición de un mercado abierto y, en las condiciones actuales, el Estado mexicano no podría concurrir a él, lo que hace necesaria la participación de la inversión privada y social, junto con la inversión pública.

Ante el hecho de no contar con recursos económicos suficientes para cubrir en su totalidad este aspecto tan importante de las comunicacio-

nes, el Estado mexicano deberá conservar el derecho sobre sus posiciones orbitales e iniciar los trámites necesarios para obtener otras nuevas, y quedaría ante la disyuntiva de que se reforme el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional a efecto de hacer participar a la inversión privada y social; o bien, depender de satélites extranjeros.

En conclusión, dado que el desarrollo del país requiere de un sistema ferroviario moderno; ágil; estructurado para satisfacer las necesidades de origen y destino; receptor de un adecuado mantenimiento que evite accidentes y promueva su uso productivo; y que amplíe su cobertura, lo que implica inversiones cuantiosas que el Estado no está en posibilidad de realizar, y que en el caso de los satélites también se requiere de una cuantiosa inversión del Estado para incrementar la capacidad satelital, es atendible la iniciativa presidencial de sustraer del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional estas materias en su carácter de estratégicas.

Conforme a las propuestas que senadores y diputados presentamos en la conferencia de Comisiones a que se ha hecho alusión, se estima conveniente el reafirmar que tanto los ferrocarriles como las comunicaciones vía satélite, constituyen áreas prioritarias para el desarrollo nacional; que debe expresamente mencionarse en la Constitución la rectoría que el Estado habrá de ejercer sobre ellas, en protección de la seguridad y la soberanía nacionales y, finalmente, se estima también indispensable que el texto constitucional preceptúe que al otorgarse concesiones o permisos para prestar dichos servicios, el propio Estado mantendrá o establecerá dominio sobre las respectivas vías de comunicación, para cuyo efecto se cuidará de precisarlos así también en los procedimientos que se establezcan en las leyes que al efecto se expidan.

En lo que se refiere a los criterios de política económica relacionados con decisiones del Ejecutivo que permitan la participación privada y social, independientemente de la pública, en estas áreas prioritarias del desarrollo, es obvio que, de acuerdo con los artículos que integran el capítulo económico de la Constitución, el Congreso de la Unión tendrá las atribuciones e intervención que precisen las leyes que él mismo dicte, en las que se establezcan los fundamentos y sustentos con la clari-

dad suficiente, para el otorgamiento de las concesiones y permisos que expida la autoridad y la normatividad precisa para el funcionamiento y operatividad de estas importantes actividades del sector de comunicaciones y transportes.

Asimismo, las Comisiones concurrentes estiman conveniente el avocarse al análisis de la legislación secundaria correspondiente para presentar en su caso los proyectos legislativos conducentes.

En el curso de sus deliberaciones, en las Comisiones Unidas que suscriben, se advirtió fuerte preocupación por preservar el patrimonio de las entidades del sector público que eventualmente serán susceptibles de desincorporación, con motivo de la presente reforma al texto del artículo 28 constitucional. Por lo tanto, recomiendan a la Asamblea solicite a la Contaduría Mayor de Hacienda, a través de su Comisión de Vigilancia, la práctica de las auditorías especiales que se estime necesario llevar a cabo, a fin de determinar el estado financiero y operativo de aquéllas, así como precisar con todo cuidado el valor real de sus activos.

Por las razones anteriormente expuestas, estas Comisiones Unidas se permiten proponer a esta Soberanía el siguiente proyecto de:

Decreto que reforma el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo único. Se reforma el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 28...

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rec-

toría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia."

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Sala de Comisiones de la H. Cámara de Diputados, México, D.F., a 27 de enero de 1995.

Decreto que reforma el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo único. Se reforma el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 28...

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

..."

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Salón de sesiones de la Honorable Cámara de Senadores. México, D.F., a 26 de enero de 1995.

Consolidación de la Independencia de México: 23 de noviembre “Día de la Armada”

ARMANDO ESPÍNOLA BERNAL

Se cumplen hoy 170 años, desde que México dio el último paso para ser una nación independiente. Los obstinados restos de un poder imperial, que no se resignaba a dejar atrás, poco más de tres siglos de explotación colonial, fueron expulsados del castillo de San Juan de Ulúa, al culminar con éxito, un bloqueo que el capitán de fragata Pedro Sáinz de Baranda, impuso a la guarnición española que ahí se fortificó, hasta ese 23 de noviembre de 1825 en que, finalmente, tremoló la bandera tricolor en ese girón de patria de la naciente república.

La capitulación del reducto colonial, marcó también el primer triunfo de una marina de guerra, que nacía para la defensa de la soberanía nacional.

Ha transcurrido más de siglo y medio durante el cual el pueblo, la nación toda, ha recorrido un camino difícil, nunca exento de los amagos y las agresiones del exterior.

Existen valores y principios que por dignos, por solidarios, por generosos y por nobles, justifican una y muchas vidas y determinan, inevitablemente, sentirnos legítimamente orgullosos de quienes a estos valores ajustaron su existencia. También hay historia que, por haberse escrito con tanta lealtad hacia la nación y la defensa de su soberanía, constituye una gloriosa herencia.

La de México es de tal modo así, que recorrerla y entenderla, obliga a reconocer que el mayor valor de los mexicanos de antes, fue la causa de México; que ésta sigue siendo obligación irrenunciable de los mexicanos de hoy,

Armando R. Espínola Bernal

Vicealmirante. Egresado de la H. Escuela Naval Militar. Posee el título de ingeniero geógrafo. Integró la primera generación de Estado Mayor, del Centro de Estudios Superiores Navales. Ha seguido cursos en diversas bases navales de Estados Unidos y Canadá. Obtuvo la maestría en Administración en el Colegio de Defensa Nacional, en México. Desempeñó diversos cargos a bordo de buques de la Armada Nacional y fue comandante de varios sectores y zonas navales del país; así como agregado naval adjunto de la Embajada de México en Estados Unidos. Entre las múltiples condecoraciones que ha recibido, se cuentan cuatro de Argentina, Brasil, España y Francia. Ha impartido cátedras en diversas materias navales y militares, y de ciencias y humanidades. Es socio vitalicio del Instituto Naval de Estados Unidos, socio de National Geographic Society y miembro de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística.

y que es herencia y referencia mediante la cual nos encontramos con nosotros mismos.

Al recordar hoy, aquí, la acción de los mexicanos que con Pedro de Sáinz de Baranda lograron hace 170 años la culminación de la independencia territorial de México, más que biografía o geografía, importa ponderar el significado esencial del hecho, en el marco de estos valores y de esta historia.

Historia cuya fiel y objetiva interpretación, impide soslayar que el tiempo de hoy, está construido con el polvo y la sangre de un ayer verosímil y conocido, al que debemos no sólo recuerdo, sino también acciones, porque la evocación de las hazañas del pasado no debe limitarse a las palabras, ni excluye a nadie de librar las batallas nacionales del presente.

Permanecer y ser leal a esta historia, implica y exige trasladar valores e historia a los planos de lo actual.

Así, en 1810 renovar fue desplazar la obsoleta estructura de la dominación colonial y la dependencia, al luchar por la emancipación de cualquier tutela. Así lo hicieron los mexicanos con Hidalgo y Morelos; así también los que con Sáinz de Baranda, en 1825, pusieron fin al anacronismo del último reducto colonial establecido en San Juan de Ulúa, en el que se mantenía y expresaba la negativa imperial de aceptar el fin de más de trescientos años de explotación y dependencia; conmemoración que hoy nos reúne.

Después, renovar ese pasado fue luchar contra las intervenciones extranjeras y contra el imperio, hasta vencerlos; contra los fueros y privilegios, hasta abolirlos; y por la república, hasta restaurarla.

Así, renovar y actualizar ese pasado es también, hoy como entonces, erradicar la dependencia y fortalecer la soberanía.

Sabe el pueblo de esta patria que no existe proyecto de renovación o transformación revolucionaria, que no finque sus prioridades en los intereses de los débiles, que son los más,

sobre los privilegios de los poderosos, que son los menos.

Sabe que la armada de esta patria, forjada en la sangre de Azueta y Uribe, se rige por el amor a México y la fidelidad al honor de las lecciones de su historia, que desde la lealtad asumió la autenticidad frente a la farsantía, y frente al egoísmo escogió la generosidad defensora irreductible de la nación, de sus principios, de sus leyes y de su soberanía.

Una celebración histórica como ésta nunca podría estar desvinculada del presente. Trasladar al presente los acontecimientos ocurridos en San Juan de Ulúa hace 170 años, es revivir la solidaridad patriótica y la ejemplar heroicidad de un pueblo comprometido con su libertad y su soberanía.

Por todo ello, siempre debemos recordar que fue el día 23 de noviembre de 1825, al zarpar rumbo a La Habana la guarnición extranjera; cuando se arrió la bandera española que se encontraba en el castillo de San Juan de Ulúa, y a las 11:00 horas fue izado el pabellón tricolor de México, el cual fue saludado con salvas de artillería, música y el más estruendoso entusiasmo de la población del Puerto de Veracruz. Así, gracias a la visión, valor y esfuerzos del capitán de fragata Pedro Sáinz de Baranda, de la armada nacional, se logró la capitulación del último bastión extranjero en nuestra tierra, y en ese mismo instante, se consolidó para siempre la independencia nacional.

San Juan de Ulúa, Sáinz de Baranda, 23 de noviembre de 1825; conjugan en el oleaje del tiempo y la historia la rendición del fuerte y hoy que celebramos esa victoria mexicana, a través de su armada, es de importancia vital que los mexicanos redoblemos nuestro nacionalismo y nuestro patriotismo, para que unidos todos apoyemos la defensa de estos principios contra toda tentativa externa dirigida a debilitar nuestro proyecto nacional.

¡Viva México!