

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

De la Creación del Centro Interamericano de Administración del Trabajo dentro
de la Alianza para el Progreso hasta la Flexibilización Laboral, producto de la
Regionalización Estadounidense

Tesis que Para obtener el título de
Licenciado en Relaciones Internacionales

Presenta

Marcelino Carrillo del Ángel

Asesor: Dr. Paulino Ernesto Jiménez Arellanes

México, Distrito Federal

2005



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

De la Creación del Centro Interamericano de Administración del Trabajo dentro de la Alianza para el Progreso hasta la Flexibilización Laboral, producto de la Regionalización Estadounidense

	Página
Introducción	1
I.- Panorama General de Latinoamérica después de la Segunda Guerra Mundial en relación con Estados Unidos	11
1.1.- La intervención panamericana	16
1.2.- La Carta de Punta del Este	22
1.3.- La Alianza para el Progreso	29
1.4.- La Declaración de Cundinamarca	34
1.5.- La situación de América Latina en la década de los años setenta	38
1.6.- La Situación Actual de América Latina (Aproximaciones 1980-2000)	41
1.7.- El Centro Interamericano de Administración del Trabajo y la Alianza para el Progreso	47
II.- Surgimiento del Centro Interamericano de Administración del Trabajo (CIAT)	
2.1.- Introducción	50
2.2.- Definición	51
2.3.- Estructura del Centro Interamericano de Administración del Trabajo (CIAT)	51
2.3.1.-Administración del Trabajo	52
2.3.2.- Inspección del Trabajo	53
2.3.3.-Seguridad e Higiene Ocupacional	54

2.3.4.- Relaciones Obrero-Patronales	54
2.3-5.- Economía Laboral	55
2.3-6.- Servicio del Mercado de Empleo	55
2.3.7.- Organización y Métodos	56
2.3.8.- Investigación Social	56
2.3-9.- Estadísticas laborales	57
2.3.10 Técnicas de Comunicación	57
2.4.- Objetivos y Funciones	58
2.5.- Su institucionalización	60
2.6.- Sus logros	62
2.7.- Su relación interinstitucional	63
2.8.- La Participación de México en la Organización Internacional del Trabajo	65
III.- Dos momentos del Centro Interamericano de Administración del Trabajo	
3.1.-Dependencia del CIAT de la Alianza para el Progreso	73
3.2.- La Transformación del Centro Interamericano de Administración del Trabajo	79
3.3.- Los Equipos Técnicos Multidisciplinarios	83
IV.- La Realidad actual de la Organización Laboral Latinoamericana en la Regionalización Norteamericana	
4.1.- Desde la Iniciativa para las Américas	88
4.2.-La Flexibilización Laboral a favor del Continentalismo Estadounidense	95

4.3.- La Flexibilización Laboral en México	104
4.4.- Papel Actual de la OIT para América Latina	109
4.5.- La Era Clinton y su visión hacia América Latina	113
4.6.- El Papel de México en la OIT en este Contexto	122
Conclusiones	127
Bibliografía	133

Introducción

El presente trabajo tiene por objetivo observar que desde la creación del Centro Interamericano de Administración del Trabajo dentro de la Alianza para el Progreso hasta la Flexibilización Laboral producto de la Regionalización Estadounidense, se da el inicio de la misma en América Latina que encuentra su correspondencia en la regionalización llevada por Norteamérica que repercute en los ámbitos económico, político y social, se tiene la visión acerca de cómo la economía latinoamericana está íntimamente relacionada con la de los Estados Unidos la cual se incrementó después de la Segunda Guerra Mundial, considerando que los países al sur del Río Bravo hicieron grandes esfuerzos por tener una mayor producción de materias primas para favorecer a la industria norteamericana durante esa conflagración, sintiendo una gran decepción después de concluida ésta por la fuerte reducción de la demanda de las mismas por parte de Norteamérica, que buscó otros mercados con menores precios como fue la región africana, otra situación fue la “ayuda” económica que se les proporcionó con altos intereses que tuvieron que cubrir por el servicio de la deuda, porque esa ayuda en buena parte fue para apoyar y consolidar a las dictaduras militares que no eran necesarias en el continente, de las que se debería prescindir para un mejor desarrollo político, económico y social.

La intervención panamericana se comprende como la intromisión de los Estados Unidos en la evolución interna de los países latinoamericanos, las agresiones armadas que realizó en Santo Domingo, Nicaragua, Panamá, Cuba, Colombia y Haití; cómo durante las conferencias que sobre el panamericanismo se realizaron, Norteamérica obtuvo el beneplácito de los gobiernos para proseguir con una política intervencionista cuando se mencionaron temas tales como la lucha contra el fascismo, el comunismo y la democracia; las intervenciones que se realizaron en la década de los años cincuenta por medio de las dictaduras militares que protegieron las inversiones norteamericanas,

como fue el caso de Batista en Cuba, de Pérez Jiménez en Venezuela, de Gálvez en Honduras y la de Carlos Castillo Armas en Guatemala, quienes protegieron los intereses de las corporaciones trasnacionales norteamericanas en Latinoamérica, desde ese entonces ya se comentaba que el comercio internacional favorecía su orientación a favor de los estadounidenses, teniendo la idea de que Latinoamérica sólo debía producir materias primas y adquirir productos manufacturados.

Durante la conferencia de Punta del Este se tuvo como propósito fundamental aunar los esfuerzos de los pueblos y gobiernos latinoamericanos para realizar un esfuerzo común cooperativo que acelerara el desarrollo económico y social, para que obtuvieran un grado máximo de bienestar con iguales oportunidades para todos; para ello se trató de conseguir un crecimiento sustancial y sostenido en el ingreso per cápita que permitiera alcanzar en el menor tiempo posible un nivel de ingresos capaz de asegurar un desarrollo acumulativo y suficiente, se recomendó se realizaran reformas en el ámbito agrario, fiscal, social y económico; la ejecución de programas nacionales para que se tuviera un crecimiento mínimo del 2.5% y llegara al 5% durante la década de los años sesenta; la Alianza para el Progreso equivalía a un Plan Marshall para América Latina bajo el lema "progreso sí tiranía no", que simbolizó el conocimiento de lo que estaba sucediendo en Latinoamérica, se adquirió como propósito fundamental acelerar la revolución social en forma pacífica a sabiendas de que existían serias deficiencias democráticas y no aventurarse más en dictaduras militares.

Se necesitó apresurar una serie de reformas, sobre todo la agraria, para mejorar la productividad, atacar las obsoletas estructuras impositivas, apoyar la integración económica hacia mercados más grandes para lograr una mejor competitividad, aumentar los servicios educativos para la preparación de técnicos y profesionales, para otorgar a las economías un aceptable crecimiento

y expansión; la Alianza no fue una simple corriente de ayuda económica: fijó como condición que los programas debían garantizar beneficios a las masas latinoamericanas por lo que se convino en la formación del Banco Interamericano de Desarrollo, se consideró el problema de la estabilización de precios de productos básicos, se apoyó el establecimiento de un mercado común latinoamericano y se alentaron las inversiones privadas en América Latina.

La Declaración de Cundinamarca fueron recomendaciones emanadas de la Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo sobre las necesidades de mejorar las estructuras de los mismos con el fin de apoyar a la clase trabajada para conseguir sus objetivos con mayor rapidez y eficacia, se tomaron las medidas adecuadas para que el beneficio se tradujera en un mejoramiento continuo del ingreso real de los trabajadores y en una mejor distribución del ingreso nacional; fue por ello necesaria la participación de los ministerios del trabajo y de las organizaciones democráticas de los trabajadores en el plano nacional para conseguir beneficios laborales, desempeñando un papel importante porque han constituido la conciencia social de los gobiernos y son los organismos públicos que han movilizado los recursos humanos necesarios para asegurar la participación de los trabajadores en los esfuerzos y beneficios nacionales.

Durante la década de los años setenta comenzó un nuevo contexto en el progreso del comercio internacional, se dio una apertura a los productos latinoamericanos dando posibilidades de un mejor el crecimiento de la región habiendo un mayor dinamismo en el comercio mundial, mayores inversiones extranjeras en Latinoamérica y la mejor apreciación de organismos regionales como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Mercado Común Centroamericano, entre otros; esta década también se caracterizó por los acontecimientos de las dos crisis por los precios del petróleo y por la fuerte llegada de capitales en forma de préstamos a la región, lo que trajo como

consecuencia el endeudamiento de las economías latinoamericanas, obligando con ello al cambio de desarrollo, modificación de las políticas económicas del Estado y el dinamismo del comercio internacional lográndose un crecimiento aproximado de entre el 6 y el 7% de manera generalizada.

Durante el decenio de los años ochenta no se dio el crecimiento esperado ya que éste no fue mayor al 2% en la mayor parte de los países latinoamericanos, por lo que se le conoce como la década perdida o la década de crecimiento cero, los cambios externos terminaron por separar en muchos países los esquemas de política económica que se construyeron con el fin de beneficiarse del dinamismo del comercio internacional; la transformación productiva se frenó por el exceso de oferta de recursos financieros, en el aspecto político la falta de la actividad económica llevó a un endurecimiento del sistema limitando la democracia y la participación ciudadana en procesos políticos; en el primer tercio del decenio se da la crisis económica y financiera por la falta de pagos de la deuda externa, se apreció una inflación fluctuante que llegó en algunos países como el de México hasta el 150%, hubo un fuerte incremento del consumo externo; se dio la lucha antiinflacionaria sin el éxito esperado, las importaciones se elevaron en volumen y precios; hubo interrupción en la afluencia de capitales a partir de la moratoria de la deuda anunciada por México en 1982, hubo problemas de déficit en la cuenta corriente y en la balanza de pagos, fue un decenio alejado de la meta productiva esperada por la reducción radical del gasto y fuertes ajustes internos, hubo subutilización de recursos productivos, fuertes bajas de inversión por lo que el sector público tuvo fuertes problemas para la obtención de recursos financieros de la banca internacional, se dio una serie de ajustes que se prologó hasta principios de año de 1990; la llegada de capitales comenzó a partir de 1991 proporcionando el financiamiento si no suficiente, sí necesario para reactivar la economía y comenzar la reducción de la inflación, se dan reformas en el contexto estructural en diferentes países planteando prevenir futuras crisis financieras y proteger la estabilidad y el

equilibrio macroeconómico; se dio un mejoramiento en los cambios internacionales como fue la recuperación de capitales y bajas en las tasas de interés externas, con la disminución del pago del servicio de la deuda externa se dio estabilidad y progreso beneficiando al mercado laboral y las remuneraciones para la clase trabajadora; en el caso particular de México se produjo una crisis económica a finales de 1994, evidenciando las variables macroeconómicas que es donde se reflejaron las condiciones de equilibrio a mediano plazo, hacia la segunda mitad del decenio se dio un repunte en las economías de los países latinoamericanos disminuyendo el déficit en el sector público; si bien se facilitó un crecimiento un tanto cuanto limitado, en la oferta monetaria hubo recuperación de las tasas de inversión y baja en el desempleo, hacia finales de la década de los noventa se obtuvo un crecimiento macroeconómico aproximado entre el 6 y 7%.

Si bien la Alianza para el Progreso se da en el primer tercio de la década de los años sesenta, el Centro Interamericano de Administración del Trabajo junto con otros organismos especializados en materia laboral tienen su creación en ese decenio, es por ello que la relación del CIAT y la Alianza se dio por las necesidades que tuvieron los servidores públicos de los ministerios del trabajo de la región para encontrar mejores soluciones que vinieran a beneficiar a la clase trabajadora como se expresó en la Declaración de Cundinamarca en mayo de 1963, en la que se señaló que la Alianza para el Progreso fue una alianza de y para los pueblos de América, en la que participaron los ministerios del trabajo y las organizaciones democráticas de los trabajadores, los que influyeron para conseguir los objetivos con mayor celeridad y eficacia.

El Centro Interamericano de Administración del Trabajo surgió por la necesidad que tuvieron los ministerios del trabajo de la región para aunar esfuerzos para la capacitación de los cuadros básicos siguiendo los lineamientos de la OIT, acerca de las mejores condiciones de vida y trabajo que debía tener la clase

trabajadora, dicho organismo regional para América Latina y el Caribe auxilió a las instituciones laborales para darles, dotarlas o bien construir las de tal forma que mejoraran sus estructuras operativas y normativas que les permitiera cumplir con los planes de desarrollo económico y social consolidando los servicios primarios o tradicionales de la administración del trabajo, promoviendo y apoyando las experiencias de capacitación y profesionalización de los administradores del sector laboral; por los logros obtenidos se consideró necesario institucionalizarlo para que éste fuera un organismo regional permanente por la importancia que representó para las administraciones laborales de la región, porque formando parte de la estructura de la estructura orgánica de la OIT se convertiría de proyecto regional a organismo descentralizado de la misma, por los beneficios aportados a las administraciones laborales en Latinoamérica que han sido de gran utilidad para la capacitación de servidores públicos, por el desempeño que ha tenido como un órgano de cooperación técnica, ya que los proyectos que se ejecutaron desempeñaron un papel destacado en el sistema descentralizado de la OIT.

La dependencia del CIAT de la Alianza para el Progreso se dio porque fue concebido como proyecto regional recordando que la alianza tuvo como objetivo ayudar a los pueblos latinoamericanos para que comenzaran su desarrollo en el aspecto social y económico para un mejor bienestar de sus habitantes, con el fin de conseguir un aumento sustancial y sostenido del ingreso como es mejorar el nivel de vida de los habitantes latinoamericanos en comparación con los países industrializados, se aligeraron mejoras en el ámbito laboral estableciendo mejores sistemas de relaciones obrero patronales por medio de la consulta en colaboración con las autoridades gubernamentales, participando las organizaciones de los trabajadores y las asociaciones patronales para un lograr un mejor desarrollo económico y social sostenido, con la observancia del Convenio 150 y la Recomendación 158 sobre la Administración del Trabajo, que

son instrumentos laborales que han sido ratificado por los países latinoamericanos.

Dados los cambios que se han dado en un mundo globalizado la OIT no podía quedarse rezagada en cuanto a la transformación de la mundialización, la actividad económica iba definiendo el rumbo a la globalización y es por ello que en América Latina el Centro Interamericano de Administración del Trabajo después de haber servido a los ministerios del trabajo por 27 años, se vio en la necesidad de adecuar su estructura por las políticas globales de ajustes y por las tendencias conservadoras y leyes de desregulación; a partir de 1994 se ajustó a las nuevas políticas de la OIT como organismo descentralizado que ha sido con el propósito de responder mejor al complejo desafío que implica para el sector laboral la consecución de una creciente justicia social, para ello se ha concebido la política de asociación activa por medio de sus cinco Oficinas Regionales descentralizando los servicios financieros y administrativos; se crearon los equipos técnicos multidisciplinarios para seguir suministrando el apoyo técnico y conduciendo las actividades de la OIT a nivel regional en estrecha consulta con los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

La Iniciativa para las Américas, propuesta por el Presidente Bush en 1990, fue una propuesta que puso énfasis en el aspecto económico y al comportamiento de los elementos del comercio, deuda externa e inversión considerados los tres pilares de la Iniciativa incluyendo la materia ambiental, considerando que ese fue un cambio en la administración norteamericana con relación a Latinoamérica, estos elementos dan una clara necesidad económica y estratégica de Norteamérica en el nuevo marco de las relaciones internacionales como es la formación de grandes bloques económicos; dicha iniciativa significó muy poco para América Latina considerando el término asociación, por lo que no se consideró conveniente crear una Oficina que se ocuparía del tema de la

Iniciativa, el tema de la deuda se resolvería en el Departamento del Tesoro, el de comercio en el Departamento de Comercio y el de inversiones parcialmente en el Departamento del Tesoro y el Estado; se valoró la condicionalidad mediante la cual los Estados Unidos buscaría promover las reformas económicas que se han dado en la región en cuanto a privatizaciones, para que se dieran mayores facilidades a las inversiones extranjeras con signo norteamericano, aunado a ello los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para reducir los desequilibrios macroeconómicos y demostrar que se diera una apertura en la política de inversiones extranjeras dando las mismas facilidades que a los capitales nacionales.

En cuanto a la flexibilización laboral a favor de Norteamérica, son los procesos que han afectado directamente el comportamiento de las economías y estructuras productivas, donde se ha dado una mayor apertura e integración económica global haciendo ajustes a las economías al sur del río bravo por medio de procesos de privatizaciones y desregulaciones de los mercados; estos acontecimientos afectan la situación laboral de los trabajadores latinoamericanos en cuanto a los beneficios que les han otorgado las legislaciones nacionales laborales por la modificación de la negociación colectiva, las nuevas formas de contratación, la fijación de los salarios, menores salarios y menor protección social, jornadas laborales flexibles evitando con ello otorgar mayores beneficios en cuanto a los paquetes de prestaciones para los trabajadores sindicalizados, otorgando contratos temporales por tiempo determinado, supresión o en su caso disminución de los incrementos salariales por trabajo extraordinario o trabajo nocturno, evitando basificar a los trabajadores; en México dicha flexibilidad se puede observar en la Ley Federal del Trabajo que desde la década de los años setenta han permitido las reglamentaciones institucionales en la contratación y utilización de la fuerza de trabajo, las que se dan dentro del marco jurídico-

laboral y fuera de él como en estacionamientos, tiendas de autoservicio y gasolineras, entre otras.

La Organización Internacional del Trabajo creó en la década de los años sesenta tres organismos regionales con el fin de asesorar a los gobiernos latinoamericanos en materia laboral como son el Centro Interamericano de Administración del Trabajo, el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe y el Centro Interamericano de Información y Documentación sobre Formación Profesional; de los que se han obtenido resultados favorables para beneficio de los habitantes latinoamericanos como ha sido el Programa Mundial del Empleo que permitió orientar sus políticas activas de empleo y medir su progreso a nivel nacional y regional de manera cuantitativa y cualitativa, la realización de proyectos regionales y nacionales, conferencias y misiones en los países latinoamericanos por lo que la labor sustantiva y sus actividades de cooperación técnica se han organizado con relación a la política social competente y de la asistencia brindada a las organizaciones de empleadores y trabajadores.

La política exterior del presidente Clinton hacia América Latina no fue variable de acuerdo con la actuación de sus antecesores, se debe recordar cuando se refirió que los rubros fundamentales de su administración se basaban en la recuperación económica de su país, la modernización de sus estructuras de seguridad y el apoyo a los procesos democráticos, uno de los objetivos fue el de revitalizar su economía interna por medio de las exportaciones, la promoción de la democracia y el combate al narcotráfico; pero la prioridad principal fue que se diera la liberación de los mercados por medio de la firma de los Acuerdos Marco, también se realizaron las negociaciones necesarias para que entre en vigor en el año de 2005 el Acuerdo de Libre Comercio Continental denominándolo Área de Libre Comercio de las Américas, por otro lado la frontera norteamericana se cerro en cuanto a los acuerdos paralelos en asuntos laborales y de medio

ambiente por ser estos independientes del tratado y se negociaron por separado.

En cuanto a la participación del gobierno de México en organismos internacionales, cuenta con una delegación permanente en el Consejo de Administración de la OIT, tiene buena reputación dentro del grupo latinoamericano y sus opiniones son bien aceptadas, México ha ratificado 78 convenios en total; los que versan sobre derechos humanos fundamentales, empleo, política social, administración del trabajo, relaciones profesionales, condiciones de trabajo, seguridad social, trabajo de mujeres, trabajo de menores, trabajadores de edad mínima, trabajadores migrantes y trabajadores indígenas; por medio de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se promueven los intereses en el exterior con una política laboral incluyente de conformidad con la realidad y aspiraciones del país en materia de trabajo a través de diversos foros y organismos internacionales.

I.- Panorama General de Latinoamérica después de la Segunda Guerra Mundial en relación con Estados Unidos

Después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos se erigió como la primera potencia en el mundo occidental teniendo una fuerte influencia en la economía de América Latina la cual quedó íntimamente ligada a los movimientos cíclicos económicos de Norteamérica.

Si bien la Segunda Guerra Mundial llevó a popularizar la consigna de la lucha por la defensa de la democracia, a partir de ese momento hay dos posiciones de los Estados Unidos hacia América Latina; estas dos posiciones se ubican en la Guerra Fría donde aún se mantienen la tradición del nuevo trato y ello hace que el intervencionismo se enmascare y luego la posición a través de la Alianza para el Progreso.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la economía latinoamericana dependía en gran parte de la producción de materias primas como el cobre, estaño, zinc, hierro, petróleo, café, algodón, azúcar, etc., la industrialización se encontraba en sus etapas iniciales; lo más importante de todo es que las economías dependían en ocasiones de un sólo producto o si acaso de dos o tres a lo máximo, cuya exportación representaba entre el 50 y el 90% de su ingreso; los precios y el volumen de envío de estos productos básicos estaban sujetos a fluctuaciones que afectaban profundamente la totalidad de la estructura económica de una nación como es el empleo, la inversión, producción, consumo y la capacidad de ahorro.

Cuando bajaron los precios de los productos de exportación los países productores recibieron menos dinero disminuyendo en gran medida su capacidad para importar, lo que creó grandes dificultades en las economías de América Latina; los precios del mercado mundial de la mayoría de las materias primas descendieron en el segundo quinquenio de los cincuenta creando

dificultades para estos países; pero la situación fue considerablemente peor porque aún cuando han bajado los precios de exportación de los productos agrícolas y minerales de los países de la región, el costo de los artículos manufacturados estadounidenses aumentaron desde 1945.

Si bien América Latina abastecía a los Estados Unidos de materias primas para su industria ese país les proporcionaba maquinaria y bienes de consumo, dándose una relación económica aproximada de cinco centavos de moneda nacional por dólares estadounidenses por lo que en Latinoamérica se ha creído y siguen creyendo que las materias primas baratas han constituido de hecho un subsidio para el elevado nivel de vida norteamericana.

Durante la Segunda Guerra Mundial Estados Unidos recurrió a Latinoamérica como fuente vital de suministro de materias primas esenciales en tiempo de guerra, quien respondió favorablemente a la situación de apuros de Norteamérica y acrecentó su producción mineral perforando y extrayendo sus reservas petrolíferas y abriendo minas; así las economías latinoamericanas llegaron a estar íntimamente ligadas con la norteamericana, más cuando terminó la guerra todo se vino abajo, América Latina casi fue olvidada, se redujeron sus compras de materias que ya no necesitaban en iguales cantidades, también acudiendo a otras regiones del mundo para abastecerse de esos productos lo cual produjo un cierto desplome económico de varios países de la región lo cual fue causa de gran resentimiento.

Latinoamérica se sintió ofendida cuando se le fijaron cuotas y altos aranceles a la importación de algunas de sus materias primas y por subvencionar a los productos nacionales competidores, pero el golpe decisivo fue la ayuda norteamericana a África la cual influyó para crear una importante región productora de café que en ese tiempo fue capaz suministrar casi el 18% del café que se consumía en el mundo a menor precio que el latinoamericano, si se toma

en consideración que ese producto fue el único del que dependían aproximadamente las economías de quince países, se encontraban agraviados también por los casi noventa mil millones de dólares que Estados Unidos había destinado a la ayuda exterior ya que fue muy poco lo que le asignaron a América Latina y buena parte fue en ayuda militar de la que se podría haber prescindido en la región; en realidad Latinoamérica no podría darse el lujo de sostener esta ayuda la que con frecuencia servía para fortalecer el poder de los dictadores militares, se sintieron lastimados por el hecho de que la administración norteamericana había concedido gran ayuda a los países comunistas que se asignó en forma de donativos mientras que la mayor parte proporcionada a América Latina se había realizado en forma de préstamos que se tenían que rembolsar con altos intereses.

Cuando los latinoamericanos consideraron todos estos hechos y observaron la creciente prosperidad de sus antiguos enemigos Alemania y Japón, misma que se hizo posible en gran medida por la ayuda de los Estados Unidos, se preguntaron con asombro que beneficio les había traído el haber cooperado tan estrechamente con ellos durante la segunda guerra y que era exactamente lo que en realidad quería significar la política del buen vecino.

El interés de las corporaciones norteamericanas por apropiarse del crecimiento industrial latinoamericano y capitalizarlo en beneficio propio no implicó desde luego un desinterés de las formas tradicionales de explotación y es así como la economía estadounidense no puede prescindir de los abastecimientos vitales y de las grandes ganancias que le llegan desde el sur; las inversiones que convirtieron a las fábricas de la región en meras piezas del engranaje mundial de las grandes corporaciones no alteran en absoluto la división internacional del trabajo.

El intercambio desigual ha actuado como siempre ya que el imperialismo

considera que irradia tecnología y progreso y cuando este se pone a exaltar sus virtudes conviene revisar el concepto de repatriación de capitales, exención de impuestos y pago de bajos salarios; al hacerse dueño del mercado interno y del aparato productivo se apropia del progreso, decide su rumbo y fija fronteras, dispone del crédito nacional y orienta a su conveniencia el comercio exterior; no sólo desnacionaliza la industria sino también las ganancias que esta produce porque desvía la parte substancial del excedente económico hacia afuera y no aporta capital para el desarrollo, sino que lo sustrae.

El desarrollo de las industrias de la transformación en América Latina han dejado de ser un tema de discusión teórico para convertirse en tangible realidad, el problema no es si se puede lograr la industrialización sino como alcanzarla, para eso lo indicado es estudiar cuidadosamente los fenómenos que han tenido lugar en este campo como son sus causas y repercusiones; también deben definirse y ubicarse factores extraeconómicos que inciden sobre el curso de la misma; se puede hablar de que el mundo va hacia niveles más elevados de bienestar mediante el desarrollo, coordinación e integración de las diversas fases de la vida económica y social; se postula que el movimiento ascendente será más rápido y racional si en lugar de ser emprendido por cada país separadamente se recurriera a la acción de la cooperación internacional que bien entendida y aplicada puede redundar en beneficio mutuo y recíproco de todos los participantes.

Para estudiar la industrialización como elemento fundamental, estratégico y prioritario de cambio, es preciso recordar de forma breve el estado de subdesarrollo y el proceso de desequilibrio subyacente; algunos elementos son los siguientes:

- Bajos niveles de producto e ingreso absoluto por habitante.
- Profunda desigualdad entre las capas de máximos y mínimos ingresos.
- Coexistencia de dos sectores: economía de mercado y de subsistencia.
- Papel preponderante de los sectores orientados hacia la exportación.

- Baja incidencia de la industria en el producto; coexistencia de los sectores; el fabril y el artesanal.
- Baja productividad global, poca tecnificación y mecanización, bajos consumos de energía, electricidad, acero, productos químicos etc.
- Los precios de los productos primarios de exportación están sujetos a fluctuaciones cíclicas.
- En importaciones predominan artículos manufacturados.
- Bajos niveles sociales y falta de estructura (educación, salud, vivienda, etc.).
- Concentración económica de la población y del poder administrativo y político.
- Déficit de la balanza de pagos.
- Falta de empleo, desocupación y subempleo, etc."¹.

La superación del desequilibrio se encontraba con serios obstáculos que provienen de las características que se han enunciado, el camino de la industrialización tropezaba con dificultades preindustriales que no han sido removidas por el virtual desconocimiento de las fuentes de recursos naturales, la extensión territorial y la falta de infraestructura económica y social; recordando que la industrialización soluciona en parte los problemas del subdesarrollo ya que crea fuentes adicionales de empleo mejor remunerado y más eficiente, por lo que promueve la urbanización, diversifica la economía aún en sectores como el primario por su acrecentada demanda de materias primas; de sustitución de importaciones y de ofrecer nuevas bases para exportaciones de productos manufacturados que permite aligerar la presión sobre la balanza de pagos, por lo que el desarrollo económico difiere del crecimiento ya que postula un cambio a fondo y una de las características esenciales es la transferencia de recursos de mayor productividad marginal social, es por ello que en América Latina los sectores productivos han actuado con escasa o nula comunicación, por un lado el más adelantado, tecnificado y capitalizado y por otro el sector con baja capitalización, técnicas y manuales atrasadas.

Es por ello que la industrialización no es un objetivo final en sí para alcanzar niveles de verdadero bienestar e independencia económica y de política nacional, se debe desarrollar simultánea y coordinadamente un conjunto de

¹ Dorfman Adolfo, *La Industrialización en la América Latina*, Ed. FCE., México, 1967; Pp. 19/20.

factores económicos, sociales y políticos, ya que nada hay mas peligroso que perder de vista la totalidad para centrar la atención y el esfuerzo en un sólo sector del desarrollo de la estructura porque esa actitud puede lesionar el conjunto y arrastrar la caída al sector que se trata de impulsar y proteger.

Por lo anterior, encontraremos una serie de intervenciones que por uno u otro motivo nos han alejado de la realidad económica con que se ha soñado en América Latina después del sueño de la buena vecindad, cuando terminó la Segunda Guerra Mundial, la intervención norteamericana se ha dado en forma velada en algunos aspectos, en otras formas sigue dándose de manera atrevida por medio de sus mecanismos como las políticas del gran garrote, del buen vecino y del nuevo dialogo, de lo que estamos seguros es que Latinoamérica es la tierra de las intervenciones en beneficio de los norteamericanos quedando atrás los sueños de los libertadores latinoamericanos.

1.1.- La Intervención Panamericana

La intervención panamericana se comprende como la intromisión por parte de los Estados Unidos en la actuación de los factores políticos, económicos y sociales de América Latina, Considerando "*América para los Americanos*";

Es por ello que en los años que procedieron a las primeras declaraciones sobre la política de buena vecindad durante el periodo comprendido entre 1898 y 1930, el "Gobierno de los Estados Unidos había realizado 29 agresiones armadas contra los países del Caribe: dos contra México, seis contra Honduras; cinco contra Santo Domingo (ocupado por los Infantes de Marina desde 1916 hasta 1924); cuatro contra Nicaragua (la última fue en 1926); cinco contra Panamá; cuatro contra Cuba (Tres periodos de ocupación militar: 1989-1902, 1906-1909, 1917-1919); una contra Colombia; una contra Haití (ocupado por los marines

desde 1915 hasta 1934) y una contra Puerto Rico país que fue ocupado y convertido en colonia Yanqui”².

Según el panamericanismo, la función que asigna Estados Unidos a Latinoamérica es desde el punto de vista económico en donde los países al sur del Río Grande solo debían producir materias primas requeridas por la industria norteamericana y consumir de manera obligada productos manufacturados; desde el punto de vista político, la de acatar sus designios de dominación mundial lo que puede relacionarse con los tratados comerciales firmados en años recientes con México y Canadá.

Estados Unidos consideró que América Latina después de la Segunda Guerra Mundial tuvo una coyuntura histórica favorable para comenzar un verdadero desarrollo nacional, de conformidad con los ideales de los libertadores y que fue la oportunidad más propicia para ejercer normas diplomáticas de acuerdos a todos los conceptos enunciados en torno al “Congreso de Panamá, desde la Carta de Jamaica hasta la celebración de esa Asamblea, como durante el periodo de la Formación del Frente Mundial Antifascista y durante los años de la cruenta guerra que derrotó al nazifascismo”³.

En el periodo de 1938-1945 se realizaron conferencias en Perú, Panamá, Cuba y Brasil, en mayo de 1945 se realizó en México la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, curiosamente todo lo tratado y resuelto en las mismas se hizo alusión a los principios que orientan la política norteamericana, recordándoles que los países del sur sólo serían abastecedores de materias primas para la industria yanqui y consumidores de sus productos manufacturados.

² Martínez Ricardo A, *De Bolívar a Dulles*, Ed. América Nueva, México, 1959, p. 125.

³ *Idem*, p. 157.

Estos hechos demostraron como el panamericanismo practicado por los norteamericanos en una etapa determinada de las relaciones con Latinoamérica, sus presidentes consideraron indispensable para su política la incondicionalidad de sumisión al imperialismo, para constituir una organización hemisférica que se ocupara de establecer un sistema que les asegurara la hegemonía comercial, jurídica, política y militar; constituyendo con ello un organismo regional que lleva el nombre de Organización de Estados Americanos misma que se constituyó en el año de 1948, emanada de la IX Conferencia Interamericana que se conoce como la Primera Conferencia Panamericana de la Postguerra que se realizó en Bogota.

Durante esa reunión se redactó la Carta Internacional de Garantías Sociales, en la que se reconocen reivindicaciones de carácter social consagradas en las legislaciones laborales en la mayor parte de los países latinoamericanos, sobre cuestiones económicas se tomó otra larga resolución con la insistencia en el desarrollo del comercio y la supresión de aranceles, sobre esta materia se admitió la disparidad entre el desarrollo de los Estados Unidos y las naciones de América Latina, aceptando estas últimas el papel de Estados sometidos en donde se demandaron empréstitos para un desarrollo industrial independiente irrealizable y los norteamericanos justificaban su oposición a todo plan de industrialización latinoamericana.

No se debe olvidar la Doctrina Truman, ya que gobernó cuando Estados Unidos habían alcanzado gran importancia en su poderío imperialista, porque consideró “la dominación del mundo como recompensa al imperialismo norteamericano por la participación del pueblo de Estados Unidos y de los pueblos del mundo en la derrota del fascismo. El empeño imperialista para establecer el dominio mundial yanqui, lo ratificó con cinismo y crudeza Leo D. Welch, Tesorero de la Estándar

Oil de Nueva Jersey, en un discurso pronunciado ante la Convención Nacional de Comercio (NTC) el 12 de enero de 1950”⁴.

“Welch se refiere a su responsabilidad en la Dirección de Asuntos Mundiales, tal responsabilidad ha de expresarse en una dirección vigorosa y positiva de los asuntos mundiales, políticos, económicos y sociales, y este debe cumplirse en el sentido más amplio del concepto. Siendo los más grandes productores, la fuente más grande de capital y el mayor contribuyente del mecanismo global, debemos fijar la marcha y asumir la responsabilidad que corresponda al más grande accionista de esa corporación, cuyo nombre es el mundo”.

Para América Latina, la política de la posguerra de los Estados Unidos ha sido la de considerarlos en sus planes de guerra como simples abastecedores de materiales estratégicos, como potenciales proveedores de convertir al panamericanismo en simple agencia coordinadora de sus actividades bélicas.

El programa de Cuatro Puntos que recibió tanta publicidad, fue una promesa a los pueblos atrasados para desviarlos de su lucha nacional revolucionaria que habían emprendido, en 1949 Truman declaró “Nosotros debemos emprender un programa nuevo y audaz que ponga al alcance de los territorios atrasados nuestros adelantos científicos y programas industriales, debemos alentar las inversiones de capital en los territorios urgidos de desarrollo. El viejo imperialismo, la explotación para el lucro extranjero, no tiene cabida entre nosotros”⁵.

Al respecto se pueden citar dos realidades al respecto que ilustraron lo mencionado por Truman, se deberían prestar conocimientos y ayuda financiera a países atrasados, México en ese tiempo ya poseía una industria petrolera básica propia, la cual sufría de un boicot de las empresas petroleras y necesitaba materiales para renovar maquinaria obsoleta, por lo que tuvo que perforar nuevos pozos y solicitar créditos para resolver sus gastos, situación que no se dio porque las empresa petroleras norteamericanas en su momento solicitaron beneficios que les dieran derecho sobre los recursos naturales.

⁴ *Idem*, p. 164/165.

⁵ *Idem*, p. 167.

Otro aspecto de la ayuda fue cuando se construyó en Brasil la fábrica de acero de Volta Redonda que se construyó con créditos, maquinaria y técnicos norteamericanos con todos los componentes del Punto Cuatro (inversiones de capital privado norteamericano) se calcula que el costo de dicha obra fue de cien millones de dólares, Brasil aportó poco más del cincuenta por ciento, la producción que tuvo en 1949 fue de aproximadamente 527 toneladas; “con la misma suma en los Estados Unidos se habría instalado una fábrica con capacidad para un millón de toneladas de acero. Como recompensa por el crédito de 45 millones de dólares el Banco de Importación y Exportación tuvo dos representantes en la Junta Directiva, los intereses sobre el préstamo aumentan en ocho dólares el costo de cada tonelada de acero producida, varios expertos estadounidenses ocuparon cargos técnicos. Los que impusieron modificar el uso de carbón brasileño, que hizo obligatorio el empleo de dos terceras partes de carbón norteamericano, se combinaron para que el acero producido en Brasil tuviera un costo que permitiera a Estados Unidos venderlo con un 30% menos, colocando al trust del acero estadounidense en condiciones de hacer zozobrar a Volta Redonda cuando lo deseara”⁶.

Por otro lado a partir de 1950 se dieron las intervenciones más usuales en América Latina, es a partir de 1951 cuando se dio el primer intento del gobierno estadounidense para arrastrar a los pueblos latinoamericanos al estilo típico de la diplomacia del dólar, en la IV Reunión de Consulta de ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Washington citando la agresión comunista internacional se resolvió el aspecto militar, para aumentar sus recursos y reforzar a sus fuerzas armadas para la defensa colectiva y mantenerlas en condiciones que pudieran estar disponibles para la defensa del continente y cooperar entre sí en materia militar de manera colectiva a la agresión contra cualquiera de ellas.

⁶ *Idem*, p. 170.

Desde el punto de vista de la llamada seguridad interna se le confirió a la Unión Panamericana atribuciones policiales, se le delegó la preparación de estudios técnicos acerca de: “a) la definición, prevención y sanción, como delitos, del sabotaje y del espionaje dirigidos desde el exterior o contrarios a la defensa de América; b) las medidas generales por las cuales las repúblicas americanas podían mantener la mejor integridad de los derechos de la persona humana y de la del sistema democrático de sus pueblos; y c) los medios de prevenir los abusos de la libertad de tránsito dentro del Hemisferio encaminados a debilitar la defensa en América”⁷, por lo que el panamericanismo colaboró con la cooperación policial cuando se incorporaron a la diplomacia estadounidense en los países latinoamericanos agencias de la Oficina Federal de Investigaciones y del Servicio Central de Inteligencia que han seguido actuando en contra de la ciudadanía democrática latinoamericana, se constituyeron policías de investigaciones políticas y sociales que se debieron constituir favorecidas por el panamericanismo, esa práctica policíaca provocativa y unilateral llevó años armándose sin que se advirtiera su descrédito al panamericanismo.

Desde el punto de vista militar el panamericanismo se propuso convertir a América Latina en una extensión territorial de los Estados Unidos, cabe recordar cuando la política del gran garrote prevalecía fueron cedidas la bahía de Guantánamo y la Isla de Pinos en Cuba, bien vale recordar las misiones de entrenamiento militar que auspició el panamericanismo vinieron a ser una dinámica de política de guerra, mediante estas misiones los norteamericanos se han sentido con derecho de inspeccionar los cuarteles, las escuelas militares, los arsenales, los aeropuertos y cualquier otro tipo de instalaciones militares, navales o aéreas no para hacer una serie de recomendaciones para su adecuación sino para saber en que condiciones y lugares se encuentran para tener una situación del lugar en un territorio determinado.

⁷ *Idem*, p. 173/174.

En la Décima Conferencia de los Estados Americanos celebrada en 1954 en Caracas, se comprobó como el gobierno estadounidense pudo conseguir del panamericanismo el mandato que le autorizó a intervenir en cualquier Estado latinoamericano y destruir en beneficio de su interés económico el empeño de superación económica, política y cultural de determinada nación, en esa conferencia se debieron tratar asuntos de carácter jurídicos-políticos, económicos y sociales, culturales y de organización y financiamiento de los cuales se cumplieron los que fueron de interés para los norteamericanos.

Entendiendo que el panamericanismo ha sido para beneficiar los intereses del gobierno estadounidense, se debe recordar a las dictaduras que les han beneficiado como son la de Batista en Cuba, la de Trujillo en la Dominicana, la de Somoza en Nicaragua, la del Coronel Pérez Jiménez en Venezuela, la de Gálvez en Honduras y la de Carlos Castillo Armas en Guatemala después de la renuncia forzada del gobierno democrático de Jacobo Arbenz, así como las dictaduras que se han detentado en sudamérica; a finales de la década de los años cincuenta se espera una mejoría en las relaciones de Estados Unidos con América Latina, a principios de los años sesenta con el demócrata John F. Kennedy, se dio una visión diferente hacia América Latina por ser este el impulsor de la Alianza para el Progreso, la antecede la Reunión de Ministros del Trabajo y la Reunión de Punta del Este, en donde se realizaron parte de los preparativos para la Alianza para el Progreso.

1.2.- La Carta de Punta del Este

El 17 de agosto de 1961 se firmó en Punta del Este, Uruguay, la Carta de Punta del Este con la participación de 20 Repúblicas del continente americano en cuyo documento se basó la llamada Alianza para el Progreso, cuyos aspectos se pueden analizar para beneficio de Latinoamérica; tuvo como propósito

fundamental sumar el esfuerzo de los pueblos y gobiernos latinoamericanos para realizar una activación en el desarrollo económico y social de los países participantes a fin de poder alcanzar un grado máximo de bienestar con igualdad de oportunidades para todos; por lo que se trató de conseguir un crecimiento substancial y sostenido del ingreso por habitante en edad laboral a un ritmo de poder alcanzar en el menor tiempo posible un nivel de ingresos capaz de asegurar un desarrollo acumulativo y suficiente; dentro de los objetivos, la Carta enumeró ciertos objetivos, algunos de ellos específicos como: "tener una tasa de crecimiento económico de no menos del 2.5% anual per cápita en todos y cada uno de los países latinoamericanos, la producción de mercancías y servicios deberían aumentar a una tasa mayor de 5% anual para llegar a esa meta, pero entre 1961 y 1967 el aumento promedio real por año fue sólo del 1.5% y únicamente en 1968 la región en su conjunto alcanzó el objetivo"⁸.

Para su realización, se ejecutaron de acuerdo con los principios demográficos programas nacionales de desarrollo económico y social bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente a través del máximo empleo de recursos naturales, del esfuerzo propio incluyendo ayuda del exterior en condiciones favorables con relación a plazos, amortización y utilización que complementaron la formación de capital local.

Por lo anterior se reflexiono que se realizarían cuatro acciones que beneficiarían a la población latinoamericana en materia tributaria que fueron: "1) la existencia de impuestos adecuados y equitativos sobre los ingresos elevados, 2) impuestos sobre bienes raíces, 3) mejorar la administración fiscal y 4) tomarse medidas incluyendo la celebración de convenios para reducir o eliminar la doble tributación"⁹.

⁸ Levinson, Jerome y Onis Juan de, *La Alianza Extraviada*, FCE, México, 1972, p. 23.

⁹ Flores Zavala Ernesto, *Memoria del Ciclo de Conferencias de Mesa Redonda sobre la Carta de Punta del Este*; Publicación de la Revista de la Facultad de Derecho -UNAM, México, 1962, p. 29.

En cuanto a los impuestos, éstos no tuvieron otra finalidad que la de procurar recursos al erario público para la realización de sus atribuciones; los impuestos fiscales y el de la renta, deberían ser proporcionales es decir un tanto por ciento fijo, porque a través de éste se logra la equidad de la imposición; pero también se logra que los miembros del Estado paguen determinado tipo de impuestos, dentro de este principio no debe haber exenciones salvo para la cantidad que se considere como un mínimo para la de existencia, es decir los salarios más bajos indispensables para que un hombre pueda subsistir.

A través de impuestos progresivos el Estado puede tomar cantidades importantes de las rentas mas elevadas (ISPT), de tal manera que se pueda llegarse al extremo de limitar en algunas cifras en cuantía de las rentas que puede percibir una persona y absorber a través del impuesto las cantidades que excedan ese límite, al seguir este procedimiento el gobierno no solamente esta tratando de obtener dinero sino también de limitar las grandes rentas con el propósito de lograr en lo posible una nivelación al destinar los rendimientos del impuesto a obras de beneficio colectivo.

En este orden han existido dos tipos de impuestos, los directos y los indirectos; los primeros son aquellos que afectan en forma directa e inmediata a la persona que tiene que soportarlos en la realidad, es decir a personas cuya economía afectan, los indirectos son cubiertos al fisco por una persona que es la que tiene la obligación legal de pagarlos y los recupera al vender un producto agregando a su precio el importe del gravamen de tal manera que quien compra un producto es quien en realidad soporta el impuesto y de ese modo se paga el gravamen, el consumidor del producto que al pagar el precio final cubrió los impuestos que antes que él liquidaron los industriales o comerciantes que operaron con el mismo.

De este modo en el sistema tributario tendrían que existir inevitablemente

impuestos que afectan a la totalidad de la población cualquiera que sea su capacidad económica; lo mismo al de la clase alta y clase baja al que percibe salarios altos y al de los mínimos, al que obtiene de la inversión de capital o al que lo consigue por medio del trabajo personal, los problemas tributarios como cualquier otro problema económico o social no pueden verse sin tener en cuenta las circunstancias, las condiciones del medio en que cada sistema se establece y desarrolla; cuando el pueblo es de alto nivel cultural y tiene conciencia plena de la finalidad y utilidad del impuesto es posible el establecimiento de sistemas técnicos; cuando los niveles culturales son mas bien escasos el desarrollo del sistema para lograr su perfección tendrá que hacerse en forma paulatina ya que se le tiene que explicar a la población el porqué de la tasa impositiva.

La Carta de Punta del Este enfatizó la necesidad de programar el desarrollo en América Latina, la planeación económica consiste en el uso de técnicas mediante las cuales se establezcan una política racional y consciente en la que se estimule el desarrollo económico y social y se prevean consecuencias positivas o negativas; la acción de esta política nos muestra por una parte que estimula el desarrollo actuando en el aprovechamiento óptimo de los recursos naturales, técnicos, financieros y humanos; por otra mantiene una vigilancia que permite corregir los desequilibrios que se generan en el proceso, se estableció y acentuó la necesidad de planear o programar el desarrollo porque la experiencia ha demostrado que en los países en desarrollo, la libre operación de las fuerzas del mercado no conducen de modo necesario para la óptima utilización de los recursos productivos y esa experiencia revela que las políticas gubernamentales no han logrado en la mayoría de los casos el uso racional de sus recursos ni el mejor rendimiento de sus inversiones, de ese modo el crecimiento económico se ha visto retrasado y en algunos casos ha caído en el estancamiento.

Otro objetivo “fue una mas equitativa distribución del ingreso nacional, que proporcionara a las clases más pobres, trabajadoras y campesinas una parte

más justa de los aumentos proyectados, de acuerdo con estimaciones para nueve países latinoamericanos entre ellos Argentina, Brasil y México, entre 1960 y 1963 el más alto nivel y rico que fue del 10% de la población recibió alrededor del 42% del ingreso nacional, entre la clase más empobrecida en el fondo de la escala recibió entre el 14% y el 21%”¹⁰.

Lo que se precisó que se hiciera para superar el estancamiento o para acelerar el desarrollo fue la revisión de políticas tradicionales aplicadas, como resultado de ello se programó el desarrollo económico y social y se aplicaron nuevas directrices que determinaran una sana y creciente inversión pública o privada, se corrigiera el desperdicio de los escasos recursos disponibles, porque la industrialización ha constituido la puerta de salida para superar el atraso de la región por lo que el financiamiento y la ayuda técnica han sido instrumentos de la acción internacional que deben estar dispuestos al servicio de los planes o programas de desarrollo económico.

De acuerdo con las estimaciones de la CEPAL, “la oferta de empleos, en relación a la fuerza de trabajo, ha crecido más lentamente durante la década de 1960 que durante 1950, y la desocupación, en parte disfrazada como subempleo de 18 millones de personas en 1960”¹¹, lo que demuestra que en ese tiempo las economías latinoamericanas eran incapaces de absorber el creciente número de jóvenes que cada año aumentaba el mercado de trabajo.

Sin olvidar que la programación es la condición básica e imprescindible para que el desarrollo acelerado y sostenido se extendiera también al campo de la integración económica regional, fue necesario ampliar los mercados nacionales para que se acelerara el proceso de crecimiento general; referente a la planeación económica y a la coordinación regional de los programas nacionales, teniendo sus antecedentes en las experiencias de otras regiones y en el

¹⁰ Levinson Jerome, Onix Juan de, *La Alianza Extraviada*, FCE, México, 1972, p. 23.

pensamiento de las nuevas generaciones de economistas y estadistas latinoamericanos en el período de 1960, encontrando que las diferencias en el nivel de desarrollo entre las distintas repúblicas son de magnitud no siempre fácil de captar, en nuestra región han coexistido sociedades que sufren extrema pobreza al lado de países que pertenecen actualmente al grupo de los semidesarrollados susceptibles de figurar en la etapa de despegue económico, se propuso aumentar la “construcción de viviendas económicas para familias de bajo nivel de ingreso, sin embargo la construcción de viviendas durante la década de la Alianza no se ha aproximado a las necesidades de un número creciente de familias que buscaban alojamiento, y los invasores de terrenos urbanos en América Latina han construido mucho más metros cuadrados que la Alianza”¹².

Por lo que la reforma social recomendó la construcción de viviendas económicas para familias de bajo nivel de ingresos con tal de disminuir el déficit habitacional; reemplazar con viviendas de igual clase las inadecuadas o deficientes y dotar de los servicios públicos necesarios a los centros de población urbana y rural; en cada país latinoamericano debieron aunarse esfuerzos necesarios del sector público y privado con el objeto de dotar de viviendas a la clase trabajadora lo que fue de acuerdo al ingreso per cápita, porque contando con estos elementos la población latinoamericana evolucionó en forma paulatina para vivir mejor.

Se necesitó elevar el nivel de vida en América Latina en relación con las naciones más industrializadas para tener una existencia más decorosa, tener una igualdad de oportunidades y para lograrlas se requirió en lo máximo posible de la eliminación del analfabetismo y de asegurar un mínimo de 6 años de educación primaria y elevar los niveles de educación.

En cuanto a programas de Reforma Agraria integral orientada a la transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación

¹¹ *Idem*, P. 24.

de la tierra, se requirió sustituir el régimen de latifundio por un sistema más justo de la propiedad de tal manera que mediante el complemento del crédito, la asistencia técnica, comercialización y distribución de los productos, la tierra constituyera para el hombre que la trabaja base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad; la parte importante conforme al reparto de la tierra es la del fraccionamiento de los latifundios para la dotación de tierras y agua para los campesinos que carezcan de ella o que no la tengan en cantidades suficientes, sirva para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y agua que le sean indispensables.

“México, Venezuela y Bolivia han progresado con programas de reforma agraria previos a la Alianza, Chile y Colombia han hecho esfuerzos reales y Perú aplicó la que aparece en el papel como la más radical ley de reforma agraria desde la de Cuba, otros países incluyendo Brasil no lo intentaron durante la vida de la Alianza, el número de campesinos que buscaron tierra creció más rápidamente que el número de parcelas familiares proporcionadas por la división de haciendas, la colonización y la titulación de tierras”¹³.

La gratitud de la reforma agraria como el compromiso que todos los pueblos de América Latina contrajeron para implantarla, confirman la lucha por lo que la tierra ha llegado a ser el objetivo de mayor trascendencia en el continente, porqué de la liquidación de latifundios y reparto de la tierra y el agua, dependió que los pueblos americanos pudieran alcanzar el desarrollo social que han venido anhelando desde tiempo atrás.

Los enunciados de la Carta de Punta del Este no fueron una panacea para resolver los problemas, pero si una invitación para cometer en forma conjunta la empresa de satisfacer las necesidades de los pueblos americanos en la medida

¹² *Idem*, P. 25.

de las posibilidades y de las particularidades de cada Estado; no debemos olvidar que la misma se definió como un pacto internacional al que concurrieron libremente la mayoría de las naciones de América, hecho que tuvo un significado político porque demostró la naturaleza de los métodos para llegar a un buen entendimiento que emplearon los países que gozan y desean un régimen constitucional y democrático.

La Carta fue un buen ejemplo y augurio que en América pese a las grandes diferencias de resistencias militares, políticas y económicas que existieron en varias naciones; se pudo llegar a un entendimiento cuyo propósito fue la cooperación en beneficio de todos, fue una prueba de solidaridad internacional no un concepto vacío que con la buena voluntad se pudo convertir en un hecho real basado en la convicción de que el mal de un país, pudiera ser un mal para todos los demás; por lo que el de Punta del Este fue un convenio que radicaba en beneficiar a los participantes de la Alianza para el Progreso.

1.3.- La Alianza para el Progreso

Si bien en agosto de 1961 entra en vigor el programa de la Alianza para el Progreso, durante ese año se puso de manifiesto que los problemas que este programa de desarrollo se propuso resolver eran tan gigantescos que desafió a cualquier solución rápida, esto hizo ver la necesidad que en América Latina se pusiera mayor atención en analizar los obstáculos que se confrontan con el fin

de que se obtenga una apreciación y entendimiento de la magnitud y complejidad del problema en cuestión.

Necesitamos una nueva actitud y un nuevo acercamiento hacia las naciones de América Latina, nuestra nueva

¹³ *Idem.* P.p. 24/25.

política puede resumirse mejor con las palabras españolas Alianza para el Progreso con naciones que tienen un interés común por la libertad y el avance económico, en un gran esfuerzo común para desarrollar las reservas de todo el hemisferio, fortalecer las fuerzas de la democracia y ensanchar las oportunidades vocacionales y educativas de cada ser humano en todo el continente.

Parte del discurso de Kennedy durante su campaña, el 18 de octubre de 1960 en Tampa, Florida.

Al iniciarse la administración Kennedy se habló en términos audaces e inteligentes de una “ayuda de mil millones de dólares para una década de desarrollo económico planeado y de reforma social en el hemisferio, su mensaje al proponer la Alianza para el Progreso, fue una mezcla vigorizante de altruismo y esperanza, ambición y urgencia que despertó optimismo de millones de personas en América Latina”¹⁴.

Al inicio del periodo de la Alianza muchos países latinoamericanos se encontraban endeudados e incapacitados para hacer frente al pago de los servicios de la deuda, una cantidad sustancial del financiamiento inicial de la Alianza se destinó al refinanciamiento de la misma; “la inversión privada norteamericana en la región se encausó hacia la producción de manufacturas para los mercados locales, que por regla general provocó un aumento de las importaciones de materias primas en la región, sin incrementar sus exportaciones”¹⁵.

Aún cuando la Alianza no logró la mayoría de sus objetivos tuvo resultados significativos, facilitó una nueva conciencia de desarrollo que llegó a amplios sectores de la población; la planeación económica alcanzó buenos niveles de esmero a través de gente joven técnicamente capacitada que desempeñó funciones relevantes en las instituciones del sector público por ser este el encargado de los planes y programas de trabajo en la planeación en cada país, “esmero que fue acompañado en muchos casos difíciles de la Alianza, basada en parte por no haber alcanzado sus metas”¹⁶, por lo que Latinoamérica constituye una región tan vasta y variada que sus tipos de sociedades varían

¹⁴ Levinson Jerome, Onis Juan de, *La Alianza extraviada*, FCE, México, 1972, p. 22.

¹⁵ *Idem*, P. 27.

desde los indios, para quienes no ha llegado la civilización occidental hasta los grupos mas europeizados que han habitado en los centros cosmopolitas modernos, países que poseen historias distintas y difieren ampliamente de sus características culturales, sociales, demográficas, raciales, económicas, religiosas y geográficas.

Todo lo que se ha dicho con respecto a América Latina en general puede ser verdadero o falso, si algo puede ser cierto cuando se habla de los de mayor desarrollo bien puede ser falso si se alude a los menos desarrollados; esta división de la opinión pública es una prueba de las fuerzas existentes de las tendencias actuales y de las ocultas corrientes que ejercen una diversidad de influencias contradictorias dentro de la misma sociedad, así hemos visto lo que las clases económicas superiores consideran bueno o verdadero, puede no parecerle a los distintos estratos de las clases bajas o desheredadas; a nadie deben horrorizar las generalizaciones verdades a medias o parciales si se acepta en su propia connotación, tampoco hay que desecharlas como carentes de valor pues en ocasiones pueden ser las únicas verdades existentes.

Pero el despertar y anhelo hacia una vida mejor ha coincidido con períodos de dificultades económicas generales como son devaluación, inflación, incapacidad para importar, desocupación y pobreza en general; creando un ambiente psicológico explosivo; no se puede olvidar que la Operación Panamericana fue acogida con gran entusiasmo por los países latinoamericanos como un esfuerzo tendiente a aliviar la situación de millones de seres humanos, para quienes la libertad no fue sino una palabra que se ahoga en la pobreza, porque fue un llamado a todos los gobiernos de América Latina para utilizar los recursos disponibles en un esfuerzo concentrado para elevar el nivel de vida de la clase trabajadora; tuvo su inspiración en el convencimiento de que la falta de desarrollo económico en que se encuentran la mayoría de las repúblicas

¹⁶ *Idem*, P. 28.

latinoamericanas las hacen más vulnerables, fue un llamado ajustado a la realidad franca y leal que subraya la necesidad de crear condiciones económicas favorables de las que puedan aprovecharse tanto económica como políticamente todas las repúblicas del continente.

"Los cuatro puntos principales en que se basó la Operación Panamericana fueron: Cooperar en la formación de un banco interamericano de desarrollo; considerar seriamente en el problema de la estabilización de los precios de los productos básicos; dar apoyo al establecimiento de un mercado común latinoamericano y alentar las inversiones de capital privado en América Latina"¹⁷, es así que el refrán que más se destacó en la Alianza para el Progreso, la cual equivale a un verdadero Plan Marshall para América Latina, fue "Progreso sí, Tiranía no".

La Alianza para el Progreso simbolizó el conocimiento de lo que estaba ocurriendo en América Latina y en lugar de tratar de impedir o retardar su revolución social, procuró acelerarla con la esperanza de que ésta se realizara pacíficamente de acuerdo con métodos más democráticos en vez de dictatoriales; hacía referencia a problemas que la afectaban, el esfuerzo por acelerar la reforma agraria y mejorar la productividad, así como erradicar las enfermedades, combatir el analfabetismo, atacar a las arcaicas estructuras impositivas y de tenencia de la tierra, apoyar la integración económica como una medida hacia mercados mas grandes y mayor oportunidad competitiva, cooperar en los exámenes serios de cada uno de los casos de problemas de mercados de productos, rebajar los gastos militares gravosos, aumentar los servicios para preparar más profesionistas y técnicos necesarios para dotar convenientemente a sus economías en rápido crecimiento y expansión, la Alianza para el Progreso no fue una corriente inmersa de ayuda económica sino que fijó como condición

¹⁷ Maritano Nino y Obaid Antinio, *Alianza para el Progreso, Alcance para Pretensiones y Magnitud de sus Problemas*. Ed. Diana, México, 1965, p. 14.

para otorgarla que los programas deberían garantizar beneficios directos a las masas latinoamericanas.

Por lo que en cualquier nación los cambios tendieron a mejorar la situación ya que estaban condicionados a la buena disposición que mostraban los mismos pueblos a cambiar o aceptar cambios, en este sentido se decidió que el desarrollo económico de cualquier nación debería iniciarse en el interior del país y no desde el exterior, por lo que los gobiernos tendrían que favorecer, estimular, guiar y complementar la determinación de las naciones en progreso; es por ello que tanto los gobiernos como los individuos latinoamericanos estarían dispuestos ayudarse a si mismos y la primera ayuda era la de aceptar necesariamente la adecuación de reformas estructurales, otro aspecto fue fortalecer el aspecto democrático con una política compleja de largo alcance proyectada en el momento de su adopción, no obstante el riesgo de estimular el peligroso error de que tanto los problemas como las soluciones fueron más económicos que sociales.

Una década de la Alianza para el Progreso ha sido más destructora de esperanzas que creadora de éxitos firmes, ha dejado más desacuerdo que armonía, más desilusión que satisfacción, “el progreso ha tenido muchos frenos, muchas penas e injusticias y las naciones aliadas se encuentran insatisfechas, fatigadas y tensas”¹⁸; sin la Alianza la experiencia latinoamericana de los años sesenta hubiera sido más difícil porque esta no pudo solucionar los conflictos fundamentales como se pensaba, fue una cruzada noble que surgió con un impulso derivado de un idealismo y un optimismo que lentamente se fue desgastando en sus encuentros con las crudas realidades económicas, políticas y sociales, por lo que en la reunión que celebraron los ministros del trabajo dentro de las expectativas de la Alianza para el Progreso en Bogotá Colombia

¹⁸ Jerome Levinson, Onis Juan de, *La Alianza extraviada*, FCE, México, 1972, p. 285.

fue de grandes esperanzas para la clase trabajadora, ya que en la misma se dieron resultados positivos en beneficio para los habitantes latinoamericanos.

1.4.- Declaración de Cundinamarca

Los ministros del trabajo de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos se reunieron en Bogotá, Colombia, en el mes de mayo de 1963, hicieron una serie de recomendaciones en la Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo sobre la Alianza para el Progreso, llamada Declaración Conjunta de los Ministros del Trabajo.

“La Alianza para el Progreso es una alianza de y para los pueblos de América, la participación de los ministerios del trabajo y las organizaciones democráticas de los trabajadores, en el plano nacional es necesaria para conseguir los objetivos de la Alianza con mayor rapidez y eficacia”¹⁹.

Después de haber reconocido los asuntos relacionados con la participación de los ministros del trabajo en la ejecución de planes y programas nacionales de desarrollo económico y social, la participación de los trabajadores en los esfuerzos nacionales de planificación y desarrollo consideraron que ha habido progreso social, reformas de tipo tributario, viviendas populares y programas educativos; se tomaron medidas adecuadas para que los beneficios se tradujeran en un mejoramiento continuo del ingreso real de los trabajadores y en una mejor distribución del ingreso nacional; es por ello que para que existiera un buen plan para el desarrollo económico y social, los derechos legítimos del trabajo deberían ser reconocidos y estos pudieran expresarse en realidades concretas como salarios, empleos, condiciones de trabajo, seguridad social, salud, vivienda y educación.

¹⁹ *Declaración Conjunta de los Ministerios del Trabajo Interamericanos*, Documento de Trabajo CIAT 1964, p. 7.

Se visualizó que uno de los principales puntos que dificultaron la consecución de los objetivos de la Alianza, “fue el marcado deterioro de los términos de intercambio de los productos básicos de exportación de Hispanoamérica, así como en la creciente limitación impuesta al acceso del mercado mundial y en las continuas fluctuaciones”²⁰, lo que se caracterizó en correlación del desempleo, reducciones de salarios, disminuyendo los ingresos de los gobiernos y su capacidad para mejorar el financiamiento de reformas sociales e hicieron prácticamente la realización de planes a largo plazo.

Ante la situación difícil y adversa los ministerios del trabajo desempeñaron un papel importante por ser los que constituyen la conciencia social de los gobiernos y son los organismos públicos que movilizan y preparan los recursos humanos necesarios, así como el mecanismo que asegure la participación de los trabajadores en los esfuerzos y beneficios nacionales tomando en consideración las declaraciones y principios que se han adoptado, la conferencia recomendó que no se limitaran a las cuestiones técnicas sino también realizaran políticas en beneficio de los programas que se ejecutaran debiendo tomarse en cuenta primeramente el factor humano y su ocupación.

En los ministerios del trabajo debían existir unidades de planificación para formular y ejecutar planes de desarrollo económico y social, que se participa y colaborara con los organismos internacionales, también existiría una comisión permanente de trabajadores y empleadores para que asesoraran al Ministerio del Trabajo en programas de desarrollo económico y social, y que de esa forma pudieran participar en el planteamiento y ejecución de programas de legislación laboral, en especial lo relacionado con los salarios mínimos deberían acompañarse de un mecanismo de inspección para garantizar el cumplimiento y permitiera a los trabajadores participar en el beneficio del desarrollo, cuando se

²⁰ Idem, P. 8.

fijaran los salarios mínimos deberán ser negociados en forma tripartita con los trabajadores, empleadores y el Estado.

“El gobierno, los empleadores y las organizaciones laborales asumirían la responsabilidad principal en el adiestramiento de la fuerza de trabajo”²¹ de acuerdo a la capacitación y el adiestramiento, lo que ha sido responsabilidad de sindicatos, patronos y gobierno, los ministerios del trabajo vigilarían que esta llegara a los trabajadores rurales o urbanos, empleados y desempleados realizándose en el centro de trabajo de acuerdo a un programa que comprendiera las necesidades presentes y futuras.

Los ministerios del trabajo intensificaron sus actividades en materia de investigación estadística y establecieron cuadros básicos y homogéneos de recopilación, elaboración y presentación que les permita la captación fidedigna de asuntos laborales para facilitar una evaluación dinámica conforme a la situación económica y social; se facilitó el apoyo financiero para la construcción y equipamiento de hospitales, apoyo técnico para programas de seguridad social sobre todo en medicina preventiva; los Estados miembros de la OEA colaboraron en la formación de un centro de consulta técnica para la investigación, planificación y capacitación de los recursos humanos de los ministerios del trabajo con la creación del Centro Interamericano de Información y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR).

Los trabajadores participaron en la formulación, ejecución y evaluación de los programas nacionales de desarrollo por medio de sus representantes sindicales, por ser un elemento importante para asegurar un apoyo completo de organismos internacionales estableciendo criterios de evaluación en planes nacionales, la libertad sindical ha sido la base esencial para asegurar a los trabajadores un papel efectivo en actividades de desarrollo nacional; tomando en consideración

²¹ Idem, P. 10.

la legislación laboral para asegurar el derecho de organizaciones sindicales a una completa libertad e independencia.

Los gobiernos han reconocido a los trabajadores agrícolas los mismos derechos de la libre sindicalización así como asegurar su adiestramiento en para participar en beneficio del desarrollo, se consideró como parte de la labor básica el estimular en colaboración con entidades nacionales e internacionales las actividades cooperativas y como parte fundamental el adiestramiento destinado a formar administradores calificados de cooperativas y realizar otras medidas de asistencia técnica.

También se propuso se crearan bancos de y para los trabajadores para el fomento del ahorro para satisfacer sus necesidades de crédito, para protegerlos contra la usura y beneficiarlos directamente en el proceso de desarrollo en donde la mayor parte del capital debería de ser capital de los trabajadores; es válido recordar que en México se creó el banco Obrero mismo que tuvo que cerrar su puertas porque no fue rentable, lo mas probable es que pudo haber sido por la presión de los bancos privados nacionales o extranjeros, ya que el ahorro bancario de los trabajadores en las instituciones de crédito recibe pocos intereses y les restringen los créditos si no tiene su cuenta en los bancos de mayor aceptación.

Otro momento fue que a fines de la década de los años sesenta la política norteamericana que se propuso al principio de acuerdo con los planteamientos de la Alianza fue cambiando, aún cuando los acontecimientos o las condiciones de ese tiempo dejaron claro que sin un firme esfuerzo para integrar a los marginados al núcleo económico, social y político no habría esperanza de equilibrio estable en Latinoamérica, esperando que la situación económica fuera mucho mejor para los habitantes latinoamericanos.

1.5.- Situación de América Latina en la década de los años setenta

A partir de la década los años sesenta, comenzó un nuevo contexto en la evolución del comercio internacional dándose un nuevo dinamismo y apertura al abastecimiento desde América Latina, lo que se fue ampliando de manera paulatina a las necesidades de crecimiento de la región, “los cambios comerciales y políticos externos procedieron de la recuperación del Japón y de la aparición de una incipiente multipolaridad y de un mayor grado de distensión posterior a la guerra fría”²².

Esa situación traía dispuesto un mayor dinamismo y capacidad al comercio mundial, mayor acceso al mismo y mayores inversiones extranjeras en Latinoamérica, los capitales externos comenzaron a fluir mejorando las economías de la región, quien jugó un papel importante fueron los Estados Unidos, mediante el cual la región se incorporaba de manera plena al comercio internacional en el que el capital externo jugó un papel importante siendo mayoritariamente de inversionistas norteamericanos.

Durante esta década se dieron tres acontecimientos importantes, las dos crisis de los precios del petróleo y el fuerte otorgamiento de préstamos a la región lo que obligó a nuevos cambios de calidad en el tipo de desarrollo, la modificación de políticas económicas para beneficiarse del dinamismo del comercio exterior, así como del fomento de la integración regional, subregional y bilateral, se dio una gran atención a los mercados externos tratando de enmarcar la industrialización en grandes mercados y aprovechar el avance del progreso técnico hacia el campo para beneficiarse de las nuevas condiciones que se presentan en el exterior, como fue el caso del fomento a las exportaciones con la finalidad de mejorar la balanza de pagos, liberando las importaciones y uniformar las tasas cambiarias, entre otras.

²² Sainz Pedro, *Política de Ajustes y Tiempos Vulnerables en América Latina*, FCE, 1987, p. 25.

Se dieron reformas a las legislaciones internas para evitar afectar al capital externo tratando con ello allegarse de mayores recursos en los montos de inversión extranjera directa, en ésta década respecto a la transformación industrial esta no se realizó como se esperaba de conformidad con lo deseado, ya que a América Latina solo se le otorgó la maquinaria que se consideraba obsoleta principalmente en los Estados Unidos; la poca que se otorgaba era de las empresas trasnacionales en las áreas de extracción de recursos minerales, en cuanto a recursos naturales se excluyó la agricultura, ya que esta no era principal en la importancia de Norteamérica por ser ellos grandes productores de granos para abastecer incluso a los países al sur del río Bravo.

Comparativamente a mediados de la “década de los sesenta el dinamismo económico de la región superó el 6.5% anual y en la primera mitad del decenio de los setenta llegó al 7%, la aceleración del crecimiento fue común a la gran mayoría de los países”²³, en los países exportadores de petróleo el incremento por reducido que fue se vio acompañado por un efecto positivo en la relación de intercambio; los “dos países de mayor tamaño económico y demográfico (Brasil y México) aceleraron notablemente su crecimiento cuyas tasas bordearon el 10% anual”²⁴, lo que se considera como un aprovechamiento creciente aún en los recursos naturales, incluyendo el crecimiento de la frontera agrícola.

En términos políticos en esta década se mostraron cambios importantes, como fue la transformación de las condiciones externas brindaron apoyo económico y político para las alianzas desarrollistas que lograron conciliar sus intereses con grupos opuestos a través de reformas moderadas y por el dinamismo económico, así como la incorporación de grupos de interés del área rural a través de la reforma agraria aunque encontró fuerte resistencia social se tuvo que conciliar para beneficio de otros grupos más poderosos.

²³ Idem, p. 30.

El crecimiento de la base económica del sector industrial trajo asociada la necesidad de abarcar nuevas etapas, hubo nuevos desafíos, el empresario industrial se vinculó a los sectores exportador y financiero nacional y extranjero, al segundo lo vio mas seguro en las nuevas condiciones que los que formaron la alianza poco estables, es así como los empresarios comenzaron sus alianzas con los intereses de las corporaciones trasnacionales.

El sistema político requirió para su funcionamiento de complejos equilibrios que en un aspecto social y económico lo hacía posible en la medida que las coyunturas económicas y sociales tanto internas como externas eran adversas, este equilibrio tendió a la separación por las grandes dificultades en generar políticas de autocorrección, ya que cualquier cambio en la posición de determinados grupos afectaba al resto.

A finales de la década era innegable que las bases económicas, sociales y políticas de desarrollo sufrieron fuertes cambios, en el económico los cambios se relacionaron entre la industrialización, mercados y comercio exterior, la industrialización fue el sustento de la transformación económica, sin embargo la vinculación de los mercados internos estaban mas restringidos sobre todo con los mercados externos, regionales e internacionales, la dinámica era variable de manera amplia entre los países ya que dependía del sustento social del gobierno por la medida en que se había fortalecido el proceso de acumulación de capital, los países de mayor tamaño económico y demográfico avanzaron más y aumentaron su distancia del resto, los exportadores de petróleo con mayores posibilidades de estabilización en sus procesos por el privilegiado enlace con la economía mundial, en algunos países hubo petrolización de la economía, situación que no benefició a los grandes núcleos de la población como fue el sector primario al que no se le dio apoyo par su crecimiento porque los precios

²⁴ *Idem*, p. 30.

de los productos agropecuarios se han utilizado de manera tal que vengan a subsidiar a los centros urbanos, lo que también es parte de la crisis que se presentó en la siguiente década.

1.6.- Situación actual de América Latina (Aproximaciones 1980-2000)

A comienzos de la “década de los ochenta se comprobó que los intentos por configurar un nuevo estilo de desarrollo estaba en peor pie que a mediados de la década de los 70”²⁵, los cambios externos terminaron por separar en muchos países los esquemas de política económica que se construyeron con el fin de beneficiarse del dinamismo del comercio internacional, la transformación productiva se frenó por el exceso de oferta de recursos financieros, el ingreso de la banca trasnacional y la creación de un mercado financiero se unió en contra de la acumulación de capital fijo al provocar un consumo que se compensaba con importaciones, en el aspecto político la falta de la actividad económica llevó a un endurecimiento del sistema limitando la democracia y la participación ciudadana en procesos políticos, este tipo de esquemas fue cuestionado en algunos países mediante la demanda de democratización, en otros surgen conflictos armados, a estas situaciones se suman la ausencia de proyectos de transformación económica de largo plazo, en algunos países la alianza del gobierno asegurando que la democracia mostraba su fuerza y ayudaba a encontrar soluciones negociadas a los acoplamientos críticos.

Durante el segundo año de la década de los años ochenta “en la mayor parte de los países latinoamericanos se precipitó una crisis económica y financiera, que pudo considerarse la más profunda y prolongada desde la crisis mundial de los años 30”²⁶, durante esa crisis se combinaron factores negativos internos y externos que fue a consecuencia del financiamiento disponible que hubo desde

²⁵ *Idem*, p. 46.

²⁶ *Idem*, p. 47.

la segunda mitad de la década de los 70; por lo que se consideraba que se gestó un política de crecimiento económico basada en los principios liberales de las relaciones económicas internacionales; el rápido crecimiento del valor de las importaciones tuvo orígenes dispares, como es el caso de los países productores y exportadores de petróleo en donde se incrementó el costo de precios los que se combinaron en algunos casos con caídas y aumentos de los volúmenes exportados.

El crecimiento de las importaciones se facilitó por motivos estructurales lo que dio pie a un fuerte proceso de inversión sustentando con ello el crecimiento del consumo y la lucha antiinflacionaria, ya que las importaciones se elevaron en volumen y precios siendo estos estables y con aumentos periódicos; el financiamiento externo tuvo en un principio intereses bajos, después se fueron reduciendo los plazos y se incrementaron las tasas de interés, creciendo de manera tal que para atender los rubros deficitarios de la balanza comercial y los crecientes compromisos de inversión directa y de deuda externa, que trajo como consecuencia el incremento de intereses en “cifras absolutas y relativas por la doble vía de los incrementos de la deuda y del alza de las tasas de interés”²⁷; por otro lado, “la confianza en la recuperación de la economía de los países desarrollados se vio contradicha por la reducción del crecimiento en 1981, y luego por una caída en 1982, el comercio mundial tendió a estancarse y se agravaron las tendencias proteccionistas en las economías centrales”²⁸.

La interrupción de la afluencia de capitales internacionales a partir de la moratoria de la deuda anunciada por México en agosto de 1982, por el alza de las tasas de interés internacionales dio inicio en la región a una etapa que enfrentó un decisivo proceso de ajustes que tuvo por objetivo lograr un beneficio en la balanza comercial que le permitiera superar la brecha externa; “entre 1982 y 1984 el PIB regional registró un estancamiento, la inversión fija disminuyó poco

²⁷ *Idem*, p. 50.

más de 5 puntos del PIB y el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos se redujo en un 2.1%²⁹; el carácter de la crisis de esa década se manifestó por el deterioro simultáneo y sostenido de los principales indicadores económicos y sociales, se redujo la producción, el ritmo de crecimiento, empeoró la situación ocupacional y disminuyeron las remuneraciones reales, se acentuaron los procesos inflacionarios y se agravaron los problemas del sector externo; al deterioro macroeconómico se sumaron fuertes crisis en el sistema financiero internacional, se incrementaron las tasas de interés y hubo fuertes devaluaciones de las monedas así como la crisis fiscal en la mayor parte de los países latinoamericanos.

En cuanto al aprovechamiento de la capacidad productiva el costoso ajuste se caracterizó por la contracción del financiamiento exterior y por las medidas que deberían de adoptarse a corto plazo con un comercio adverso, lo que obligó a reducir radicalmente los gastos y fuertes ajustes internos, este decenio se caracterizó por un desempeño alejado de la frontera productiva, por lo que el producto efectivo fue muy inferior al potencial causando una subutilización de los recursos productivos y una fuerte baja inversión limitando así la posibilidad de expansión, dando como resultado un lento crecimiento y por ende una reducción del PIB por habitante, se produjeron ciclos recesivos en la región por lo que la recuperación en algunos casos de dio de manera bastante frágil.

En cuanto a la brecha externa de flujos de capitales la mayor parte de los países se enfrentó a la crisis económica más difícil de los últimos 50 años, a partir de 1982 la mayoría de los países de la región enfrentaron la crisis económica más profunda y prolongada, la cual fue ocasionada por causas tanto externas como internas, considerando que las externas contribuyeron en mayor medida, las internas obedecieron a debilidades en las políticas económicas, el exceso endeudamiento externo en el crecimiento del gasto interno, la exageración en el

²⁸ *Idem*, p. 53.

crecimiento del gasto interno, las políticas de estabilización basadas en el rezago cambiario y la modalidad de liberación financiera, lo que conlleva a un mantenimiento de tasas reales de interés altas por períodos prolongados, en parte por estos acontecimientos a la presente década se le conoce como la Década Pérdida o Década de Crecimiento Cero.

En la evolución de la brecha externa desde la crisis de la deuda existieron dos ciclos que se pueden observar en relación a la transferencia neta de recursos y de su influencia ejercida en el desempeño económico, “el primero abarca de 1982 a 1990, es un ciclo de ajuste y transferencia neta de recursos negativa equivalente al 3.2% del PIB, el segundo comprendido entre 1991 y 1994, es una etapa de recuperación apoyada en el ahorro externo, en que los países recibieron una transferencia positiva equivalente al 1.5% del PIB”²⁹.

Las principales expresiones de la crisis fiscal durante los años ochenta fueron los problemas enfrentados por el sector público para obtener su financiamiento, lo que se atribuye al déficit empeorado por las recesiones y la carga de la deuda y la fuerte reducción del financiamiento externo, lo que dio lugar a diferentes combinaciones de un financiamiento con inflación, como fue la suspensión de pagos por el servicio de la deuda, ajustes fiscales aplicados por los gobiernos de la región durante la década; esta crisis fue en gran medida por la situación concreta de cada país, la que se consideró como un elemento común en el elevado déficit fiscal, la restricción en las políticas tributarias, rezago de precios y el no financiamiento de las empresas públicas.

El equilibrio de la cuenta corriente obtuvo una importancia prioritaria entre 1982 y 1990 debido a restricciones de créditos internacionales, por la necesidad de destinar grandes cantidades al pago de intereses y la repatriación de utilidades, lo que provocó déficit en la cuenta de servicios financieros, los países se vieron

²⁹ CEPAL, América Latina y el Caribe, *15 años de desempeño económico*, Chile, 1996, p. 11.

en la necesidad de lograr un superávit comercial significativo, lo que reclamaba cambios reales a largo plazo; dándose un proceso de ajustes que se prolongó hasta 1990 con caídas del PIB por habitante, habiendo excepciones que se atribuyeron en cada país, la llegada de capitales comenzó nuevamente a registrarse a partir de 1991, proporcionando el financiamiento si no suficiente si necesario para reactivar la economía y comenzar la reducción de la inflación en el contexto de las reformas estructurales iniciadas en diferentes países, se planteó prevenir posibles crisis financieras y salvaguardar una estabilidad y equilibrio macroeconómico, “a partir de 1992 se ve un mejoramiento en los cambios internacionales como es la recuperación de capitales, baja en la tasa de intereses externas, disminución del servicio de la deuda, estabilización y progreso de la relación de los precios del intercambio”³¹, con lo que se reactivó la producción y demanda interna de productos, dando efectos favorables al mercado laboral y a las remuneraciones para los trabajadores, el aumento de las inversiones impulsadas por cambios macroeconómicos con el apoyo de la llegada de capitales contribuyó al financiamiento del déficit de la cuenta corriente.

El arribo de capitales puso fin a la limitación externa y contribuyó a la recuperación de la producción, los ingresos y el empleo, permitiendo con ello un mejor aprovechamiento de la capacidad productiva, la reducción de la inflación benefició en gran medida al sector público que si bien no redujo el superávit, tuvo un reducido déficit aceptable, las economías recuperaron su capacidad de crecimiento, en el aspecto productivo repunta la inversión y la productividad, menor inflación y mayor recuperación de la actividad económica redujeron la brecha entre producto efectivo y producto potencial.

La situación que se produjo en México a fines de 1994, “puso en evidencia la importancia de que las variables macroeconómicas reflejan condiciones de

³⁰ *Idem*, p. 23.

equilibrio a mediano plazo en los mercados internos monetarios y de bienes y una constante disponibilidad de recursos correspondientes al ahorro externo”³², hacia la mitad de la década en la región se evitó una crisis que pudo haber sido “de mayores proporciones porque que el crecimiento solo se interrumpió en Argentina, México y Uruguay, aunque el episodio fue aleccionador para toda la región”³³; en ese tiempo la situación se caracterizó principalmente por tasas moderadas de crecimiento, inflación moderada y descendiente, alto déficit en la cuenta corriente el cual fue financiado por capital externo y poco ahorro nacional.

Si bien en los primeros cuatro años de la década de los años noventa el desempleo fue mínimo, durante 1995 aumentó debido al nuevo repunte de inestabilidad ocasionado por la crisis mexicana, por lo que se observaron cambios importantes como “una moderada expansión del nivel de actividad, menor tendencia en el déficit del sector público, crecimiento limitado en la oferta monetaria, recuperación de las tasas de inversión, y baja del desempleo”³⁴.

En cuanto al financiamiento de la balanza de pagos fue preciso captar capitales para financiar el déficit creciente en cuenta corriente, donde el tipo de cambio real dejó de ser un instrumento relevante de la política económica y pasó a estar determinado por la importancia de las corrientes de capitales, la nueva diplomacia para la conducción de la deuda externa de los países latinoamericanos adoptó el Plan Brady lo que les permitió regularizar la deuda pública externa y de que se fuera recuperando la confianza de los inversionistas, “los flujos netos de capital expresados como proporción del PIB alcanzaron a un 5% a finales de 1994, y esa afluencia de capitales se concentró en México, Argentina, Brasil, Chile y Perú”³⁵.

³¹ *Idem*, p. 13.

³² *Idem*, p. 16.

³³ *Idem*, p. 16.

³⁴ *Idem*, p. 19.

³⁵ *Idem*, p. 24.

En México, “el incremento de los pasivos externos, el elevado déficit en cuenta corriente y la dependencia del flujo de capital de corto plazo para equilibrar las cuentas macroeconómicas se fueron configurando a partir 1994 en un entorno financiero sensible al clima de clara incertidumbre política”³⁶, lo que se vio adolecido por una política monetaria expansiva en un contexto de pérdidas de reservas y un bajo desajuste en el sector público por lo que pudo repuntarse hacia los años 1996-1999, ya que durante el año 2000, el crecimiento macroeconómico tuvo un crecimiento entre el 6 y 7% que evolucionó durante la década de los noventa.

1.7.- El Centro Interamericano de Administración del Trabajo y la Alianza para el Progreso

Durante la Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo sobre la Alianza para el Progreso que se celebró en Bogotá en mayo de 1963, en la Declaración Conjunta, se consideró la participación de los trabajadores en los esfuerzos de planificación y desarrollo en América Latina, de los beneficios que contribuyeran a un mejoramiento continuo de sus ingresos y a una mejor distribución a nivel nacional, lo que vendría a beneficiarlos de manera concreta en los rubros de empleos, salarios, condiciones de trabajo, seguridad social, salud, vivienda, educación, etc.

La capacitación y el adiestramiento sería responsabilidad tripartita por parte de los empleadores, trabajadores y gobierno, a través de los ministerios del trabajo para que ésta llegara a los trabajadores sin discriminación fueran estos rurales o urbanos, empleados o desempleados, la que se realizaría en centros de trabajo o la capacitación en el empleo o para el empleo de conformidad con las necesidades de la empresa que se tratase.

Considerando que los objetivos de la Alianza para el Progreso fue el beneficio económico que traería el crecimiento en los países latinoamericanos, por lo que los gobiernos a través de los ministerios del trabajo deberían tener las estructuras adecuadas para orientar, capacitar y adiestrar a los trabajadores para que hubiera una productividad de manera cualitativa y cuantitativa en beneficio de países participantes; es por ello que la creación del Centro Interamericano de Administración del Trabajo favoreció al desarrollo laboral de la región, otros acontecimientos como la formación de la Alianza para el Progreso, el Centro Interamericano de Información y Documentación sobre Formación Profesional, el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe y el Centro Interamericano de Administración del Trabajo, los primeros entre los años de 1961-1963 y el último en 1966, dicho organismo vino a coadyuvar con los ministerios del trabajo de la región por ser estos los que capacitarían a servidores públicos, para que estos a su vez proveyeran y multiplicaran la capacitación a los representantes empresariales y de los trabajadores quienes han participado en la formulación, ejecución y evaluación de los programas nacionales a través de sus representaciones sindicales, asegurando así el apoyo de organismos internacionales como la OIT y tomando en consideración a los trabajadores se les convocaba en la revisión de las legislaciones laborales en los diferentes rubros de conformidad con los convenios en materia de trabajo firmados por los países integrantes de la OIT.

Por lo que los ministerios del trabajo por ser beneficiarios de los preceptos de la Alianza para el Progreso a través de sus gobiernos, se constituyeron en la conciencia social de los gobiernos por ser los que han movilizado y preparado recursos humanos necesarios ya que no han sido limitativos a cuestiones técnicas, porque han realizado políticas públicas en los programas laborales que desde la década de los años sesenta han tomado en consideración el factor humano sin olvidar la intensificación de las investigaciones relacionadas con la

³⁶ *Idem*, p. 27.

inspección del trabajo, la medicina del trabajo, estadísticas laborales, administración del trabajo, seguridad e higiene, economía laboral, entre otras.

Es por ello, que la relación entre la Alianza para el Progreso y el Centro Interamericano de Administración del Trabajo, tuvieron su vínculo en la búsqueda de soluciones en beneficio de la clase trabajadora a través de los ministerios del trabajo y del Centro que comenzó sus actividades como un Programa Nacional en 1966 en Lima, Perú y de acuerdo con sus buenos resultados, se convino en extenderlo al área latinoamericana y a partir de 1971 como proyecto regional.

II.- Surgimiento del Centro Interamericano de Administración del Trabajo

2.1.- Introducción

El Centro Interamericano de Administración del Trabajo surgió ante la necesidad que tenían los Ministerios del Trabajo de la región como un centro que ayude a la capacitación de los cuadros básicos siguiendo los lineamientos de la Organización Internacional del Trabajo acerca de las mejores condiciones de vida y de trabajo que debe tener la clase obrera, "como es lo concerniente a la reglamentación de horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, contratación de la mano de obra, lucha contra el desempleo, garantía de un salario adecuado, protección del trabajador contra las enfermedades sean o no profesionales y contra accidentes del trabajo, protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, pensiones de vejez e invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, reconocimiento de principio del salario igual por un trabajo de igual valor y del principio de libertad sindical, organización de la enseñanza profesional y técnica"³⁷.

Su creación procede a la recomendación número diecisiete formulada en la Declaración de Cundinamarca por los ministros del trabajo de los países miembros de la OEA, la Segunda Reunión anual del Consejo Interamericano Económico y Social (Sao Paulo, Brasil, en 1963), resolvió solicitar a las organizaciones internacionales como es la OIT, la ayuda y el apoyo necesario para asistir a los ministerios del trabajo de Latinoamérica en la política de capacitación y perfeccionamiento de sus funcionarios.

El Consejo de Administración de la OIT solicitó a los gobiernos de Argentina, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú y Venezuela, tomar las medidas necesarias para presentar a las correspondientes organizaciones internacionales un plan para el establecimiento del mencionado Centro en nombre de los demás

³⁷ Preámbulo de la Constitución de la OIT y Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT. Ginebra, 1977.

países de la región, mientras tanto la Oficina Internacional del Trabajo llevaba a cabo en agosto de ese año un examen preliminar acerca de la situación de los ministerios de trabajo de los países latinoamericanos.

2.2.- Definición

Se definió como un organismo regional de cooperación técnica descentralizado de la Organización Internacional del Trabajo para América Latina y el Caribe, que tuvo por misión coadyuvar en la organización de las instituciones de la administración del trabajo para darles o bien construir las de forma tal que tuviera una estructura operativa y normativa que les permita cumplir a nivel sectorial con objetivos previstos en las políticas nacionales sociolaborales y en los respectivos planes de desarrollo económico y social.

Como promotor de la justicia y progreso social estableciendo y conduciendo programas de capacitación, investigación e información; la cooperación entre los países debe ser actuando sistemáticamente para establecer corrientes de intercambio e ideas y experiencias conducentes a armonizar a nivel regional normas objetivas y estructuras en su área de competencia, con una doctrina sobre la administración del trabajo que consiguió como finalidad dotar al Centro de un modelo orientador coherente de relaciones significativas en el sector sociolaboral, delimitados por países subregionales relativamente homogéneos.

2.3.- Estructura del CIAT

El Centro Interamericano de Administración del Trabajo cuenta con la siguiente estructura para su funcionamiento:

Director:

Las funciones del director son las siguientes:

- "a) Preparar un informe anual para la consideración del Comité de Programación conteniendo un proyecto de actividades a realizar por el Centro, análisis de la actuación llevada del año anterior y una síntesis de las tendencias y realizaciones de las administraciones del trabajo en los países de América.
- b) Convocar en los plazos y fechas establecidas, la reunión anual del Comité de Programación.
- c) Dirigir y coordinar las actividades del personal del Centro y representarlo ante otros organismos y gobiernos.
- d) Observar el reclutamiento de candidatos a las becas del Centro y concederlas a personas calificadas, En la selección de candidatos contará con la cooperación de la Oficina Regional de la OIT, de las oficinas subregionales y de los organismos que tengan relación con las funciones propias del Centro.
- e) Preparar informes periódicos para el Fondo Especial de las Naciones Unidas y para la OIT, en los plazos fijados en las respectivas normas vigentes.
- f) Mantener contacto con los gobiernos, a fin de promover y negociar su participación en las actividades del Centro.
- g) Hacer efectiva la ejecución de programas del Centro y asegurar la vigencia de las disposiciones establecidas en el correspondiente plan de operaciones"³⁸.

De la oficina del Director General depende la estructura administrativa que cuenta con recursos económicos y financieros para el cargo de director, del personal adscrito al Centro, el de la Secretaría Ejecutiva, de Contabilidad, Programación, Misiones y Consultarías.

2.3.1.- Administración del Trabajo

"Dadas la naturaleza y características del proyecto regional, las actividades en el campo de la administración del trabajo comprenden acciones de asesoramiento,

³⁸ Anteproyecto de Solicitud al Fondo Especial de las Naciones Unidas para la Continuación del Centro Interamericano de Administración del Trabajo CIAT - *Proyecto Regional, Anteproyecto PNUD/F.S.*, Lima, Perú. Pp. 84.

capacitación e investigación aplicada, su actuación se relaciona con los ministerios del trabajo"³⁹.

Las actividades de asesoramiento consideran a los ministerios del ramo una participación activa y permanente en la formulación, ejecución y control de aplicación de la política laboral y de mano de obra y en el proceso de desarrollo social y económico nacional.

Las de capacitación estarán dirigidas a incrementar los conocimientos y aptitudes de los funcionarios de la administración del trabajo en diversos niveles para darles mayor capacidad en sus tareas, el experto en administración del trabajo coordinará estrechamente sus actividades con los demás expertos del Centro.

Referente a las investigaciones aplicadas se estudian los sistemas de administración del trabajo de América Latina y el Caribe, se realizan las investigaciones de administración comparada con especial énfasis en grupos subregionales que permitan disponer de elementos, antecedentes y experiencias útiles en la labor de asesoría a los gobiernos.

2.3.2.- Inspección del Trabajo

En materia de inspección del trabajo se cumplen seminarios, mesas redondas y cursos principalmente de corta duración, los cuales son complementados por labores prácticas con la programación y ejecución de visitas a empresas, incluyendo reuniones técnicas sobre una base regional en las que participan funcionarios de los servicios de inspección del trabajo de la región con objeto de intercambiar opiniones sobre sus propias experiencias, en donde participan

³⁹ *Idem*, P. 94.

representantes de los empleadores y de los trabajadores, siempre y cuando se traten problemas de esencial interés para ellos.

Las investigaciones programadas en el campo de inspección del trabajo, tienen como propósito fundamental conocer las condiciones respecto a la protección física del trabajador y sugerir un estudio con recomendaciones para este tipo de actividades económicas, el estudio de legislaciones en materia de condiciones de trabajo es observar en que medida el trabajador esta protegido por la legislación en vigor.

2.3.3.- Seguridad e Higiene Ocupacional

La labor en esta área para la seguridad e higiene se lleva a cabo en el país sede y en los demás del área de América y el Caribe, ésta comprende cursos, seminarios, mesas redondas y reuniones de consulta; se dirige a funcionarios de servicios de inspección y del ministerio que se involucre en estas materias; tiene como objetivo el estudio de las condiciones de seguridad e higiene que presentan las distintas actividades económicas en los países, comprenden los aspectos que pueden influir en la incidencia de los accidentes y enfermedades ocupacionales y en costos de producción; la asesoría se lleva a cabo en los ministerios del trabajo de los países de la región teniendo como objetivo la organización de métodos para la fiscalización en materia de seguridad e higiene, enfocando estos servicios de manera que los inspectores sean asesores de empleadores y trabajadores y no simples fiscalizadores de la aplicación de la legislación.

2.3.4.- Relaciones Obrero-Patronales

La labor que se realiza en esta área alcanza la participación en cursos, seminarios y mesas redondas de carácter general en el campo de la

administración del trabajo que se programa en el ámbito nacional, además organiza y participa en laboratorios para funcionarios de los ministerios del trabajo encargados de las relaciones del trabajo y de conciliación.

Las actividades de asistencia y asesoramiento se prestan a nivel de políticas integradas de empleo y desarrollo, específicamente en sectores de política social como es abatir la pobreza, igualdad de oportunidades, promoción social y participación; creando apoyos sectoriales de planificación en los ministerios del trabajo de unidades de estadísticas e información operacional en apoyo a unidades de recursos humanos; de relaciones de trabajo e implementación de procedimientos y métodos de conciliación preventiva.

2.3.5.- Economía Laboral

En el sector de la economía laboral se cumplen en el marco de actuación del economista que dará las políticas nacionales de empleo y desarrollo socioeconómico, la esfera de acción del experto se ubica a nivel del sector laboral; que están dirigidas a la formación de homólogos nacionales, de funcionarios con responsabilidades en el área de elaboración de políticas, formación de ejecutivos, de cuadros medios, de técnicos empleados en actividades operativas, de dirigentes nacionales y de sindicalistas; teniendo como objetivo llegar a un diagnóstico descriptivo, explicativo para recomendar metas y medios respecto al papel que juega la población en edad activa en el proceso de desarrollo socioeconómico.

2.3.6.- Servicios del Mercado de Empleo

El desarrollo en este campo comprende actividades de capacitación que se lleva a cabo en el ámbito nacional y regional en la sede del Centro Interamericano de

Administración del Trabajo, se destina a funcionarios de nivel alto y medio de los ministerios del trabajo y en particular a los jefes y personal de los servicios nacionales del empleo; versa sobre temas que se desarrollan en tiempos sucesivos como servicios del mercado del empleo, administración, organización y planificación de la mano de obra y su integración en los planes generales de desarrollo de cada país, tienen como finalidad fijar en los asistentes o participantes los conceptos básicos sobre contenido, propósito y alcance de la administración y organización de la mano de obra que consiste en llevar a cabo un diagnóstico actualizado de la situación organizativa y funcional de los servicios del empleo en todos los países de la región.

2.3.7.- Organización y Métodos

La práctica en este campo se realizan a través de la capacitación, investigación aplicada y asistencia técnica, tienen por objetivo promover mejoras y reformas en la estructura y en los métodos de organización y operación de las administraciones del trabajo en los países de la región, mediante estudios de las formas a través las cuales deciden y desarrollan su actividad; con el objeto de medir el grado de eficiencia del sistema de organización de las administraciones del trabajo se lleva a cabo la investigación administrativa conducente recogiendo los datos necesarios e interpretándolas en el marco relativo a la dinámica del ambiente externo, destinada a vigorizar los servicios que presta a la colectividad proponiendo objetivos más amplios.

2.3.8.- Investigación Social

En esta área se determina la metodología requerida para mejorar, uniformar o crear los servicios de la administración del trabajo de la región que son los encargados de llevar a cabo la investigación de los hechos sociales que inspiran el comportamiento individual y de grupo del factor trabajo en el proceso de

desarrollo de los respectivos países, se establecen criterios, métodos y procedimientos correspondientes, adaptándolos a las distintas realidades y exigencias de estos países que se agruparan y clasificaran por zonas geográficas de acuerdo a los respectivos indicadores socioeconómicos, a los niveles de desarrollo y su estratificación.

2.3.9.- Estadísticas Laborales

Las actividades que se desarrollan en esta área es con las modalidades que abarcan la teoría y práctica requeridas para la obtención de series de datos estadísticos especializados en el campo del trabajo; se determinan principios, métodos y procedimientos en estadísticas laborales en lo referente a investigación, recopilación, procesamiento, tabulación y análisis valorativo sistemático de las series estadísticas pertinentes; estas comprenden series sobre fuerza de trabajo, salarios e ingreso, costo de la vida, conflictos de trabajo, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, estadísticas, migración interna y externa, productividad del trabajo y seguridad social; se procede previamente en el ámbito nacional o regional realizando una reseña actualizada de las entidades públicas y privadas, dando como producto series estadísticas generales o especializadas en cuestiones directas o indirectas relacionadas con el trabajo.

2.3.10.- Técnicas en Comunicación

En esta área las actividades formulan y divulgar formas modernas y productivas de capacitación y perfeccionamiento del personal de todo nivel y rama de la administración del trabajo, para ello se investigan las características y conocimientos de interés de los funcionarios en consulta con las autoridades nacionales, las necesidades de la capacitación en materias pertinentes a la

administración del trabajo para decidir y seleccionar los objetivos a conseguir; con el objeto de elegir el material didáctico para formar o perfeccionar los métodos de adiestramiento más idóneos y oportunos a utilizar; el especialista orienta su actividad programadora de formación o perfeccionamiento de personal por medio de cursos o seminarios desde un punto de vista práctico-teórico hacia los aspectos relacionados con la gestión administrativa de los ministerios.

2.4.- Objetivos y Funciones

Se considera que para alcanzar los objetivos generales es necesario consolidar los servicios primarios o tradicionales de la administración del trabajo modernizando sus modos de intervención por medio de la reglamentación, inspección del trabajo, condiciones de trabajo, relaciones profesionales, servicios de empleo, higiene y seguridad.

Por lo que es necesario fortalecer los servicios esenciales de desarrollo así como los servicios de análisis económico, de información y estadística, de recursos humanos, de programación de relaciones internacionales consolidando y desarrollando los servicios administrativos y de gestión; por lo que es necesario proponer programas de cooperación horizontal y de intercambio en el área de administración del trabajo entre los países de la región y diagnosticar las necesidades para promover proyectos nacionales, multinacionales o regionales de cooperación técnica en el área referida.

Proporcionar la formación al personal de los ministerios de trabajo y de otros organismos con responsabilidades en el campo de la administración laboral, para capacitarlos en el mejor desempeño eficaz de sus funciones tanto tradicionales como nuevas en materia de elaboración y ejecución de planes de desarrollo económico y social; apoyarlos para perfeccionar o crear los servicios

de las administraciones para el mejor cumplimiento de sus funciones propias, para posibilitar su participación efectiva en la preparación y aplicación de políticas laborales y planes de desarrollo económico y social; realizar estudios e investigaciones sobre aspectos y problemas administrativos con el fin de favorecer las actividades de asistencia técnica, formulación de recomendaciones y ayudar a los gobiernos en soluciones específicas en el campo de la administración laboral.

Lograr que opere como institución permanente en conjunto con el apoyo de los gobiernos de la región y organismos internacionales con el fin de orientar la formación de administradores y asesores laborales; como es coordinar y complementar las actividades y programas que se ejecuten con asistencia multilateral y bilateral en especial con los proyectos regionales y nacionales del PNUD/OIT, la OEA, y los organismos de integración; así como formular una doctrina sobre la administración del trabajo, que tiene como finalidad dotar de un modelo orientador en descripción coherente de relaciones significativas en el sector sociolaboral, delimitados por países o subregiones relativamente semejantes.

Para ello se establece un núcleo operativo que es un centro de acción que se implanta en el ministerio de trabajo del país adherente en su primera etapa, lo que no es necesariamente una estructura burocrática; es un Plan de Acción Nacional que está integrado por programas de capacitación, asistencia técnica y estudios e investigaciones los cuales se preparan en forma concertada entre el ministerio y sus asesores por una parte, el director del CIAT y sus expertos por la otra; para el control y avance del plan y de sus programas se encarga a un coordinador o enlace que generalmente el ministro designa un funcionario ad hoc, este puede ser un asesor o el director de asuntos internacionales; la financiación se hace con recursos de dos fuentes, por un aporte del CIAT y otro del ministerio del trabajo en calidad de adherente.

2.5.- Su institucionalización

La institucionalización del Centro Interamericano de Administración del Trabajo ha sido regida por el documento RLA/77/501/01/11, que es el resultado de las decisiones de los gobiernos, de la OIT y del PNUD, el proceso se inició con las propuestas en las Reuniones del Comité de Programación celebradas en Montevideo en 1974, la cual se consolidó en Caracas en 1975 con la recomendación de la misión conjunta OIT/ PNUD/ Gobiernos de evaluación del CIAT en 1975 y culmina con la comisión de institucionalización en la VI Reunión de Medellín, Colombia en 1977 del Comité de Programación del CIAT con la participación del ministro del trabajo de Colombia y de Honduras; el Secretario Ejecutivo del Convenio Simón Rodríguez; los representantes de los Servicios de Administración del Trabajo de la OIT, de su Director General, del Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional, de la Oficina del Área de la OIT para las Américas, de la Organización de los Estados Americanos, del auxiliar del PNUD y del director del CIAT en Perú, así como también de los gobiernos de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela; la importancia de esta reunión fue con la finalidad de llegar a un buen entendimiento acerca de su institucionalización y de que este formara parte de la estructura de la OIT como organismo descentralizado para la Administración del Trabajo en América.

El Comité de Programación en la VI Reunión se dirigió a la Oficina Internacional del Trabajo y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo por medio de sus representantes en esa reunión, donde manifestaron ante dichos organismos la decisión de los delegados gubernamentales de solicitar que el CIAT continuara recibiendo apoyo financiero que le permita proseguir sus acciones hasta 1979, porque una disminución de estos afectaría gravemente un Proyecto Regional que en consenso de los países miembros se ha mostrado

como un eficaz movilizador de capacidades humanas y financieras de la región y como el más ágil instrumento puesto al servicio de las administraciones del trabajo.

En cumplimiento de esa disposición se constituyó la comisión de institucionalización integrada por representantes personales de los ministerios de trabajo de Argentina, Colombia, Honduras, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, misma que se reunió en Lima, Perú, del 23 al 27 de enero de 1978 con la representación del PNUD y de la OIT para América, como resultado se envió al director general de la OIT la solicitud con el fin de someter ante el Consejo de Administración la propuesta de hacer del CIAT un órgano regional permanente de cooperación técnica para que siga operando en América tal como lo ha hecho hasta el presente.

Por su parte la representación peruana en la Reunión del Comité de institucionalización reafirmó la voluntad de su gobierno de seguir manteniendo la sede del CIAT, dándole el apoyo necesario en materia de instalaciones y recursos para su normal funcionamiento con posterioridad los gobiernos de México, Bolivia y Ecuador reiteraron su apoyo a la Comisión y así lo notificaron a la OIT.

En la Conferencia de Ministros del Trabajo de los países firmantes del Convenio Simón Rodríguez, se acordó respaldar a la Comisión de Institucionalización, se solicitó al Consejo de Administración disponer las acciones necesarias para que se convirtiera al CIAT en un órgano permanente de la OIT para América Latina; a su vez la representación del PNUD expresó su apoyo pleno a la decisión de los gobiernos de institucionalizarlo como un órgano permanente al servicio de la administración del trabajo de los países de América considerando el estatuto que en el futuro regirá su destino; el documento final fue signado por el Director General de la OIT el 3 de marzo de 1983.

2.6.- Sus logros

Desde su creación se ha descrito como una institución de cooperación técnica de la OIT que ha desarrollado actividades en América Latina y el Caribe, se ha vinculado con los países de la región a través de sus ministerios del trabajo; ha asesorado a los gobiernos para la creación y perfeccionamiento de sus órganos de administración laboral por haber participado en estudios de investigación sociolaboral, produjo y suministró documentos e informes para la capacitación y formación de personal, coordinó y complementó actividades y programas que ejecutaron los gobiernos con asistencia bilateral y multilateral.

De conformidad con su destreza, se realizaron reestructuraciones en forma global o por servicios, considerando prioritarios los servicios primarios de inspección del trabajo, legislación laboral, relaciones colectivas de trabajo; en desarrollo socioeconómico participó en el proceso de planificación nacional del de empleo, de remuneraciones, en el servicio del empleo; de administración de personal, se creó una red de información entre los ministerios del trabajo, universidades e institutos de estudios de investigación del trabajo.

Otra etapa fue en el progreso y consolidación en donde se destaca con la adopción del convenio 150 y la recomendación 158 por parte de los países miembros de la OIT en 1978 sobre la administración del trabajo, todo ello ha sido posible para que los ministerios del trabajo de Latinoamérica pudieran perfeccionar sus estructuras orgánicas y contar con personal mejor preparado; su función no ha sido solo de divulgación, sino de influencia en la recepción e implementación de programas en los países del área, se han sumado a sus aportes la concepción sistemática, global y democrática de la administración del trabajo, que ha dado como resultado la continuidad progresiva de sus acciones; las misiones de cooperación técnica se han comprendido como respuesta a la solicitud de determinado gobierno y se han enmarcado en programas conforme

a la realidad de cada país; como resultado de estas acciones y los aportes de innovación que se proyectaban a los gobiernos de la región, consideraron al CIAT como un foro adecuado para informarse e informar sobre sus alternativas y progresos para armonizar los objetivos, políticas, programas, estructuras y funciones de los ministerios del trabajo, es por ello que los progresos estructurales se acompañaron con el reordenamiento de los servicios que ha otorgado en administración del trabajo.

Anualmente el CIAT ha ejecutado aproximadamente entre 60 actividades de cooperación técnica en la región cubriendo en su mayoría los 20 países miembros por medio de sus diferentes líneas de acción; en asesoría, en capacitación y publicaciones ha contado con el apoyo de colaboradores externos en los diversos países, en materia de formación y difusión de experiencias en administración del trabajo, se instruyó a más de 1,200 personas anualmente entre funcionarios públicos, académicos, representantes sindicales y empresariales sobre capacitación, seminarios y participación en eventos organizados por otras instituciones.

Las actividades de capacitación y de estudios e investigaciones dieron origen a más de doscientas publicaciones y a más de trescientos documentos de trabajo por año, los que se han distribuido en forma selecta por medio de intercambio a través del departamento de información y documentación del CIAT.

2.7.- Su relación interinstitucional

Esta en un principio se dio por la petición al Fondo Especial de Naciones Unidas en 1964 por los representantes de los gobiernos de Argentina, El Salvador, Guatemala, Perú y Venezuela, atento al carácter regional que debería tener el futuro organismo, ya que el Plan de Operaciones solamente fue suscrito el 14 de Enero de 1966 en calidad de contraparte por el gobierno del Perú cuando se

estableció la sede del CIAT en Lima; esta circunstancia en estricto sentido jurídico daba al proyecto una naturaleza nacional, las decisiones y resoluciones de las reuniones y conferencias internacionales que le dieron origen como el propio texto indicando su vocación regional y consigna de hacerlo un órgano al servicio de los países del continente, y es hasta el 30 de abril de 1966 cuando el Ministerio de Trabajo y Comunidades del Gobierno del Perú declaraba oficialmente inaugurado el Centro Interamericano de Administración del Trabajo.

En la segunda conferencia de ministros del trabajo de los estados miembros de la OEA celebrada del 7 al 14 de mayo de 1966 en Caracas, Venezuela, de acuerdo a los lineamientos para el fortalecimiento de los ministerios del trabajo de la región se solicita a los organismos de asistencia técnica y financiera (OEA, BID, OIT y ONU), para que ampliaran convenientemente los recursos utilizables en el campo laboral y de seguridad social, para atender a la solicitud de ayuda financiera y técnica que se formulen por parte de los ministerios del trabajo.

Se recomendó que los responsables de impartir la administración laboral decidieran de acuerdo con una política general de gastos públicos la consecución de las metas propuestas por la planificación del desarrollo económico suficiente e indispensable a los ministerios, para que estuvieran en condiciones de cumplir en la práctica con los propósitos y fines señalados en la Declaración de Cundinamarca.

Por lo que los estados miembros de la OEA integrantes del CIAT, suministraran a este el aporte financiero anual que les corresponde para ampliar sus actividades en el ámbito regional, es así como se resolvió asegurar el respaldo económico para realizar sus actividades quedando de forma solemne reconocida su actividad en el área, cuyo plan de operaciones limitaba sus funciones exclusivamente en el ámbito peruano como un proyecto nacional y después de cinco años de funcionamiento y dados los frutos esperados como plan piloto, se

decidió que el CIAT comenzaría sus actividades a nivel regional a partir de 1971. De esta manera los gobiernos firmantes respondieron a sus propios deseos y al de los gobiernos de América, expresados en la resolución sobre la acción de la Organización Internacional del Trabajo en materia de participación social en el desarrollo; adoptada en la novena conferencia de los estados de América miembros de la Organización reunida en Caracas Venezuela en abril de 1970, en la que se pide al director general de la OIT que examine en consulta con los gobiernos de la región y con la OEA los medios apropiados para continuar la labor que viene cubriendo el Centro Interamericano de Administración del Trabajo que la Organización Internacional del Trabajo ha establecido en Lima.

Los gobiernos de adhirieron a través de sus ministerios del trabajo sin asumir el "status" jurídico de contraparte del proyecto, cooperaron con un aporte financiero voluntario anual representativo, los ministerios manifestaron al director del CIAT la posibilidad de cooperar al sostenimiento del Centro en calidad de gobiernos adherentes; la programación se hace en forma concertada con las autoridades nacionales haciendo compatibles los objetivos propios del Centro con las políticas y planes nacionales de desarrollo; con el propósito de evitar una imagen de organismo financiador, se solicitó que los aportes nacionales de cada programa guarden una equilibrada proporción con las fuentes provenientes de la OIT/ PNUD.

2.8.- La Participación de México en la Organización Internacional del Trabajo

México se afilió a la OIT desde 1931, desde ese momento ha tenido una destacada participación en la que ha merecido especial consideración entre la comunidad laboral, tanto por mérito propios y también impulsado por el activismo circunstancial los representantes en los diversos órganos de la organización han gozado de amplio respeto y han sido distinguidos con misiones especiales.

México ha defendido hasta ahora los principios y la necesidad absoluta de la creación de una organización internacional universal para garantizar colectivamente la seguridad internacional; el principio de igualdad de todos los Estados miembros de la organización; el principio de universalidad es decir que todos los estados del mundo formen parte de la organización universal, sin que ello implique privarlos del derecho de salir de la organización y reservándose siempre el derecho de establecer normas respecto a la admisión de determinados miembros que pudieran poner en peligro la existencia misma de la organización.

El principio de autodeterminación de los pueblos, que llevaría a la organización internacional a garantizar los derechos de las minorías y de las poblaciones sometidas a la regla colonial, la aceptación por parte de los estados miembros, de las limitaciones a su soberanía, que fueren necesarias para el correcto funcionamiento de la organización internacional; México considera que al entrar en un sistema de organización internacional de seguridad colectiva universal, los Estados miembros adquieren una serie de derechos también aceptan correlativamente una serie de obligaciones que implican la renuncia a ciertos aspectos de su soberanía; la afirmación de que la organización internacional debe poseer la fuerza necesaria para aplicar las sanciones que el mantenimiento del derecho exija; la conveniencia y necesidad urgente de definir la agresión para poder prevenirla y establecer medidas de represión en caso de que se produzca; la necesidad de que al lado de la organización internacional con vocación universal haya organizaciones de carácter limitado y regionales, para promover y fomentar en desarrollo económico, técnico y social en los países miembros.

En este espacio el planteamiento consiste en definir hasta que punto es conveniente para México, beneficia o perjudica sus intereses el hecho de permanecer inactivo y casi aislado en un organismo cuyos lineamientos

afectarán de manera determinante la reordenación que deberá hacerse durante los próximos años, en materia laboral nuestro país con vista a su integración eficiente y exitosa en un marco de mayor competencia internacional; México se ha caracterizado a lo largo de su historia por participar activamente en las gestiones en pro de un mejor orden internacional con base en sus principios de autodeterminación y no-intervención, independencia y pacifismo; la aplicación de estos principios ha estado caracterizada por las prioridades y el estilo que cada régimen les ha conferido, sin embargo en los años recientes se han presentado indicios que permiten avizorar una reorientación lo que se traduce en un acercamiento en el bloque pro-estadounidense, por lo que se puede afirmar que la esencia de la política exterior mexicana no ha cambiado.

El Artículo 123 de la constitución rige todo lo relacionado con la materia laboral, sin embargo lo relevante es que dos de los tres poderes de la Unión tienen atribuciones relacionadas con la ratificación de los tratados.

El titular del poder ejecutivo de acuerdo con la fracción décima del artículo 89, tiene la prerrogativa de “dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales”⁴⁰.

Por su parte la fracción primera del artículo 76 de la Constitución vigente establece entre las facultades exclusivas del senado de: “Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales

⁴⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Purrua., México, 1997, P. 241.

que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondientes rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticos que celebre el Ejecutivo de la Unión.”⁴¹

Lo transcrito es válido para todos los convenios, tratados y recomendaciones que el estado mexicano acepte incluidos aquellos que se refieren en materia laboral, el término aprobar debe entenderse como equivalente a ratificar en los términos que prevé la Constitución de la OIT.

El carácter de obligatoriedad para México de los convenios internacionales de la OIT es solo es si el Senado de la República los aprueba, es decir que cuando ocurra esto último se estará dando el acto de ratificación al que se refiere la Constitución de la citada organización; de otro modo los mismos en cuestión no son obligatorios aunque el país como miembro de la Organización puede exponerse a sufrir los extrañamientos previstos en la Constitución de la OIT y en el Reglamento de la Conferencia General; cuando tiene lugar la ratificación de los convenios y las recomendaciones en materia laboral adquieren carácter obligatorio y deben ser incluidos en la legislación vigente.

México ha vivido un proceso de reestructuración económica que ha llevado a los tres gobiernos recientes a implantar una férrea política económica de contención en materia laboral, los propósitos de abatir la inflación e incrementar la productividad y la competitividad de la industria mexicana tanto en lo interno como en lo externo, han conducido a que los sindicatos que eran combativos hayan sido sometidos mediante diversas tácticas auspiciadas por el Estado, lo cual hace que hoy el sindicalismo mexicano conforme un solo bloque caracterizado por su sumisión; los movimientos marginales han sido abatidos mediante presiones que van desde una interpretación demasiado amplia de las leyes cuando sus preceptos desfavorecen circunstancialmente a los

⁴¹ *Idem*, P. 223.

trabajadores, hasta el franco uso de la fuerza; no pocos que anteriormente fueron disidentes o se distinguieron por sus posturas de avanzada que en un momento dado han sido cooptados mediante concesiones personales como posiciones políticas.

Durante las administraciones de los presidentes Luis Echeverría y José López Portillo las actitudes pasivas y defensivas empezaron a tornarse en un creciente activismo internacional, como lo muestra la presencia constante que en algún momento llegó a tener la diplomacia mexicana en casi todos los asuntos importantes del mundo y la influencia determinante que alcanzó en los acontecimientos centroamericanos en el transcurso de la administración de López Portillo.

Cuando se iniciaron las administraciones de Miguel de la Madrid, de Carlos Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo, se observó una participación decreciente de nuestro país en los organismos internacionales, especialmente en la Organización Internacional del Trabajo; los indicios permitieron observar una creciente marginación de la diplomacia mexicana y la desaparición casi absoluta de aquel activismo que la caracterizó durante la década de los años setenta; la marginación se explica por el deseo de no afectar los intereses de un vecino poderoso con el que se tienen estrechas relaciones y múltiples intereses en común, en el caso de la marginación de México en los organismos internacionales no ha existido explicación a la vista lo que parece indicar que en lo que se refiere a nuestra actitud actual ante la OIT están presentes importantes dosis de desinterés y apatía, mas que alguna preocupación oculta, como en otros temas.

En este contexto, durante los próximos años México avanzará en forma creciente hacia la plena integración con el exterior la que se ha planteado desde

los tres últimos sexenios en el plano económico, la que se ha diseñado también en el aspecto político con sus vecinos de Centroamérica, con el fin de que éstos se integren a las exigencias del mundo actual y aprovechen las ventajas globales que se derivan de la integración mexicana, entre la cual se destaca una mayor eficiencia en el aparato productivo; lo cual obliga a actualizar los procedimientos y sistemas y a mejorar los regímenes de administración de personal y de control de calidad; una mayor productividad en todos los sectores especialmente en las empresas privadas lo cual da lugar a una serie de nuevas políticas de reclutamiento, selección, contratación y en general administración de personal; la eficiencia que el sistema internacional exige a las organizaciones a través de la globalización la que se viene dando en forma de pirámide descendiente a los individuos que las conforman.

Para México las repercusiones de estos terrenos son enormes desde el punto de vista laboral, pues entre otras necesidades se presentará la de transformar la mentalidad y la preparación de los trabajadores mexicanos, para lo cual es preciso encontrar el equilibrio justo entre el mejoramiento de sus condiciones de vida al que tienen derecho y de su inserción más adecuada y productiva en la empresa.

A la par con estas circunstancias, desde 1982 se nota un retraimiento de la presencia mexicana en la OIT lo cual hace pensar que la modernización del aspecto laboral es secundaria en la perspectiva de la política económica que domina los objetivos actuales del estado mexicano; sin embargo existe la posibilidad real de que durante el gobierno foxista se dedique a modernizar las relaciones laborales y agrarias pero no necesariamente en beneficio de todos los trabajadores, sino sólo de aquellos que demuestren ser más productivos y eficientes; por lo demás es atribuirse a esta coyuntura el evidente desinterés que se ha manifestado durante las tres últimas administraciones recientes en relación con las tareas de la OIT y con la presencia de México en el seno de ese

organismo; la presencia ha sido por méritos propios pero también impulsado por el activismo circunstancial, nuestros representantes en los diversos órganos de la OIT han gozado de amplio respeto y han sido distinguidos con misiones especiales.

En la Conferencia General, a pesar de la inhibición México se ha caracterizado hasta 1982 por su activismo en la presentación de propuestas tendientes a mejorar eficiencias de la OIT, particularmente es de hacerse notar su participación en el grupo tripartito de trabajo sobre la estructura de cuyos resultados finales dependerá en mucho el futuro de este organismo; ha estado presente en la conferencia al abanderar propuestas para el orden del día, también al ser siempre uno de los primeros en ratificar los convenios y recomendaciones emanadas de acuerdos de ese organismo; además en la 64ª. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, fue designado presidente de ella por medio de su entonces secretario del Trabajo y Previsión Social, Pedro Ojeda Paullada.

México ha presidido en cinco ocasiones el consejo de administración, dos veces por medio del embajador Emilio Calderón Puig, una vez por el doctor Arturo Muñoz Ledo y dos en la persona de la embajadora Aída González, la embajadora González fue designada en 1978 vocero y presidenta del grupo gubernamental del consejo de administración quien fue reelecta en 1980 para un período de cuatro años que no concluyó, con lo cual México perdió esa posición; en cuanto al grupo de los empleadores como en el de los trabajadores ha contado con muy destacados representantes, en el primer grupo con Jorge del Regil Gómez y en el segundo con Alfonso Sánchez Madariaga.

Finalmente ha mantenido una estrecha relación con la Oficina Internacional del Trabajo, de la cual ha requerido asesoría constante para actualizar sus esquemas de manera particular en el campo de la capacitación; con este

propósito la estructura de organización de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social incluye ahora una Coordinación General de Asuntos Internacionales en la que se incluye un área especializada en la relación con la OIT; muchos servidores públicos mexicanos han prestado sus servicios en la Oficina con Sede en Ginebra porque han sido distinguidos con comisiones por la propia Oficina o porque están cumpliendo comisiones en su calidad de representantes de alguno de los tres sectores.

III.- Dos momentos del Centro Interamericano de Administración del Trabajo

3.1.- Dependencia del CIAT de la Alianza para el Progreso

Al constituirse la Alianza para el Progreso se tuvo como objetivo “Acelerar el desarrollo económico y social, a fin de conseguir un aumento sustancial y sostenido del ingreso por habitante para acelerar en el menor tiempo posible el nivel de vida de los países latinoamericanos al de los industrializados; asegurar a los trabajadores una justa remuneración y adecuadas condiciones de trabajo, establecer eficientes sistemas de relaciones obrero patronales y procedimientos de consulta y colaboración entre las autoridades, las asociaciones patronales y las organizaciones de trabajadores para el desarrollo económico y social; estimular la actividad privada para promover el desarrollo de los países de la América Latina, con ritmo tal que sus economías puedan absorber los excedentes de mano de obra, remediando el problema del desempleo y con el fin de que ocupen el puesto que les corresponde entre las naciones industrializadas y modernas del mundo”⁴².

Si bien los principios de la Alianza para el Progreso han sido claros y se definieron por sí solos, no debemos olvidar su fortalecimiento a través del principio fundamental de las instituciones de la democracia que es de carácter representativo, es así como han sido satisfechos los anhelos de trabajo, educación, salud, techo y tierra, sin estos razonamientos no se hubiera llegado a un progreso que aún con deficiencias ha proporcionado un verdadero progreso; se proporcionaron las oportunidades para que se afirmara la dignificación del ser humano, porque en su momento se necesitaba del rápido desarrollo económico y social para mejorar el aumento salarial para tener un mejor ingreso por habitante para elevar el nivel de vida, con la ejecución de mejores programas de vivienda en el medio urbano y rural, para proporcionar habitación decorosa a los habitantes de Latinoamérica.

⁴² Jerome Levinson, Onis Juan de, *La Alianza Extraviada*, FCE, México, 1972, p. 320/321.

Todo lo anterior fue un buen avance entre los actores productivos en nuestro continente, por haberse desarrollado programas para disminuir el analfabetismo por medio de sistemas educativos donde se propuso que se tuviera un mínimo de seis años en la educación primaria para poder optar por mejores oportunidades al acceso a la educación secundaria, e incluso se dedicaron escuelas nocturnas para que la clase trabajadora pudieran continuar con sus estudios tanto a nivel de primaria como de secundaria y poder continuar con estudios técnicos, ya que de ello dependería el éxito de una mejor y mayor escala para el progreso futuro del continente.

“Los Estados Unidos, por su parte se comprometieron a ofrecer su cooperación financiera y técnica para alcanzar los fines de la Alianza para el Progreso, a tal efecto, proporcionarían la mayor parte del financiamiento de por lo menos veinte mil millones de dólares, principalmente fondos públicos que América Latina requería de todas las fuentes externas”⁴³.

Los países del continente recibieron ayuda de organismos internacionales y de los países industrializados especialmente de los Estados Unidos de América, por ser éste quien se manera directa se beneficiaría en el mediano y largo plazo de su inversión en América Latina; porque no hay que olvidar que fue ese país quien inició el programa de la Alianza para el Progreso considerando a Latinoamérica su área de influencia natural.

Recordando que dentro de la alianza se tuvo como fin fundamental tener un crecimiento mínimo sostenido de un 2.5% en cada país, situación que en ocasiones de llegó hasta el 6% o más durante el segundo quinquenio de los años sesenta, hubo progreso económico más no siempre se dio una distribución equitativa del ingreso nacional, siendo los más afectados los habitantes de la población semiurbana y rural en donde en gran parte del continente han

⁴³ Idem, p. 322.

prevalecido los cacicazgos y bajos salarios, se diversificaron las estructuras económicas nacionales lo que trajo como beneficio menor dependencia de las exportaciones por lo que el proceso de industrialización se dio solo en las grandes ciudades industriales en donde en buena parte se aumentó la productividad.

Es por eso que la dependencia del CIAT dentro de los propósitos de la Alianza se han visto unidos a una serie de acontecimientos delineados dentro de la misma en donde se explica que el crecimiento económico viene a ser el articulador para el mejoramiento de la micro economía y por consiguiente ha coadyuvado al mejoramiento del ingreso per cápita y del ingreso del producto interno bruto nacional, en referencia al ámbito laboral se debe mencionar que este organismo ha contribuido en las administraciones del trabajo en América Latina para mejorar o redefinir sus estructuras laborales mediante la aplicación de técnicas a través de estudios realizados por especialistas en materia sociolaboral.

Si bien las actividades del CIAT se iniciaron en 1966, para ese entonces se estimaba que en América Latina se contaba entre “8,000 y 9,000 administradores del trabajo para atender a una fuerza laboral de 70,000,000 de personas, se tuvo una tasa promedio de sindicalización, entre 1966 y 1970, se mantuvo alrededor del 18% de la población económicamente activa, en esos años un 3.3% del personal ocupaba cargos de alta dirección, un 3 a 4% se desempeñaba en servicios de empleo, un 6 a 7% en seguridad e higiene, y un 65 a 75% en trabajo en general, comprendidos la inspección y los servicios de mediación y conciliación e intervención en conflictos laborales”⁴⁴.

Así los planes y programas de actualización que en su momento se dieron para los habitantes latinoamericanos a través de la actuación de los ministerios de

⁴⁴ Difrieri Jorge A., *Progreso de la Administración del Trabajo, en las Últimas Décadas*, CIAT, Perú, p. 1, 1985.

trabajo por ser éstos quienes tienen el encargo de formular las directrices laborales, y han sido los responsables de delinear las políticas a seguir a través de las leyes federales del trabajo en sus respectivos países.

El CIAT ha actuado como un centro de cooperación técnica regional de la OIT en cuanto a organizador de instituciones, ha ayudado en la definición de métodos y procedimientos necesarios y suficientes para alcanzar los fines de la administración del trabajo; ha tenido una función organizativa, creadora en cuanto cooperó para definir políticas, estructuras y métodos; resolutive en cuanto a diagnóstico sobre el sector y recomendó sobre reorganizaciones, adaptiva en cuanto asistió para el análisis permanente de la relación entre los objetivos y los medios, preventiva en cuanto detectó anomalías y orientó para que los controles para el mantenimiento de la organización laboral establecida, educativa en cuanto ha formado a los agentes en los niveles de decisión, asesoría, mandos y cooperación.

A partir de 1972 la acción y presencia del CIAT se intensificaron y se participó en las reestructuraciones de las administraciones del trabajo de “Panamá, Perú, Paraguay y Uruguay”⁴⁵; para que estas acciones se realizaran un aporte fundamental de la cooperación internacional fue la contribución por medio del diálogo, la información, la divulgación de experiencias y el intercambio de ideas a escala regional para remover los obstáculos que nacieron de la administración del trabajo, del insuficiente papel que se les reconocía en la planificación del desarrollo en las reformas administrativas y la falta de una clara voluntad política respecto de la orientación de esta rama del gobierno.

Entre 1972 y 1977 se plasmó el “desarrollo y consolidación en los sistemas de capacitación sistemática, permanente y profesionalmente para los funcionarios

⁴⁵ *Idem*, p. 2.

de las administraciones del trabajo en el progreso y consolidación del trabajo⁴⁶, también con la presencia y consolidación del trabajo en la que el CIAT tiene presencia y acción es la que culminó en 1978 con la adopción por los países miembros del “Convenio 150 y la Recomendación 158 sobre la Administración del Trabajo”⁴⁷.

De conformidad con el Convenio 150, se crearon las estrategias que el CIAT de acuerdo con los principios desarrollados por los servicios de administración del trabajo venía aplicando en su acción práctica en Latinoamérica, es por ello que sino todos, la mayoría de los ministerios del trabajo gocen hoy con estructuras funcionales y de personal eficiente; por lo que de acuerdo a la administración del trabajo tenemos que esta doctrina se fue definiendo sobre la base de los problemas que ha afrontado la misma en la región, si se hace un análisis de las estructuras laborales en Latinoamérica en los primeros años de la Alianza para el Progreso, tenemos que nos conduce a afirmar que como resultado los ministerios del trabajo han ordenado su actividades técnicas en dos grupos de servicios, como son los servicios primarios y de desarrollo laboral; los que en realidad han tenido modestas dimensiones y capacidad operativa, dado los pocos recursos con que ha contado hasta fines de la década de los setenta.

La “cooperación técnica del CIAT apoyada en el tripartismo de la OIT y los principios del Convenio 150 cooperó a instaurar en las administraciones públicas del trabajo órganos tripartitos y paritarios de participación y consulta; considerado como un proceso de democratización que se acrecentó a partir de 1980 cuando se crearon órganos tripartitos con funciones y responsabilidades de gestión administrativa”⁴⁷, es por ello que la cooperación regional horizontal se proveyó como un instrumento para el progreso de la administración del trabajo, hoy en día se pueden observar progresos en materia de integración socio-

⁴⁶ *Idem*, p. 2.

⁴⁷ *Idem*, p. 2.

⁴⁷ *Idem*, p. 5.

laboral con la adopción del ya citado Convenio 150 de la OIT sobre Administración del Trabajo y de la Recomendación 158 en junio de 1978; existe un instrumento andino de administración del trabajo, se han estimulado e implantado programas y proyectos regionales que han cooperado en el logro de objetivos nacionales de desarrollo a través de la proposición de soluciones comunes por medio del intercambio de información y documentación; de la utilización de los recursos humanos al proyectarlos del plano nacional al regional y de la transferencia de tecnologías institucionales para construir instituciones administrativas eficaces y eficientes, lo que ha permitido cambiar la óptica de reformas administrativas y permitido armonizar e integrar a nivel regional un sistema para conducir a la profesionalización de los administradores del trabajo.

La función de promoción de la cooperación horizontal que se ha impulsado desde el plano regional, ha coadyuvado a la plena utilización de los recursos humanos que ha desarrollado centros de excelencia y a la coordinación de los estudios e investigaciones, se ha estimulado la capacidad de informar sobre programas como la implantación de unidades de elaboración de políticas laborales, las cuales dependen de los ministerios del trabajo para que se pueda asumir el papel que les corresponde en el desarrollo económico y social nacional, lo que ha llevado naturalmente a hacer del CIAT un órgano promotor y de acompañamiento de la cooperación horizontal en materia de administración del trabajo, con capacidad para garantizar una adecuada ejecución de los convenios suscritos entre los países.

Los países que se han adherido al CIAT concibieron el acuerdo sobre cooperación horizontal, la que en un momento dado ha tenido un efecto multiplicador entre los países del área a fin de lograr la más amplia difusión de la cooperación técnica entre países en desarrollo; el Centro asumió la responsabilidades en la ejecución del programa de cooperación técnica de la OIT en América Latina en materia de administración del trabajo.

En la década de los años ochenta el Centro Interamericano de Administración del Trabajo cooperó al establecimiento de órganos tripartitos y paritarios de participación y consulta, considerando con ello un proceso de democratización con funciones y responsabilidades de gestión administrativa; otro de los logros se dio por medio de sus contribuciones a través de secuencias progresivas de sus acciones, mismas que no fueron creadas de manera aislada o circunstancial por pedimento de determinado gobierno sino por necesidades reales para la adecuación de las estructuras administrativas en los ministerios del trabajo, como fue en los casos de “Panamá, Bolivia, Perú, Paraguay, Uruguay, Argentina”⁴⁸, en los cuales las misiones que se cumplieron se concibieron en programas sin discordias; se han realizado seminarios, reuniones técnicas, investigaciones, se ha culminado con disposiciones legislativas adecuadas en países como México, Nicaragua, Panamá, Perú, Venezuela, Bolivia, Chile, Argentina, Brasil y Uruguay.

Por los objetivos logrados tanto en la época de la Alianza para el Progreso como en el desempeño del CIAT, y de acuerdo con los cambios que se han dado en una economía globalizada, el Centro Interamericano de Administración del Trabajo no ha declinado su funcionamiento, sino que tuvo que adecuar sus estructuras siendo necesario que se transformara para seguir otorgando sus servicios a favor de las administraciones laborales en las Américas.

3.2.- Transformación del Centro Interamericano de Administración del Trabajo

La globalización de la economía se ha acelerado en los últimos años lo que es un efecto duradero para el progreso y el bienestar de los países miembros de la OIT, por lo que ejerce un papel decisivo en la orientación de la organización; el aumento del comercio internacional de bienes y servicios y de los movimientos internacionales de capitales, la interrelación de los mercados financieros y el incremento de las empresas multinacionales en la actividad económica nos

⁴⁸ *Idem*, p, 6.

muestran el carácter acelerado de la globalización de la economía; por lo que frente a la mundialización de la economía la comunidad internacional ha tenido que detenerse para examinar sobre los cambios que en un momento pueden convertir el panorama en general de la vida productiva; es por ello que la Organización Internacional de Trabajo no puede ni debe quedar al margen de la globalización lo que sería cuestionado porque uno de sus cometidos principales es la reglamentación, por ser difícil encontrar a nivel internacional legislación alguna que se parezca al Código Internacional del Trabajo que la OIT ha creado a más de 80 años de su creación, considerando que sus normas son de carácter universal; si bien la mundialización de la economía constituye en realidad una transformación de carácter estructural, en ella se pueden apreciar dos diferencias de manera institucional que la OIT comparte con la mayoría de las organizaciones internacionales, primero es la de aceptar las obligaciones emanadas de los convenios lo que impide el desempeño pleno en la reglamentación del comercio internacional y la segunda es el hecho de que las normas de la OIT están centradas en el Estado lo que significa que las obligaciones previstas en los convenios se aplican estrictamente a los mismos.

Es por ello que si la Organización Internacional del Trabajo ha hecho una serie de recomendaciones para orientar sus trabajos a los Estados adherentes en una nueva etapa, el Centro Interamericano de Administración del Trabajo a partir de 1994 tuvo que adecuarse a las nuevas políticas de la OIT como organismo descentralizado que ha sido; por consiguiente éste tuvo una transformación y modifica su estructura en la región con el propósito de responder mejor al complejo desafío que en un ambiente de mayor globalización implica para el ámbito laboral la consecución de una creciente justicia social; para enfrentar este reto se requiere integrar más efectivamente la preocupación económica, social y laboral y dentro de esta última, las distintas esferas de acción que van desde el empleo hasta las normas internacionales considerando la seguridad social, salarios, negociación colectiva y las relaciones laborales, entre otras.

La Oficina Regional es la encargada de la supervisión y orientación de todas las actividades de la OIT en América Latina y el Caribe la cual esta ubicada en Lima, es la responsables de desarrollar y evaluar las actividades en los países que cubren como son: cooperación técnica, asesorías, seminarios, investigación y diseminación, además cumplen con las funciones de representarla en donde se definen los objetivos por país en consulta con sus miembros tripartitos; aprueba proyectos que estén dentro de sus mandatos; planifica las actividades a concretarse; mantiene información de los países sobre los problemas que le interesan a la organización.

Para cumplir con los objetivos del nuevo mandato se ha concebido la “Política de Asociación Activa que tiene por objeto acercar más la OIT a los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores en los países en la región”⁴⁹; constituyendo así un nuevo enfoque de las relaciones entre el organismo y sus mandantes tripartitos que se basa en una interacción continua y en el diálogo, para definir los objetivos que la misma y sus interlocutores han alcanzado en cada país se requiere que se comprometan a asumir de manera igual y responsable un papel de definir la naturaleza de la asistencia, su alcance y la manera de llevarla a cabo; permite formular programas sustantivos basados en la determinación conjunta de los problemas laborales y sociales prioritarios que enfrentan los países así como definir en forma conjunta de soluciones óptimas a esos problemas; es por ello que se han diseñado los instrumentos necesarios para que sus conocimientos técnicos estén al alcance de sus mandantes reforzando su capacidad técnica de sus 5 oficinas regionales; ha descentralizado los servicios financieros y administrativos para activar las políticas y apoyar en el terreno a los especialistas de los equipos multidisciplinarios.

⁴⁹ Documento OIT/Oficina Regional de Lima, p.1.

Actualmente existen cinco Oficinas de la OIT en la región situadas en “Brasilia para Brasil; en Buenos Aires para Argentina, Paraguay y Uruguay; en Lima para Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; en México para Cuba, Haití y México; en San José para América Central, Panamá y República Dominicana”⁵⁰.

El principal propósito a cumplir es una política de asociación activa que es el de estrechar los nexos con miras a comprender mejor sus prioridades y necesidades y de esta manera reforzar la pertinencia de las actividades de la Organización; si bien esta política rebasa con creces el ámbito de la simple cooperación técnica es de especial significación en cuanto concierne a la planificación, concepción, puntualización y realización cabal de las actividades de cooperación técnica en el ámbito nacional; la asociación activa ha de provocar algunas transformaciones de la estructura orgánica de la Oficina que permita actuar de manera más flexible, adaptarse a estos cambios conlleva a la formulación de objetivos nacionales en consulta; la transformación en el ámbito nacional a las oficinas de área de la OIT para la definición y atribuciones de nuevas funciones a los distintos departamentos técnicos de la sede, los departamentos regionales, las oficinas de área y los equipos multidisciplinarios de reciente creación.

La asistencia técnica que brinda tiene fines y objetivos precisos definidos en su constitución de la Declaración de Filadelfia, las normas internacionales del trabajo y las resoluciones adoptadas por la conferencia internacional y otros foros principales del organismo, la OIT incluyó la cooperación técnica como un medio de acción a sus preocupaciones y designios, la especial contribución que ha hecho y sigue aportando al promover los objetivos de justicia social y de protección de los trabajadores; es un enunciado inseparable de su cometido fundamental que es ampliamente reconocido no solo por los gobiernos,

⁵⁰ *Idem*, p. 2.

empleadores y los trabajadores representados en ella sino también por todos los donantes de fondos para la cooperación técnica internacional, la confianza depositada en ella por los donantes bilaterales principales, tienden a recabar el asesoramiento de la OIT con objeto de incorporar los objetivos sociales en la concepción y aplicación de los programas de ajuste estructural.

3.3.- Los Equipos Técnicos Multidisciplinarios

La piedra angular de la renovación de la OIT son los “Equipos Técnicos Multidisciplinarios, que reemplazan a los centros regionales y a los consejeros técnicos de la Organización”⁵¹; estos nuevos equipos actúan en áreas que con anterioridad eran abordadas a partir de diferentes perspectivas y organismos, entre éstas resaltan: las leyes laborales y su cumplimiento, el empleo, la capacitación, las condiciones de trabajo, la seguridad social y las relaciones industriales.

La misión de los equipos técnicos multidisciplinarios es proveer de apoyo técnico y conducir las actividades de la OIT a nivel regional, subregional y nacional en estrecha consulta con los gobiernos, organizaciones de empleadores y sindicatos, así como desarrollar una labor estrechamente asociada con las entidades que forman el Sistema de Naciones Unidas; estos cumplen las funciones de “Programación, mediante el la cual se realiza el análisis sectorial, investigación de los aspectos claves de la situación laboral, preparación y actualización de objetivos, estrategias y programas por país; Servicios de Consulta Técnica: por el que otorgan políticas de apoyo, guías prácticas y soporte técnico para los miembros constituyentes, sobre la base de los mandatos de la OIT, y Servicios Técnicos de Apoyo: en esta área se realiza la programación, y proyección, evaluación y respaldo técnico de los proyectos”⁵².

⁵¹ *Idem*, p, 3.

⁵² *Idem*, p, 3.

A partir de 1994, entraron en funciones cuatro “Equipos Técnicos Multidisciplinarios de la OIT”⁵³, que es parte de la nueva estructura que reemplaza la labor efectuada antes por los centros regionales como el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), el Centro Interamericano de Administración del Trabajo (CIAT) y a los consejeros técnicos de la OIT en la región.

Así tenemos el equipo técnico multidisciplinario andino con sede en Lima atiende a los países de “Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; el de Santiago a Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay; el de San José para Costa Rica, Cuba, Haití, Honduras, México, Panamá y República Dominicana; y el Puerto España para los países de habla inglesa y holandesa, así como Guyana y Belice”⁵⁴.

Los especialistas de estos equipos proporcionan asesoramiento técnico a los mandantes tripartitos (Gobierno, Empleadores y Trabajadores) en materia de empleo; creación y gestión de pequeñas empresas; normas internacionales de trabajo; actividades para los empleadores y para los trabajadores; relaciones laborales y administración de trabajo; formación y readaptación profesional; seguridad social, condiciones de trabajo, seguridad y salud en el trabajo; igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres y coadyuvan con los países para alcanzar los objetivos establecidos mediante programas de cooperación técnica.

Esta política consiste en la formación de equipos técnicos multidisciplinarios con una amplia cobertura en los temas del trabajo en aquellos países donde centran su acción y un estrecho contacto con los mandantes; de esta manera la OIT se preparó para entrar al milenio 2000 mejorando tanto su capacidad analítica para diagnosticar problemas y plantear soluciones, la eficacia de su capacidad

⁵³ *Idem*, p, 3.

técnica, la eficiencia y la flexibilidad de su acción tripartita aprovechando su experiencia ganada en más de 75 años de existencia.

La necesidad de contar con un enfoque multidisciplinario es la integración más estrecha de las normas de la OIT en las actividades de cooperación técnica, la acción normativa incumbía sobre todo a algunos especialistas en funciones en la sede de la Oficina y el personal técnico destinado en el campo de trabajo estaba poco familiarizado con el tema, en el futuro los funcionarios responsables de los convenios y recomendaciones deberán participar de manera cada vez más intensa en la planificación y la puesta en práctica de la cooperación técnica con los países miembros, por su parte los economistas y otros especialistas deberían intervenir más activamente en el análisis de las dificultades que puedan surgir durante la aplicación de las normas.

Un argumento válido que aboga por la adopción de un enfoque multidisciplinario es la propia evolución de la cooperación técnica, en la medida que se desplace la atención primordial desde la ejecución de proyectos hacia el análisis de opciones y objetivos técnicos, políticos y el asesoramiento conveniente, la asistencia brindada a los gobiernos, empleadores y trabajadores tendrá que basarse en la aplicación de todos los principios y normas de la OIT que conducen a una labor de análisis sistemático, para ello es preciso recurrir con frecuencia a los servicios de diversas especializaciones y competencias que convenga consultar.

La principal herramienta para la formulación de estrategias y futuros programas de actividades serán las misiones multidisciplinarias organizadas a iniciativa de las oficinas exteriores de la OIT, deberán operar algunas transformaciones en la estructura administrativa y la distribución de personal con objeto de aumentar el número de técnicos y especialistas disponibles en el campo, en la región se han

⁵⁴ *Idem*, p. 4.

constituido equipos multidisciplinarios que han ido sustituyendo progresivamente a la mayor parte de la red de equipos regionales de empleo y centros de formación y de administración del trabajo como también a los consejeros regionales que hasta ahora prestaban sus servicios en distintos campos técnicos.

La finalidad principal de los equipos técnicos multidisciplinarios es proporcionar apoyo técnico y orientación para las actividades de la OIT a nivel nacional y regional en estrecha consulta con los gobiernos, las organizaciones de empleadores, trabajadores y los donantes; donde de incluirá la programación de actividades, el análisis sectorial y las labores de investigación, además de la prestación de servicios de asesoramiento y de apoyos técnicos incluyendo la formulación de proyectos específicos y el apoyo que éstos requieran.

La composición de los equipos es flexible porque tiene que anticiparse a las calificaciones técnicas exigidas que son variables con el tiempo en función de las necesidades específicas de los países, los integrantes de los equipos son especialistas en alguno de los campos técnicos de la OIT y provienen de los propios servicios técnicos de la sede como es el cuerpo de consejeros regionales existentes y de los equipos y centros regionales; también se incluyen especialistas en normas y legislación del trabajo y en actividades en beneficio de los empleadores y de los trabajadores; este sistema de equipos multidisciplinarios requiere de una coordinación metódica a fin de asegurar que no solo responda a las necesidades de los mandantes en cuanto se refiere a la programación por países, sino que también extienda al máximo las posibilidades de aportar contribuciones valiosas a la formulación de políticas y programas.

Las actividades de los equipos multidisciplinarios se orientaran de los resultados que van arrojando de las sucesivas evaluaciones de las labores realizadas, a los directores de equipo incumbe la responsabilidad de realizar el plan de labores

trazado, por estar habilitados para modificarlo en función de las circunstancias previa consulta con el director de las oficina de la OIT; los directores de esos equipos también deberán consultar a los servicios técnicos pertinentes con relación a las políticas aconsejables en cada campo, entre las disposiciones se incluirán las que reglamentaran las visitas periódicas de los directores de equipo a la sede de la OIT que son una vez por año en circunstancias normales.

Si bien es cierto que la transformación del CIAT se dio a fines de 1994, esto fue porque se previó el constante cambio en los movimientos cíclicos de la economía internacional, porque si bien es válido recordar la Iniciativa para las Américas se da de una manera que el gobierno de los Estados Unidos desean ser el principal país que aglutine a su favor las decisiones que le favorezcan en una flexibilización financiera por medio de instrumentos más políticos que jurídicos como en su momento fue la Iniciativa para las Américas que viene siendo un instrumento de tipo leonino con sus acreedores mas pobres.

IV.- La Realidad actual de la Organización Laboral Latinoamericana en la Regionalización Norteamericana

4.1.- Desde la Iniciativa para las Américas

El 27 de junio de 1990 el Presidente George Bus, envió al Congreso un proyecto de ley titulado Ley de la Iniciativa para las Américas de 1990, en el proceso de instrumentación se dio especial énfasis al entorno económico en los Estados Unidos y al comportamiento de los elementos de comercio, deuda externa e inversiones, considerados los tres pilares de fundamentales de dicha iniciativa, incluyendo la materia del medio ambiente, que constituyeron el pilar fundamental de la iniciativa; la misma despertó el interés de la mayoría de los gobiernos de América Latina y el Caribe, por la propuesta de acciones en las tres áreas claves mencionadas para el desarrollo de los países de la región como fueron la deuda externa, el fomento de la inversión y el fortalecimiento de las relaciones comerciales.

Los latinoamericanos debían entender y asumir cuatro conceptos esenciales para poder fijar una reacción y respuesta frente a la Iniciativa: “primero la iniciativa significó un cambio en la administración norteamericana en relación con América Latina, de mayor sensibilidad en cuanto a la importancia que puede tener la región para resolver los problemas que la afectan; segundo que responde a una necesidad económica y estratégica de los Estados Unidos, como es la formación de grandes bloques económicos que empiezan a disputarle en el plano financiero y tecnológico a EE.UU; tercero promover el proceso para la creación e una asociación entre Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe; y cuarto Estados Unidos han hecho la presentación de la Iniciativa para las Américas, la ha presentado en el Congreso Norteamericano sin que existiera ningún tipo de diálogo ni consulta”⁵⁵ con las naciones latinoamericanas.

⁵⁵ Fondo Latinoamericano de Ediciones Sociales, *Comunidad Latinoamericana o Iniciativa para las Américas, ¿Alternativa o Destino?*, p. 180,181,182.

Lo que demostró en términos cuantitativos que la Iniciativa ha significado muy poco para América Latina, tomando en consideración y respetando el término de asociación, porque tendría que haber un diálogo, consultas y negociaciones que permitieran aprobar los temas de la deuda, del comercio y de la inversión que reflejaran los intereses de los latinoamericanos, la misma fue recibida con poco espíritu analítico y calificador, los gobierno de algunos países latinoamericanos se orientaban para hacer negociaciones de tratados comerciales con los Estados Unidos sin considerar o no el peligro que encierra cuando se negocia sobre un marco bilateral, el tema del comercio ha sido el término expresado con entusiasmo considerando que sobre la deuda externa e inversiones no se negocio con tanto entusiasmo.

Cuando el Secretario del Tesoro en turno presentó en diferentes foros la Iniciativa dijo que “la idea del gobierno era reunir en una sola iniciativa los tres aspectos más importantes de las relaciones entre Norteamérica y los latinoamericanos: deuda, comercio e inversiones”⁵⁶, que la misma sería una negociación que englobaría los tres aspectos, que esa sería la negociación, más en la práctica todo fue diferente, ya que de acuerdo con la especificidad de cada tema estos se abordaron de manera separada, en el gobierno norteamericano no ha existido una Oficina que se ocupara del tema de la Iniciativa, el “tema de la deuda está en manos del Tesoro, todo el del comercio esta en manos del Departamento de Comercio y el tema de inversiones también parcialmente en el Tesoro y el Departamento de Estado que actúa como cuarto actor ejecutorio”⁵⁷.

Lo que se mostró es que se reunirían los tres problemas fundamentales de los que sufren los latinoamericanos, y que se accedería una discusión sobre los tres aspectos, lo que en la práctica se dio fue una negociación de manera individual, otra cuestión que se puede apreciar es la condicionalidad mediante la cual los Estados Unidos buscó promover las reformas económicas que se han dado en la

⁵⁶ *Idem*, p. 183.

región empezando por acelerar el proceso de privatización, apresurando la disminución del papel del Estado en la ejecución de las economías latinoamericanas, dar incentivos a las políticas de los gobiernos en lo que se refiere a las inversiones para que otorguen la mayor de las facilidades a los inversionistas extranjeros, por lo que las condiciones para tener acceso a los beneficios de la Iniciativa han sido demasiado rigurosos.

Para estar en condiciones de tener acceso a la Iniciativa se deben cumplir con cuatro requisitos básicos "primero, es tener algún tipo de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y los diferentes acuerdos para reducir los desequilibrios macroeconómicos; segundo tener un acuerdo tipo estructural con el Banco Mundial; tercero que el país haya iniciado un proceso de liberalización en inversiones y esto en función de que el país haya tenido acceso a los fondos que el BID otorgó para este fin, es decir el país tiene que demostrar que hay un proceso de apertura en su política de inversiones, orientada a otorgar al capital extranjero las mismas condiciones que al capital nacional, y cuarto para países endeudados que estén en proceso de reestructuración de su deuda, es que haya llegado a un proceso de reestructuración de la deuda del tipo Plan Brady y que tuvieran el aval de la banca comercial con la cual están endeudados"⁵⁸; de acuerdo a lo anterior, los países latinoamericanos para acceder a la Iniciativa tendrían la obligación de aceptar los criterios de condicionalidad que de hecho han sido excesivamente rigurosos e incluso más de los que se podrían tener en el Club de París, lo que analizando caso por caso, solamente se podrían beneficiar cierto número de países de alguno de los elementos de la misma, como sería la reducción la deuda oficial y otros se verían imposibilitados a no tener acceso por no cumplir con los requisitos que han puesto como condición.

Otra situación fue que los norteamericanos preferían negociar con grupos de países como lo hicieron en el Acuerdo-Marco con los países del MERCOSUR y

⁵⁷ Idem, p. 183,184.

con los países del Caribe y en ocasiones de manera bilateral como es el caso de México y Chile y no con grupos de países en conjunto; sin olvidar cuando se habla de la ya conocida cláusula de la nación más favorecida, en cuanto al tema del comercio, el objetivo principal que se trazaron fue el de una eliminación total de los aranceles con el objeto de facilitar el libre movimiento de mercancías entre los países de América Latina y los Estados Unidos; considerando como principal el tema no arancelario por los compromisos que tiene con otras regiones del mundo, también se pudo apreciar el tema de los servicios, lo relacionado con la liberalización en materia de propiedad intelectual y de inversiones; en cuanto a la reciprocidad la cual ha venido a ser relativa, porque las concesiones se darían de conformidad con el nivel de desarrollo y es donde no se les puede exigir o solicitar que se hicieran concesiones que fueran en disminución del proceso de desarrollo; cuando se mencionó el tema del comercio solo basta recordar las distintas situaciones entre los diferentes países y regiones latinoamericanas, como son los casos de México, Chile, la Cuenca del Caribe, los países andinos y los del MERCOSUR; ya que determinados productos de estos países bien han podido hacer la competencia en el mercado mundial.

El “tema de las inversiones fue fundamental y no va a haber reactivación económica en América Latina sin resolver el tema de las inversiones”⁵⁸, América Latina ha venido sufriendo una “desinversión del orden de los setenta mil millones de dólares anuales en los últimos 10 años, las primeras inversiones en la década de los años 80 eran alrededor del 23% del PIB y en la década de los noventa fue en promedio del 16%”⁶⁰; cuando los Estados Unidos estaban dispuestos a proporcionar 100 millones de dólares anuales por el término de cinco años, esperaban que Japón lo hiciera, no dio claras señales y la Comunidad Económica Europea evadió el tema para el fondo de la Iniciativa para las Américas, la pregunta obligada ha sido de que si el Congreso de los

⁵⁸ *Idem*, p. 184.

⁵⁹ *Idem*, p. 195.

⁶⁰ *Idem*, p. 195.

Estados Unidos aprobaría dicha inversión y si se llegaran a recibir los mil quinientos millones de dólares aportados en forma tripartita serían suficientes para dar algún paliativo a la región latinoamericana?, ¿se tomaría en cuenta la condicionalidad?, o si estarían dirigidos a la liberalización de los regímenes de inversión o ¿ayudar a los gobiernos en su proceso de privatización o a liberar los regímenes de propiedad industrial?.

La Iniciativa para las Américas no ha propuesto una estrategia para el desarrollo de la región, pero si constituyendo un mecanismo para acelerar las reformas económicas a su favor, porque estas han sido promovidas desde los organismos financieros internacionales con apoyo del gobierno estadounidense, ya que si se analizan los principales indicadores económicos propios nos muestran que la misma responde solo a sus necesidades como lo demuestra el hecho de que quien administraría los dineros sería el Banco Interamericano de Desarrollo; quien otorgaría donaciones para proyectos y programas con el fin de adelantar reformas e iniciativas específicas en materia de inversiones orientadas hacia el mercado que estimularían inversiones extranjeras y nacionales en el área latinoamericana, además dichos recursos se aplicarían para financiar la asistencia técnica requerida para privatizar las industrias del gobierno, la infraestructura comercial y los planes de educación y capacitación de personal.

Por principio se estableció que el Departamento del Tesoro sería el centro de operaciones, desde donde se estimularía y respaldaría el crecimiento económico de la región y las reformas orientadas al mercado a través de acciones que promoverían la reducción de la deuda; las reformas al régimen de inversiones y la protección ambiental, por otro lado administraría las operaciones de reducción de la deuda que se efectuaran en los países que reunieran ciertos criterios de elegibilidad según lo determinara el presidente de los Estados Unidos.

Se autorizaba al presidente para “reducir los adeudos a los Estados Unidos o a cualquiera de sus agencias por concepto de préstamos concesionales otorgados en virtud de la Ley de Asistencia Foránea de 1961; y los créditos concedidos de conformidad con el título I de la Ley de Asistencia y Desarrollo Agrícola de 1954, los créditos susceptibles de reducción son los vigentes al 1 de enero de 1990”⁶¹; al respecto se ha podido entender que el Departamento del Tesoro tiene el poder suficiente para estar en condiciones de sustituir los mismos a cambio de nuevos, cuyo capital será reintegrado en dólares a tasas de interés autorizados los que serían pagados en moneda local a un Fondo Ambiental propiedad del país elegible que se utilizaría solo para fines específicos, mismo que estaría sujeto a una programación conjunta.

El país elegible depositaría en un Fondo Ambiental de la Iniciativa los intereses pagados en moneda local que invertiría y cuyos rendimientos serían recursos adicionales para el Fondo, este dinero se desembolsaría según lo establecido en el Acuerdo Marco ambiental firmado por el presidente de los Estados Unidos y el país elegible, mismo que regiría el funcionamiento y especificaciones a través de los cuales se cumpliría el programa conjunto, además se podría contemplar el otorgar donaciones por parte del Fondo para respaldar los programas ambientales que estén en marcha en el país elegible siempre que lo aprobaran conjuntamente el país receptor y el presidente de los Estados Unidos.

Se aprecia la ingerencia directa del presidente de los Estados Unidos en los países latinoamericanos por medio de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's) norteamericanas, que tengan experiencia en actividades ambientales, para participar en los acuerdos marco ambientales que estimularían a los países elegibles para promover la participación de ese tipo de organizaciones en la toma de decisiones del uso de los fondos otorgados, por lo que al presidente se

⁶¹ SELA, *La Iniciativa para las Américas en el Contexto de las Relaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos*, p. 19.

le solicitaría consultar a las ONG's en relación con el establecimiento, estructura y funcionamiento del programa del Fondo.

Se autorizaba al presidente de los Estados Unidos a vender, reducir o cancelar los activos o préstamos del "Exim Bank adquiridos a partir de créditos de la Corporación de Crédito y Comercio, de conformidad con una determinación tomada por el presidente sobre la elegibilidad de los compradores, basada en la presentación a éste de planes satisfactorios para establecer canjes de deuda por derechos sobre activos o de deuda por territorio"⁶²; en ese momento se hizo hincapié en que el objetivo de la Iniciativa era forjar una amplia y sólida relación con el continente en la década de los años noventa, fortaleciendo así sus vínculos económicos con los Estados Unidos y estimulando el crecimiento y desarrollo de todo el hemisferio, estas medidas fueron para respaldar a los países en sus esfuerzos por construir economías más fuertes, ya que los Estados Unidos habían sido afectados por la crisis económica enfrentada en la década de los años ochenta.

El presidente Bush logró un éxito parcial al conseguir se aprobara la legislación que autorizaba la aplicación de sus propuestas en materia de deuda, permitiendo al Departamento del Tesoro iniciar negociaciones formales tendientes a reducir la deuda con los países del área elegibles; lo relevante fue que para América Latina y el Caribe la aprobación y sanción de esta ley, residía en el hecho de que aún cuando solo se ocupara de la reducción de la deuda de aproximadamente de 2.3 millones de dólares, fue un buen antecedente con respecto a la implementación de las propuestas sobre reducción de deuda considerando el requisito de elegibilidad, el control de fondos y la rendición de cuentas.

Se consideró positivo el acuerdo logrado entre la Agencia para el Desarrollo Internacional y el Departamento de Comercio cuando se constituyó el Centro

⁶² Idem, p.20

para el Desarrollo Comercial de América Latina en el seno del Departamento de Comercio al final del año de 1990, mismo que se encargaría de realizar actividades de apoyo de mercadeo para estimular el comercio y las inversiones, mismo que se utilizaría como centro de difusión para las oportunidades de intercambio y creando un mayor nivel de conciencia entre agentes económicos de los Estados Unidos acerca de las oportunidades comerciales que presenta el hemisferio.

La reacción de América Latina y el Caribe fue en términos generales positiva, la que se consideró como una declaración política fundamental y un progreso conceptual significativo en las relaciones entre los Estados Unidos y la región; “un indicador del interés regional por la Iniciativa fue el hecho de que hasta 1990, siete países latinoamericanos habían firmado acuerdos marco con los Estados Unidos, entre ellos Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras y México”⁶³; dichos acuerdos marco, establecieron una entidad binacional en materia de comercio e inversiones para desarrollar planes de acción destinados a fomentar las inversiones y el comercio bilateral con el fin de identificar y promover la eliminación de barreras para intercambiar y sostener consultas sobre temas afines, considerando que la utilidad de los mismos radicaba en el hecho de constituir una vía institucional que no existió anteriormente lo que permitiría la coordinación entre las partes.

4.2.- Flexibilización Laboral a favor del Continentalismo Estadounidense

En el contexto de la ideología política los ministerios del trabajo se ven rodeados por las políticas globales de ajustes por las tendencias conservadoras y por leyes de desregularización para que se presenten maniobras de flexibilización, los principios, valores e instituciones consideradas por la historia social como conquista de los trabajadores son atacadas y tratan

⁶³ *Idem*, p. 24.

de ser desarticuladas, la negociación colectiva es acusada de generar la inflación de costos, el contrato de trabajo por tiempo indeterminado y la estabilidad laboral son calumniadas de endurecer el mercado laboral ocasionando el desempleo y de desincentivar la inversión, el derecho de huelga es satanizado y sometido a reglamentaciones reductivas que tienden a hacerlo inoperante, por lo que las diferentes ópticas con que se han encarado las políticas antiinflacionarias afectando decisivamente las dimensiones, competencias y orientaciones de los ministerios del trabajo.

Para comprender mejor la flexibilización a favor del continentalismo estadounidense, hay que recordar que los países de latinoamericanos han atravesado por un proceso que les afecta de manera directa el comportamiento de sus economías y estructuras productivas, por tratarse del proceso de apertura y de una mayor integración económica de manera global; por ello han tenido la necesidad de hacer los ajustes inevitables para mantener y recuperar sus equilibrios macroeconómicos teniendo una adecuación a la economía internacional, lo que implicó que el proceso de integración económica fuera acompañado por los procesos de privatización y desregulación de los mercados.

En la década de los años noventa la integración de Latinoamérica a la economía mundial ha transitado por cuatro vías: “la primera es la multilateral, por su adhesión a los resultados de la Ronda de Uruguay y de negociaciones en el GATT y su incorporación a la Organización Mundial de Comercio; la segunda por medio de la reducción unilateral de aranceles, fue la menos destacada pero la más importante, porque se redujeron los niveles arancelarios que van desde 1 a 7, anteriormente eran de 10 a 57; la tercera es la constitución de los acuerdos bilaterales de libre comercio, a partir de 1994 había 30 acuerdos vigentes donde existían rebajas arancelarias de carácter temporal entre 2 y 5 años que se pudieron renovar, lo que significó un alto porcentaje del comercio entre los países; y la cuarta la más dinámica que la constituyen los acuerdos de

integración multi-país, reactivando viejos esquemas de integración”⁶⁴, como son: el Grupo Andino, el Mercado Común Centroamericano y el CARICOM, aparecieron nuevos esquemas como el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAM), y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) ha estado en proceso un nuevo esquema de integración que involucra a toda la región; al tratarse del libre comercio de las Américas, que se acordó en la cumbre presidencial de 1994 en Miami y se ratificó en la Segunda Cumbre Presidencial de Santiago en 1998 que se plantea concretarse en el año 2005.

El proceso de integración y globalización siguió de un proceso de ajuste estructural orientando a la estabilización de los precios internos y a la reestructuración del sistema productivo nacional, dicho ajuste se concentró en tres áreas: “primero, la recuperación de la estabilidad de precios por la restricción en el crecimiento de la demanda interna, operada por políticas salariales, fiscales y monetarias; segundo, en la desregulación del funcionamiento de los mercados de bienes y servicios, de capitales y de trabajo, se han aplicado desgravaciones arancelarias y eliminación de cuotas a las importaciones, otorgando garantías a la inversión extranjera y a la repatriación de utilidades y flexibilizando las normas laborales, en especial en materia de relaciones individuales de trabajo; y tercero en la reorganización de la estructura y actividades del Estado por medio de la privatización de empresas y servicios públicos así como reducir el empleo en instituciones del Gobierno Federal”⁶⁵.

Cuando se dio el ajuste económico, trajo consecuencias negativas sobre el empleo al reducir parte del mismo a nivel público, sobre todo cuando se privatizaron empresas públicas como es el caso de México, esta reducción no se daría si es que las empresas privatizadas mantuvieran el mismo número de trabajadores previo a la privatización sea con contrato directo o subcontratado;

⁶⁴ Tokman E. Víctor, Martínez Daniel, *Documento de Trabajo No. 94*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, p. ½.

⁶⁵ *Idem*, p. 3.

así la flexibilización de la ley laboral en cuanto a relaciones individuales de trabajo como medida para liberar el funcionamiento del mercado laboral, debería tener una mayor demanda de trabajadores con contrato temporal y una menor demanda de trabajadores con contrato indefinido, notándose el cambio en la composición del empleo asalariado buscando con ello tener una mejor productividad y una mayor cantidad de productos para la exportación.

Por lo anterior, son cuatro los principales efectos laborales que se esperaban con la apertura comercial y la integración económica: “primero.- un crecimiento insuficiente del empleo y aumento del desempleo; segundo.- cambios en la estructura del desempleo; que se manifiestan en reducción del empleo público y una pérdida de importancia del Estado como principal empleador, aumento del empleo privado, especialmente en los sectores exportadores y en los no negociables, y una expansión del sector informal; tercero.- un aumento de la productividad, especialmente en los sectores productores de bienes y servicios y cuarto.- aumento del ingreso real de las personas y una reducción de los diferenciales salariales entre los trabajadores calificados y no calificados”⁶⁶.

No han estado en tela de juicio los beneficios de la globalización y de la reestructuración productiva porque no se ha orientado de manera adecuada hacia el desarrollo humano y el progreso social, si no se superan progresivamente los problemas de alta inseguridad e inestabilidad laboral, la creciente desigualdad y cohesión social, para superarlos fue necesario aumentar la productividad y los ingresos de las empresas y de los trabajadores para la generación de empleos de calidad y lograr mayor bienestar y el desarrollo de sistemas que otorguen a los trabajadores seguridad laboral y protección social.

En el aumento de la productividad se vieron dos períodos claros y definidos enmarcados dentro de la globalización: “primero que las empresas se

⁶⁶ *Idem*, p. 5.

enfrentaban a la necesidad de tener que ajustarse a una mayor apertura en el corto plazo, aumento de su productividad con la reducción del costo laboral dando como resultado menor empleo, menor salario y menos protección social; la segunda en el largo plazo, fue utilizar nuevas y modernas tecnologías organizacionales del trabajo, de procesos y equipos⁶⁷; en esta última se requería de trabajadores bien remunerados, con niveles aceptables de estabilidad y protección con incentivos laborales en capacitación y con posibilidades de negociar con la empresa estrategias conjuntas para distribuir en forma equitativa los beneficios que de esta se deriven, llegando con estas actitudes a la flexibilización laboral a favor de Norteamérica, que se comenzó a dar en Latinoamérica desde la creación de la Alianza para el Progreso y en forma mas abierta a partir de la década de los años ochenta.

Con la flexibilización se alinearon los costos nacionales de las empresas en el comportamiento de la producción para estar en condiciones de aumentar la competitividad en el mercado internacional, dichos costos consistieron en la reducción de los costos laborales, lo que se ha hecho por dos caminos: “por la rebaja de costos de contratación, principalmente en los no salariales, y mediante la flexibilización de las modalidades de contratación y de las causales de despido. En este planteamiento son los costos laborales los que restringieron el desarrollo de las exportaciones y la generación de empleos a nivel nacional”⁶⁸.

La flexibilidad en la contratación se ha orientado por un lado, en abrir opciones al contrato de trabajo por tiempo indefinido introduciendo contratos de promoción del empleo y la formulación de contratos temporales y ocasionales, por otro lado es preparar despidos injustificados afectando las indemnizaciones, preparando el despido por causas financieras e implantando los ceses colectivos; lo que significó que la creación de nuevos empleos se concentró no solo en formas contractuales desiguales sino también en empleos no registrados, lo que ha

⁶⁷ *Idem*, p. 8.

tolerado a la inestabilidad de la relación laboral, lo que se tradujo en desprotección, falta de estímulos para la inversión en la capacitación y un menor compromiso con el aumento de la productividad.

La flexibilización no ha sido solo un tema de actualidad sino el más controvertido en el mundo laboral, los sectores sociales han comentado que este término da un contenido de acuerdo a la óptica con que se ve, mismo que ha expresado antipatías y simpatías que la convierten en objeto de atención social, como concepto polémico encierra ideas diferentes que puede ser enfocado de manera distinta de conformidad con el conocimiento laboral de cada país; “como procedimiento adaptable de la fijación de salarios, supresión de autorizaciones administrativas, introducción de nuevas formas de contratación, jornadas flexibles, posibilidad de cambios en la organización del trabajo y desregulación del mercado de trabajo, es decir que sea únicamente la negociación colectiva la que determine las reglas del juego”⁶⁸, lo que se ha interpretado es que no existe una única flexibilidad, sino diferentes formas de entenderla y aplicarla, si se agregan los conceptos económicos, culturales y sociales de cada país encontramos que el debate sobre la flexibilidad es central, inspirando posesiones radicales basadas en una concepción del derecho del trabajo y de relaciones laborales legalistas y fundamentadas en el intervencionismo del estado como en la limitación de la autonomía colectiva.

Lo que ha dado a entender que la flexibilidad se propone a través de la ley, su desarrollo normativo puede considerarse inicial en Latinoamérica si se compara con la evolución que se está dando; el contenido flexible laboral en la ley puede ser variable porque va desde la formulación de nuevos contratos temporales sin la necesidad de autorización administrativa, que pasa por la extensión del período de prueba, la autorización de nuevas formas de subcontratación, la

⁶⁸ *Idem*, p. 13.

⁶⁹ Equipo Técnico Países Andinos, *Estudio Comparado, Tendencias y Contenidos de la Negociación Colectiva*, Documento de Trabajo, OIT/ Países Andinos, p. 1.

supresión o disminución de incrementos salariales por trabajo extraordinario o nocturno, la simplificación de las causas de despido y el abaratamiento de las indemnizaciones, o la limitación de la estabilidad laboral, hasta la configuración de algunas formas de flexibilidad salarial y de jornadas, que se alternan y se aplican con mayor o menor éxito de manera cada vez más extendida.

En relación con el marco legal de las relaciones laborales, las reformas de flexibilización han sido más tímidas aunque tiene una clara tendencia en tres países: “Colombia, Ecuador y Perú que al limitar las negociaciones por rama de actividad puede permitir acuerdos colectivos extra sindicales y a mantener restringidas las negociaciones colectivas en el sector público”⁷⁰; es importante señalar que existió una línea incipiente en la mayor parte de los países en la desregulación de las relaciones laborales, limitando el intervencionismo que trae como consecuencia un mayor lugar a la autorregulación.

La existencia de una reglamentación abierta muestra que la flexibilización laboral es un fenómeno creciente en los países latinoamericanos, en donde un gran porcentaje de empresas se instalaron con el objetivo de conseguir una negociación de flexibilización y buscaron la forma de alcanzarla como es el caso de las maquiladoras; que consideran que es aceptable porque no existe otra alternativa por ser esta la mejor opción aún con una ocupación transitoria que el desempleo abierto, como mejor ha sido también el sacrificio temporal y parcial de ingreso a cambio de conservar el empleo, lo que ha implicado la necesidad de flexibilizar el derecho al trabajo, que sea dinámico, activo y promotor del trabajo.

En el quehacer cotidiano la negociación colectiva es un mecanismo de adaptación que ha permitido se adecue la protección de los trabajadores a las necesidades productivas de la empresa, es un mecanismo que permite vincular

⁷⁰ *Idem*, p. 2.

a los trabajadores en la toma de decisiones sobre la flexibilidad; sin embargo, la flexibilidad en la práctica se entiende por la empresa como la posibilidad de reducir el personal estable a partir de incentivos para su renuncia o para acelerar las jubilaciones, situación que se presta en muchos de los casos para la contratación de nuevos trabajadores sobre base temporales, con menor cobertura y con una protección insuficiente lo que se percibe como la limitación de la estabilidad en la empresa, lo que se considera un éxito empresarial.

En el sector público los cambios en materia de estabilidad por las políticas de ajuste han sido más significativos y dieron como resultado una nueva concepción de la administración y de la dirección de personal, por lo que el impacto de los programas de ajuste y las consecuencias sociales han sido de numerosos estudios en los últimos años.

Por lo consiguiente la limitación de la indexación salarial fue una propuesta flexibilizadora que se dio a partir de la década de los años ochenta, en el caso de México en los contratos colectivos de trabajo, la reducción de los costos laborales es considerado uno de los temas centrales junto a la modernización productiva, en ese sentido las empresas han introducido en la negociación propuestas a limitar viejas conquistas sindicales tal como sucedió en los contratos colectivos del Sindicato de Ferrocarrileros, el Sindicato de la Good Year en Cuautitlán Izcalli en el estado de México, por solo citar dos; se está llegando a que en algunas empresas se encuentren cláusulas en las que establecen remuneraciones en función del rendimiento, la introducción de incentivos económicos para la productividad es por la vía empresarial, es por ello que en materia de flexibilidad los contenidos de los contratos colectivos los empleadores aplican la nueva flexibilidad por el derecho a ejercer su poder empresarial; mientras que los sindicatos se muestran reticentes a cualquier novedad, no han sido escasas las experiencias donde existe una verdadera

negociación de dar y ceder, donde se otorgan mayores ventajas a las empresas a cambio de nuevos beneficios para los sindicatos.

La actitud sindical en materia de la negociación ha resultado difícil de valorar al responder a diversos elementos y a ópticas de presión diferentes, mientras que algunas directivas sindicales ensayan incorporar nuevos temas a la negociación desde perspectivas organizativas con nuevas novedades, aún con conocimiento de las empresas, en algunos casos las organizaciones sindicales manifiestan su desconfianza a plantear nuevos pliegos petitorios por temor a ser rechazados en las propuestas, porque en la actualidad es más difícil negociar ya que los interlocutores son cada vez más intransigentes; por lo general la dirigencia sindical no logra elaborar respuestas a los cambios introducidos por la empresa por lo rápido que se incorporan, como por la novedad y por la falta de preparación para enfrentar nuevos tipos de reivindicaciones.

Los problemas sindicales para incorporar nuevos temas a la negociación tienen su origen en niveles que van desde la escasa receptividad de los empleadores a la falta de información y conocimiento sobre nuevas tecnologías, el efecto es homogéneo, como es la ausencia de nuevos temas en los contratos colectivos que busquen regular y atenuar los efectos de la flexibilización; sin duda la mejor fuerza negociadora de los sindicatos para que estos cambien sustancialmente de posición ante la flexibilidad es el temor de fondo de los nuevos métodos organizativos que lleven una intensificación del trabajo, que incluso puedan utilizarse con fines de represión sindical, lo que se debe afrontar con una política clara de organización y con un marco legal adecuado que permita controlar los posibles abusos de las empresas.

4.3.- La Flexibilización Laboral en México

En México la implementación de las diversas formas de flexibilidad laboral se han podido apreciar en la Ley Federal del Trabajo, éstas como es la numérica, salarial, técnico organizacional y de los tiempos de trabajo se ha podido apreciar desde 1970, que ha dependido de la libertad que han permitido las reglamentaciones institucionales acerca de la contratación y utilización de la fuerza de trabajo.

Dentro de la estabilidad laboral se inserta la flexibilidad numérica que consiste en “la adaptación del volumen del trabajo a las necesidades de las empresas en respuesta a las variaciones cíclicas o estructurales de las demandas y/o a las evoluciones tecnológicas”⁷¹; lo que ha llevado efectos a la inseguridad inestable de la función que genera en el trabajador, para evitar la inseguridad en el trabajo la legislación mexicana expresa al trabajador la permanencia de sus labores en tanto perdure la materia de trabajo; en el que se prevén dos formas de restricciones, una es cuando se instaura que las relaciones deben ser por tiempo indefinido, cuando se contrata por tiempo definido es cuando la actividad que se suministra no es permanente, esto es cuando existe la sustitución temporal a otro trabajador, como son los casos de sustitución por vacaciones, enfermedad o cuando se contrata por obra determinada, cuando así lo requiera la naturaleza del trabajo que normalmente se amplía en la empresa como se puede observar en los artículos del 35 al 39 de la Ley Federal del Trabajo; otra situación que se presenta es cuando se da la rescisión de contrato la que puede ser de manera individual o colectiva, se presentan las causas justificadas para determinar su fin existiendo las debidas indemnizaciones, o en caso contrario el derecho a la reinstalación en el puesto en que se desempeñaba un trabajador.

⁷¹ Zapata Francisco, *¿Flexibles y Productivos?*, *Estudios Sobre Flexibilidad Laboral en México*, COLMEX, p. 48.

La empresa esta en condiciones de imponer al sindicato o al trabajador contrataciones temporales para la obtención de actividades permanentes lo que solo se puede revertir a través de juicios laborales mediante los cuales el sindicato o el afectado compruebe que el trabajo es permanente, lo que siempre se ha dificultado por la presentación de pruebas; lo que se puede explicar con las contrataciones eventuales de manera transitoria que se han dado en empresas como PEMEX, otro caso fue el de la “Volkswagen en el estado de Puebla, donde en 1992 el 50% de los trabajadores tenían contrato eventual”⁷²; en cuanto a los despidos podemos encontrar su tipificación el artículo 47 de la citada ley que se relacionan con la violación de las reglas disciplinarias y el acatamiento de los trabajadores, existiendo varias posibilidades para la rescisión de contrato lo que es discrecional para la empresa.

En cuanto a la flexibilidad salarial, ésta se entiende como “la adaptación de los salarios a las fluctuaciones cíclicas (inflación y productividad) y a lo choques exteriores (términos de intercambio) y su variación en función del desempeño de la empresa”⁷³; es cuando se habla de que los salarios mínimos deben ser lo suficiente para que un jefe de familia no tenga que preocuparse por las necesidades de su familia desde techo, alimentos, ropa, calzado y educación previsto en la fracción VI del artículo 123 de la Constitución y del Art. 85 de la ley antes mencionada; hablando de salarios mínimos, existe la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que es tripartita en la cual los representantes de los trabajadores han tenido que subordinarse y aceptado los raquíicos aumentos, manifestando que los aumentos salariales cada vez se han alejando más del poder adquisitivo de los trabajadores, dando con ello un control corporativo de los líderes sindicales, lo que ha permitido la instrumentación de una política de modernización salarial, colocando a los salarios mexicanos entre los más bajos en la modernización económica internacional.

⁷² *Idem*, p. 49.

En relación a la flexibilidad en los tiempos de trabajo, a la invitación de los ajustes de estructuras y cambios tecnológicos y de organización se tiene una serie de condiciones en el procedimiento laboral mexicano; primero porque la jornada laboral es de ocho horas para la jornada diurna, siete y media para la mixta y siete para la nocturna de acuerdo con los artículos 60 y 61 de la ley en cuestión, criterio que ha sido alterado en diferentes ocasiones para distribuir el tiempo de descanso semanal, ya que anteriormente se laboraba seis horas los sábados, y después de la negociación se han ajustado los horarios a ocho horas para permitir el descanso completo los días sábados, lo que ha dado una modalidad diferente tomando en consideración el artículo 59 de la ley enunciada, significando el carácter rígido o flexible de la jornada laboral depende solo del consentimiento de los trabajadores.

En reciprocidad a laborar tiempo extraordinario el trabajador tiene la obligación de cumplir con él de acuerdo a las necesidades de la empresa que es de trabajar tres horas diarias durante tres días como máximo en una semana, en las que la empresa las pagará el 100% del salario normal, y cuando se exceda de las nueve horas a partir de la hora diez se le cubrirá el 200% de conformidad con los artículos 67 y 68 de la multicitada ley.

En relación a los descanso y vacaciones se ven dos disposiciones, la primera es que los trabajadores deben tener un descanso semanal de un día por lo menos, el cual se disfrutará con goce de salario íntegro y se fija de manera convencional, el que debe ser de preferencia en día domingo de acuerdo con los artículos 70 y 71 de la ley mencionada, en caso de que el descanso sea entre semana se cubrirá al trabajador una prima del 25% del salario ordinario de conformidad con el artículo 71 de la citada ley; durante el año laboral se dan ocho días de descanso obligatorio de acuerdo al artículo 74 de la ley en cuestión, los que podrán laborar de acuerdo a las necesidades de la empresa

⁷³ *Idem*, p. 53.

con anuencia del sindicato y recibirán por ello un salario doble al normal como lo estipula el artículo 135 de la ley; los trabajadores tiene derecho a seis días de descanso por cada año de servicio hasta llegar a doce, los cuales aumentarán dos días por cada cinco años de servicio como lo estipula el artículo 76 de la ley, durante las vacaciones los trabajadores tienen derecho a una prima vacacional que es del 25% del salario mensual de conformidad con el artículo 80 de la ley laboral.

En concordancia a la flexibilidad técnico-organizacional se hace referencia a la adaptación de las formas de gestión y organización de las empresas en respuesta a: “1) el aumento de la diversidad y el ritmo del cambio de los productos; 2) intensificación de la competencia internacional y 3) las posibilidades abiertas por las nuevas tecnologías”⁷⁴; existen diferentes maneras de movimiento interno de la fuerza laboral, en el traslado de puestos, equipo de trabajo, formación y la recalificación, se adopta con una flexibilidad tipo externa por medio de la subcontratación de partes de los procesos y el canje de relación con distribuidores y compradores.

En este aspecto la ley laboral mexicana tiene una gran flexibilidad porque no implanta condiciones referentes a la eficacia del trabajo, al tipo de servicios, al lugar o al tipo de servicios que se pueden prestar; hay señalamientos de que estas particularidades deben negociarse en el contrato individual de trabajo de conformidad con el artículo 25 de la ley lo que se contempla también en los contratos colectivo por medio del artículo 391 de la ley laboral; si no se hubiera pactado, el trabajador está en obligación a que el trabajo sea compartido con sus fuerzas, capacidades, período o circunstancia y que sea de la misma calidad de los que forman la esencia de la empresa o establecimiento como lo indica el artículo 27 de la ley, lo que se entiende que cuando no se ajusta en las actividades por medio de un contrato individual o colectivo, la empresa tiene un margen primordial de discrecionalidad para hacer las modificaciones necesarias

⁷⁴ *Idem*, p. 58.

de trabajo e implantar los movimientos que considere convenientes en los puestos de trabajo; frente a este procedimiento legal flexible los contratos colectivos implantaron diferentes factores de rigidez, como son los catálogos de puestos, tareas y lugar de prestar el servicio, es por ello que estas limitantes hayan sido las primeras en las reestructuraciones contractuales emprendidas en la década de los noventa, como fue en los casos de la industria automotriz y telefónica.

Otra situación que se puede apreciar en cuanto este tema es la aparición de empresas que se dedican a la capacitación en el sistema de multinivel o piramidal que tienen por objetivo proveer a las empresas no de empleados sino de socios; los cuales firman contratos mercantiles por un año y renovable si así lo desean, laborando menos de ocho horas diarias de lunes a viernes de acuerdo a la empresa de que se trate, dichos contratos tiene un respaldo legal en el Código de Civil y el Código Mercantil; en el que se puede apreciar que los socios solo tienen obligaciones para las empresas, porque ellos tienen que cubrir una cuota mensual de afiliados y en su caso de ventas, tienen que pagar la inserción de los anuncios en los periódicos o medios de comunicación como son las radiodifusoras; teniendo una ganancia por nuevos contratos firmados en forma directa o indirecta si este existe, evitando con ello que las empresas tengan todo tipo de obligaciones de conformidad por lo estipulado en la Ley Federal del Trabajo; como son pago de cuotas al seguro social, pago por concepto de impuestos del ISR, pago de cuotas al INFONAVIT y reparto de utilidades, otra situación es la contratación que se da en gasolineras, en estacionamientos y la de niños estudiantes y personas de la tercera edad en tiendas de autoservicios entre otras.

4.4.- Papel actual de la OIT para América Latina

Para la región Latinoamericana la Organización Internacional del Trabajo ha creado a partir de la década de los años sesenta diversos Institutos y Centros dedicados a la Investigación, Enseñanza y Cooperación Técnica, para América Latina como fue el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) “creado en 1968 cuyo periodo se agotó en diciembre de 1993”⁷⁵ con duración de 25 años; para dar paso a nuevas instancias de la organización del trabajo en su relación con los países de la región, el cual se inscribió dentro del Programa Mundial del Empleo de la OIT, tiempo en que la cooperación internacional para el desarrollo era la mayor preocupación de la comunidad internacional; su avance se caracterizó por la adaptación y creación de los instrumentos para convertirla en programas como instrumentos de cooperación en materia de empleo, cuyo valor permitió orientar las políticas activas de empleo y medir su progreso a nivel nacional y regional; se instituyó un programa de proyecciones de mano que permitió establecer los objetivos de empleos de manera cuantitativa, se ejecutaron estudios sobre las políticas del empleo en la región; se utilizaron como guía los conocimientos de convenciones y de recomendaciones sobre políticas de empleo, las instituciones participantes como la ONU, la CEPAL, el ILPES, el BID, y la OEA; el establecimiento de un Comité Técnico de Programación que estuvieron asociados con la OIT con el fin de que se orientaran los trabajos de ejecución a seguir, esto fue considerando para poder cuantificar los objetivos de empleo en una región donde las economías nacionales tenían características diferentes debido a la complejidad de desarrollo y a las diferencias de sus estructuras internas.

En materia de cooperación técnica, se realizaron proyectos regionales y nacionales, conferencias y misiones en los países de América Latina y el Caribe

⁷⁵ *Programa Regional del Empleo en América Latina y el Caribe*, 25 años, OIT, Santiago del Chile, p. 7.

con propósitos específicos, durante el periodo de 25 años: “se realizaron un total de 1335 misiones”⁷⁶; en materia de información, se reunió, se sistematizó, y se difundieron estadísticas básicas relacionadas con los temas de empleos y salarios, acerca de la división del mercado de trabajo, de salarios mínimos y sectoriales y de la tasa del desempleo; en cuanto a desarrollo institucional y capacitación, su orientación fue el desarrollo institucional de organismos dedicados al análisis del empleo y de los salarios y a la capacitación de los servidores públicos, durante ese periodo se “capacitaron a 401 profesionales provenientes de 27 países”⁷⁷; el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe capacitó a funcionarios de organismos no gubernamentales y académicos de los diferentes países de la región en materia de empleo, a través de la subcontratación de proyectos de investigación insertados en los proyectos nacionales y regionales del programa; en ese periodo publicó aproximadamente “308 Documentos de Trabajo, 36 números de la Serie de Investigaciones, 68 Libros y 52 Monografías sobre Empleo”⁷⁸; el Centro Interamericano de Administración del Trabajo (capítulo II); el Centro Interamericano de Información y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR) fue “creado en la Séptima Conferencia de los Estados Americanos de América Miembros de la OIT, realizada en Buenos Aires Argentina en abril de 1961, en respuesta a una solicitud dirigida a la OIT para construir un centro de intercambio de experiencias, con base en la investigación, la documentación y la divulgación de las actividades de formación profesional”⁷⁹.

El citado Centro (CINTERFOR) comenzó sus actividades a dos años de su creación (1963) estando vigente en la actualidad, su creación procede de la necesidad que han tenido los países del área por aumentar el nivel general de la capacitación profesional de mano de obra para mejorar el nivel cualitativo y cuantitativo de las empresas y de las condiciones de vida de los trabajadores; los

⁷⁶ *Idem*, p. 85.

⁷⁷ *Idem*, p.98.

⁷⁸ *Idem*, p. 89.

servicios nacionales de formación profesional tiene una estrecha cooperación con los empleadores, trabajadores y el Estado, por la necesidad de la formación de profesionales de nuevos trabajadores en el empleo y para el empleo; el Centro promueve una colaboración duradera entre los servicios nacionales que tiene a su cargo la formación profesional, ha asumido las funciones de recopilar los documentos relacionados en un todo sobre la formación profesional y ha constituido los vínculos imprescindibles con diferentes organismos especializados sobre la materia; ha divulgado la información de manera apropiada entre las entidades nacionales interesadas, ha expedido documentos solicitados sobre investigaciones que se han relacionado con la formación profesional y prepara material didáctico sobre la materia de conformidad con las prioridades a requerimientos de las entidades solicitantes; es por ello que se le ha considerado un promotor de la cooperación horizontal que se orienta al progreso con la adaptación de los sistemas de formación profesional en América Latina y el Caribe, con su actuación ha favorecido a delinear políticas públicas y la complementación de programas en materia de formación profesional por medio del impulso de acuerdos necesarios entre el estado, los empleadores y los trabajadores.

La labor sustantiva de la OIT, lo mismo que sus actividades de cooperación técnica, se han organizado con arreglo a diversos programas principales correspondientes a las diferentes esferas de la política social que competen a la organización, además de la asistencia brindada a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, lo que se refleja en la estructura interna de los departamentos de la oficina encargados de la acción de la OIT respecto a cada uno de los programas principales; otro departamento tiene la responsabilidad de promover la observancia de las normas internacionales del trabajo, hay que agregar que a esa distribución de funciones existe otro departamento que tiene una competencia horizontal; es decir, se ocupa de aquellos temas en relación

⁷⁹ *Orígenes- sobre el CINTERFOR*, CINTERFOR/OIT, P. 1.

con sectores y ramas específicas de la actividad económica o respecto de determinadas categorías profesionales; con el tiempo esta estructura organizativa también se ha reflejado en las diversas regiones en que actúa la OIT, en cada una de las esferas de actividades mencionadas se han constituido equipos o centros regionales; o en su caso se han designado consejeros regionales con el fin de brindar asistencia a los Estados Miembros de sus regiones respectivas, los que se encuentran bajo la supervisión directa de los directores regionales, o en su caso se han designado consejeros regionales con el fin de brindar asistencia a los Estados Miembros de sus regiones respectivas, los que se encuentran bajo la supervisión directa de los directores regionales, a efecto de dar cumplimiento a su misión dichos equipos o centros regionales han dependido del apoyo técnico que les brindan los departamentos principales de los que dependen de la Oficina de Ginebra.

Los resultados logrados son bastante satisfactorios por lo que se refiere al asesoramiento, la asistencia, la información y el análisis en diversos campos técnicos; a través la transformación de sus métodos de trabajo creando un clima de mayor cooperación y de trabajo de equipos entre funcionarios y expertos de distintos departamentos, con objeto de combinar los aportes técnicos que hacen en cada una de las disciplinas representadas en el personal; por la exigencia de la idiosincrasia de los obstáculos que han sorteado los estados miembros en la actualidad, un número elevado de países han emprendido reformas de sus estructuras políticas, económicas y sociales con miras a hacerlas más democráticas, adaptables y eficaces lo que implica adaptar y actualizar las formas de acción en la búsqueda del progreso, seguridad económica e igualdad de oportunidades, en condiciones de libertad y dignidad para que el trabajo no constituya una mercancía y lograr erradicar la pobreza, en el área latinoamericana.

4.5.- La Era Clinton y su visión hacia América Latina.

La política exterior estadounidense hacia América Latina tiene los mismos criterios tanto antes como después de la Segunda Guerra Mundial, no se utilizan los términos del gran garrote, el nuevo diálogo, de la buena vecindad ni algún otro, sin embargo sigue su tradición de América para los americanos por medio de diversos mecanismos sobre todo los económicos y las presiones políticas, para estar en condiciones de formar una alianza comercial que siga favoreciendo a las empresas y corporaciones norteamericanas, es por ello que Miguel A. Valverde refiriéndose a Richard N. Haas, menciona cinco preferencias o fines mediante los cuales se definen los intereses y las intenciones norteamericanas hacia la región, como son el “*wilsonianismo*, que es la visión más tradicional en la política exterior norteamericana en relación con la promoción de la democracia hacia otras naciones; *el economismo* donde se resalta la primacía de la protección de los intereses económicos internos; *el realismo*, en él se habla de balances de poder y consideraciones estratégicas; en *el humanitarismo*, se presta atención a los a los problemas como la pobreza, la hambruna y la degradación del medio ambiente; y finalmente *el minimalismo*, el cual parte de la percepción limitada de intereses y responsabilidades para Estados Unidos en el mundo una vez extinta la amenaza del expansionismo Soviético”⁸⁰.

De acuerdo a lo anterior para los norteamericanos en el desempeño de su política internacional vigorosa se han apoyado en el “unilateralismo, el cual minimiza y de ser posible excluye la participación de otros gobiernos u organizaciones; el neo-internacionalismo, busca el apoyo de instituciones como la ONU, lo cual permite un involucramiento activo, reduciendo significativamente sus costos; y el liderazgo estadounidense, permite a Estados Unidos actuar como líder de las alianzas formales e informales”⁸¹, aquí es válido recordar que las incursiones realizadas en contra de Irak en donde fue acompañado por otros

⁸⁰ Valverde Miguel Ángel, Política Exterior y Libre Mercado: *Clinton y su visión de América Latina*, CIDE, p.1.

⁸¹ *Idem*, p. 2.

miembros permanentes del consejo de seguridad y de Argentina, en la incursión en la ex Yugoslavia se hizo acompañar por miembros de la OTAN.

Si bien es cierto que el presidente Clinton heredó parte de la política exterior de su antecesor, recordando que la lógica no se equivoca cuando existe la creación de bloques o regiones comerciales, esto es que en Latinoamérica se han firmado siete Acuerdos Marco (p. 88) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), a la administración Clinton le correspondió de manera parcial negociar los acuerdos paralelos sobre el medio ambiente y asuntos laborales, invirtiendo gran parte de su capital político para convencer a integrantes de su partido y de quienes le apoyaron para llegar a la presidencia de las bondades que dicho tratado les significaba para el crecimiento de la economía norteamericana.

Clinton fue el presidente que en 25 años de administraciones presidenciales no visitó Latinoamérica en su primer periodo de administración, sin embargo tuvo el beneplácito de la OEA para que a través de ella se dialogara y se presionara a los países integrantes para con las causas democráticas, como fue el caso de la aceptación de formas rápidas y oportunas para garantizar el desarrollo y defensa de las democracias representativas, recordando el efecto que tuvo la diplomacia del organismo ante el intento de golpe en Guatemala, más no pudo hacer nada en Haití y en Perú en la administración de Fujimore.

En el aspecto comercial la administración Clinton consiguió obtener beneficios de su logro con el TLCAN, cuando visitó México el Vicepresidente Al Gore en diciembre de 1993, propuso la realización de la Cumbre de las Américas, misma que se efectuó en Miami en el año de 1994 tratando diferentes temas, principalmente el de la creación de un acuerdo de libre comercio continental, donde se enuncio la preferencia comercial, el combate al narcotráfico y la política norteamericana hacia Cuba en la cual se hicieron pronunciamientos sobre la solidaridad democrática y la prosperidad por medio de la integración comercial, concertaron terminar las negociaciones en el “Área de Libre Comercio de las

Américas para el año de 2005”⁸², lo que trajo como benéfico la prosperidad para los estadounidenses resaltando el acceso de bienes y productos norteamericanos en los mercados latinoamericanos por medio de negociaciones de acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales, por lo que el presidente Clinton visitó México, Venezuela, Brasil y Argentina por ser los países con economías mas significativas pero no las más estables.

El presidente Clinton fue electo por puntualizar que se daría solución a los problemas internos de Estados Unidos, lo que se facilitó de adentro hacia fuera y no de manera inversa en contraposición con la excesiva aplicación que el ex-presidente Bush asentó durante su administración en los asuntos externos, lógico es que Clinton no pudo descuidar su política exterior, la jerarquía de atender las cuestiones internacionales se originó no solo por ser uno de los mecanismos imprescindibles para que los Estado Unidos pudiera mantener su papel protagónico en el mundo, “como la propia administración de Clinton lo ha expresado cada vez los asuntos domésticos están vinculados a los asuntos externos y por lo tanto, en el objetivo central de revitalizar su economía, la política exterior estadounidense juega un papel vital”⁸³.

Por lo que la administración Clinton señaló tres rubros fundamentales de su política exterior; “a) La recuperación económica de Estados Unidos; b) la modernización de sus estructuras de seguridad de cara a las nuevas realidades de la posguerra fría; y c) el apoyo al proceso de democratización mundial”⁸⁴; su gobierno no solo estuvo sujeto a las presiones internas de su sociedad sino también a las que implico el desarrollo de los acontecimientos en Latinoamérica ya que aunado a los acontecimientos en Guatemala, Haití y Perú se sumaron los de Venezuela, Brasil y Argentina con la renuncia del presidente de la Rúa por presiones internas de carácter económico y político; por los comentarios que se

⁸² *Idem*, p- 5

⁸³ Remedios Gómez Arnau, *La política estadounidense hacia América Latina en la Administración Clinton*, Departamento de Ediciones del CISAN-UNAM, P. 81.

realizaron en esferas gubernamentales sobre todo en el Departamento de Estado Norteamericano se opinó que fuera posible el relevo por algún miembro de las fuerzas armadas; lo que hubiera traído consecuencias negativas a la endeble democracia que se dio en la década de los años ochenta, lo que estuvo amenazado con revertir los logros obtenidos en las empobrecidas economías latinoamericanas tomando en consideración que el crecimiento esperado no se ha dado por los vaivenes cíclicos de la economía globalizada favorecida por Norteamérica; esto es porque no se han modificado de manera contundente los problemas estructurales que durante largo tiempo han afectado a América Latina y que en lugar de mejorar se han quedado estancados como es la situación de que vez de disminuir la desigualdad social ésta crece cada vez más; esto es tomando en consideración el pago de intereses por servicio de la deuda, el crecimiento del producto interno bruto no más allá del 1.5% con consecuencias negativas para un mejor incremento de las exportaciones y la corrupción que se da en Latinoamérica a pesar de los cambios en las trilladas democracias; porque la democracia no siempre beneficia al desarrollo económico ni lleva las inversiones necesarias ni suficientes a los países por la demagogia de los líderes nacionales (recuérdese el caso de México).

La administración del presidente Clinton tuvo en parte una continuidad con la anterior administración de la Casa Blanca porque se dio un especial énfasis en asuntos prioritarios, la promoción de la democracia y el combate al narcotráfico; Clinton siguió manteniendo esos dos objetivos, pero su prioridad económica de la liberación de mercados fue el objetivo mas claro y sobre los otros dos se hicieron en un panorama mas general recordando las certificaciones que de manera unilateral se dieron durante su administración, como lo demuestran los reportes internacionales de control de narcotráfico mediante los cuales se hicieron referencia a la producción de narcóticos en la región latinoamericana; en los cuales se destacaron los elementos centrales para que se atacara de manera

⁸⁴ *Idem*, p. 83.

positiva la producción de enervantes, fuentes de financiamiento y la vía para la obtención de productos químicos de carácter necesarios para los procesos de refinación, por lo que las actividades de narcotráfico en un momento dado ha llegado a corromper a las autoridades civiles y militares amenazando con ello a las endeble democracias latinoamericanas.

El apoyo a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte se condicionó a concluir negociaciones paralelas sobre cuestiones laborales que se conocen como Los Acuerdos Paralelos de Trabajo en un Tratado de Libre Comercio Norteamericano, que provocaron una disputa que manifestó las diferentes visiones sobre el significado del tratado para otros grupos sociales y las esperanzas y temores creados antes de su firma; dichos acuerdos en materia laboral se representan en materia visible con componentes políticos y dimensiones sociales innegables, dichas negociaciones se iniciaron en febrero de 1993, las que indicaban los compromisos de Clinton durante su campaña con grupos sindicales y tenían como objetivo suavizar las críticas que en un principio realizaron los sindicalistas al entendimiento y propósito del tratado.

Durante las negociaciones los comisionados trataron de hacer incuestionable que el acuerdo respondía a la intención principal de liberalizar el comercio y que el aspecto laboral podría esperar negociaciones posteriores, en mayo de 1991 se firmaron entre México y los Estados Unidos las Bases de entendimiento y Cooperación en Materia Laboral, en septiembre de 1992 se creó la Comisión Consultiva sobre cuestiones laborales; en mayo de ese año México firmó con Canadá un memorándum de entendimiento sobre Actividades de Cooperación en Materia Laboral, los que implicaban sólo los primeros contactos e intercambio de información sobre los mercados de trabajo que abren la posibilidad de crear mecanismos para la toma de decisiones en un contexto trilateral; la negociación de los Acuerdos Paralelos tuvieron particularidades iguales a la misma negociación del tratado: “1) las que se condujeron en secreto; 2) no existió

ninguna participación de otro tipo de actores, a no ser los propiamente gubernamentales; 3) los Acuerdos Paralelos se vieron envueltos en la misma dinámica de urgencia por la intención de que el TLC entrara en vigor el 1 de enero de 1994”⁸⁵.

La negociación acerca de los acuerdos paralelos fue dirigida en un principio por los desacuerdos particulares entre Estados Unidos por un lado, por México y Canadá por el otro, sobre las funciones y toma de decisiones de las comisiones instaladas para la vigilancia de leyes y reglamentos en materia laboral y ecológica; Mickey Cantor declaró que las comisiones en materia laboral y ecología debían tener poder extraterritorial para aplicar sanciones, lo que produjo manifestaciones de mexicanos y canadienses que se basaron en tres puntos: “1) Los Acuerdos Paralelos son independientes del tratado, es decir, éste no debe reabrirse; 2) las comisiones no han de introducir proteccionismo en el tratado; 3) las comisiones en ningún caso deben alentar o atentar contra la soberanía de los países firmantes”⁸⁶.

La delegación estadounidense previó tres posibilidades dentro del documento Detalles del Proyecto Confidencial de la Casa Blanca sobre las opciones de los Acuerdos Paralelos al TLC, mediante el cual se consideró la instauración de una comisión norteamericana no impositiva, con una disposición restringida que iniciara una carta social reducida y los esquemas mínimos de efecto restringido de los derechos de los trabajadores, cuyo fin era delimitar normas mínimas a nivel hemisférico para modelos no políticos como son el trabajo infantil, la jornada de trabajo, salud y seguridad laboral; se consideró la composición de un equipo trinacional de procedimiento para los compromisos que necesitarían presentar correcciones que fueran desde un débil aviso moral hasta una reflexión moral fuerte e inclusive ciertas compensaciones económicas negociables; y se observó la introducción de un panel trilateral de convenio de

⁸⁵ *Idem*, p.337.

compromisos registrados por la comisión laboral que podría casualmente pedir sanciones económicas de embargo, incluyendo medidas fronterizas.

En México, a este tenor las protestas de los negociadores en el entendimiento de invocar a la soberanía se realizó por parte del sindicalismo oficial que invocaron a las leyes laborales en concreto a la Ley Federal del Trabajo, por ser esta la que da a los trabajadores mexicanos las garantías que consideran más completas que la legislación norteamericana, de ahí el impedimento tanto a comisiones trilaterales con capacidad de solventar sobre asuntos internos como el impedimento a cualquier transformación de la ley, es por ello que la “CTM reiteró la línea de apoyo al TLC en discrepancia con los temores y oposición expresada por los sindicatos de los otros dos países firmantes en el tratado”⁸⁷, de igual modo el líder del Sindicato Nacional de Telefonista hizo declaraciones sin ninguna consecuencia a favor de la participación sindical en las negociaciones, considerándosele oficialista.

En relación con el sindicalismo, en la ciudad de México se reunieron del 11 al 15 de noviembre de 1991 representantes del campo político, académico y técnico en la Conferencia Latinoamericana sobre el Tratado de Libre Comercio, la Iniciativa para las Américas y la Integración Latinoamericana, fueron convocados por la Central Latinoamericana de Trabajadores en la que participaron 61 representantes de organizaciones sindicales de Latinoamérica; siendo 2 instituciones de investigaciones sociales de la UNAM, el CIESS del Instituto Mexicano del Seguro Social y 3 partidos políticos de México, (PRD, PAN Y PRI); expresando que dicho encuentro fue con carácter crítico, con un debate plural y amplio en donde se examinaron los grandes desafíos que confrontan a los trabajadores, a las organizaciones y a los pueblos latinoamericanos por los cambios rápidos que se han dado en el nuevo orden económico mundial y en particular con lo relacionado con los Tratados de Libre Comercio, con la Iniciativa

⁸⁶ *Idem*, p. 338.

para las Américas y con la Integración Latinoamericana; considerando que el destino histórico de los latinoamericanos se sustentaba en promover, culminar y fortalecer la unidad política, social, económica y cultural de América Latina y el Caribe, basándose en el trato igualitario con pleno respeto y dignidad para la región, confirmando el fortalecimiento y profundizando los procesos democráticos con justicia social, con solidaridad y la participación popular consiguiendo así llegar a una democratización integral.

Por lo que la integración regional no se limitara en el aspecto económico, el cual fue diseñado por las doctrinas neoliberales las cuales darían paso a la integración de las corporaciones transnacionales y capitales salvajes, los que de manera activa invadirían el espacio social, político y cultural como única vía de crecimiento con lo que se acrecentaría el despotismo, la explotación, la ilegalidad y desigualdad social; se consideró la necesidad de elaborar y aplicar una dinámica unitaria por medio de una Carta Social Latinomericana que asumiera los derechos y reivindicaciones sociales y económicas de los trabajadores, aplicando una nueva política de diálogo, cooperación y unidad con la participación de las organizaciones de trabajadores existentes; reflexionando que los imperativos de la justicia social y la solidaridad serían garantes para eliminar las causas y efectos de la miseria en los latinoamericanos con el fin de integrar, constituir y poner en marcha instituciones regionales orientadas a establecer un proceso de integración.

La educación, la cultura y la comunicación debería estar excluidas de los acuerdos comerciales que se establecieran en un futuro, evitando con ello desarticular la idiosincrasia de los pueblos; en cuanto al espacio ecológico latinoamericano que se consideró como elemento de desarrollo e integración clave, rechazando convertir a Latinoamérica en un basurero de desechos nucleares y tóxico de las tecnologías contaminantes en relación con la

⁸⁷ *Idem*, p. 339.

naturaleza; también acordaron progresar en cuanto al aspecto humano y en el aspecto laboral, por lo que el beneficio o perjuicio para los trabajadores dependerían de las respuestas, propuestas, acciones y participación de los trabajadores, convocados por un proceso de diálogo, cooperación y unidad de acción.

En cuanto a Cuba, este país no ocupó un lugar principal en la agenda política exterior de la administración Clinton tampoco la ignoró, como se ha podido apreciar a lo largo de treinta años de hostilidades a través del conocido embargo comercial; si bien la situación ha cambiado a favor del gobierno de Cuba por el apoyo que tiene dentro y fuera de los Estados Unidos, se esperaba una política más flexible basada en un estudio cuidadoso de los intereses norteamericanos en vez del anticomunismo y del carácter rencoroso después de la caída de la Unión Soviética; se dio especial atención para observar si los reemplazaría su rigurosa política hacia Cuba, pues ya había terminado la Guerra Fría y no se ha considerado a Cuba como una amenaza para la seguridad nacional norteamericana; durante la administración demócrata la agresión se dio en cuanto a las violaciones de los derechos humanos y a la falta de democracia, Clinton no solamente heredó una política extremadamente hostil hacia la Habana sino que cooperó de forma activa a iniciar esta política durante su campaña presidencial al mostrar evidentemente su apoyo al Acta Torricelli; Clinton decidió apoyar una política intolerante contra Cuba teniendo factores como podrían ser los lazos familiares de su esposa con su cuñada de origen cubano, por lo que el ganar los votos de los cubanos radicados en la Florida influye de manera significativa llegar a la Casa Blanca y aún más con el apoyo de la fuerza de la Fundación Nacional Cubano-estadounidense por su fuerte influencia en el Congreso.

4.6.- El papel de México en la OIT en este contexto.

El gobierno de México no ha podido ni debido abstraerse de participar en los cambios de la mundialización económica que se ha acelerado en los últimos años, lo que tiene un efecto durable en el progreso y el bienestar como miembro de la OIT; el aumento del comercio mundial de bienes y servicios, los movimientos internacionales de capitales incluyendo las inversiones extranjeras, la interconexión de los mercados financieros y el incremento de las empresas internacionales en el conjunto de las actividad económica muestran el carácter acelerado de la innovación de la economía, el gobierno mexicano está cada vez más preocupado por las consecuencias sociales que por las evidencias de la transformación de la competencia internacional y sobre todo de la rapidez con que pueden trasladarse de un país a otro las actividades de producción y servicios; la cuestión decisiva es saber si en el marco de la aceptación voluntaria de las obligaciones provenientes de sus normas, puede mantener la energía en favor del progreso social a pesar de la influencia en contra que ejerce la economía y el incremento de la competencia internacional.

Desde su ingreso a la Organización Internacional del Trabajo, el gobierno mexicano adquirió los derechos y obligaciones a que debe de sujetarse como miembro activo, su participación ha sido de gran actividad por lo que cuenta con una Delegación permanente en Consejo de Administración junto con el gremio trabajador y empleador, el reconocimiento y prestigio que les son reconocidos a nuestros representantes les ha permitido influir directamente en las decisiones de los grupos no gubernamentales de este importante órgano de la OIT; ha desarrolla importantes actividades en materia de cooperación técnica, “entre 1992 y 1993, se realizaron proyectos como: el de promoción y adaptación en materia de educación y capacitación cooperativa en el programa MATCOM; el de capacitación participativa en calidad y productividad de la mano de obra; el programa de capacitación de formadores en modernización productiva y

participación sindical en el mercado de la educación obrera”.⁸⁸

De conformidad con las atribuciones que le confiere el Reglamento Interior de la Coordinación General de Asuntos Internacionales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, da seguimiento a las responsabilidades que se originan del acuerdo laboral de América del Norte; coordina la colaboración de México en la OIT; es la responsable del vínculo en las actividades de cooperación internacional en materia laboral con diferentes países con los cuales ha suscrito convenios; participa en diversos foros multilaterales sobre temas laborales; y notifica del contenido de los acuerdos laborales internacionales, también tiene la facultad de formular, celebrar o denunciar y participa en sus negociaciones correspondientes; así mismo en forma conjunta con la OIT, ha desarrolla importantes actividades en materia de cooperación técnica a través de la cooperación horizontal, habiendo realizado diferentes proyectos con la participación de dependencias gubernamentales, organizaciones empresariales y sindicales.

Conciente que la ratificación de determinado convenio implica la obligación de someterse a los procedimiento ordenados a controlar su aplicación, dicho control es ejercido por la comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones de la Conferencia; esta actividad se hace por medio del envío de las memorias detalladas que se denominan así por la información que debe enviar el Estado, han de responder a los datos solicitados en un formulario de memorias aprobado por el Consejo de Administración para cada convenio después de su adopción, mismos que se refieren a la legislación aplicable y deben contener un cuestionario reducido relativo a cada uno de los artículos del convenio que sirve para precisar el sentido de estos como obtener una información adecuada sobre el grado de su aplicación; a la fecha “México ha

⁸⁸ México y la Organización Internacional del Trabajo, *Documentos y Publicaciones Laborales*, STPS, p. 36, 1994.

ratificado 78 de los 178 convenios adoptados por la organización internacional del trabajo de los cuales 68 se encuentran en vigor⁸⁹.

De los 178 convenios adoptados por la organización internacional en los que México participa, se clasifican en los rubros de “derechos humanos fundamentales, empleo, política social, administración del trabajo, relaciones profesionales, condiciones de trabajo, seguridad social, trabajo de mujeres, trabajo de los menores, trabajadores de edad, trabajadores migrantes, trabajadores indígenas y categorías especiales de trabajadores”⁹⁰; nuestro país ha ratificado en el rubro de derechos humanos fundamentales ocho convenios entre los que se encuentran: el Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, el 11 sobre derecho de asociación, el 105 que trata la abolición del trabajo forzoso; sobre el empleo dos convenios, uno sobre las agencias de colocaciones que es el número 96 y otro sobre desarrollo de recursos humanos que es el 142.

Dentro de la Administración del Trabajo existen tres convenios el 150 sobre administración del trabajo, el 160 sobre estadísticas del trabajo y el 144 sobre consulta tripartita; sobre Condiciones del Trabajo hay 21 convenios ratificados entre los que sobresalen el convenio 26 acerca de los métodos para la fijación de los salarios mínimos, el 30 sobre las horas de trabajo, el 14 referente el descanso semanal, el 52 sobre vacaciones pagadas, el 155 relativo seguridad y salarios de los trabajadores, el 121 relacionado con la higiene y el 12 sobre la indemnización por accidentes de trabajo; en cuanto a seguridad social existen 6 convenios ratificados sobresaliendo el 118 concerniente a la igualdad y el trato y el 12 sobre indemnizaciones por accidentes de trabajo; en el rubro de trabajo de las mujeres existe el convenio 45 ratificado sobre el trabajo subterráneo; en cuanto al de trabajo para menores hay 3 convenios ratificados que son el 123

⁸⁹ OIT/México, Oficina de Área para Cuba, Haití y México, Página Internet www.oit.org.mx. p. 1/3.

⁹⁰ México y la Organización Internacional del Trabajo, *Documentos y Publicaciones Laborales*, STPS, p. 43, 1994.

sobre la edad mínima, el 90 para el trabajo nocturno de los menores y el 124 sobre el examen médico de los menores; relativo al rubro de trabajadores migrantes se encuentra ratificado el convenio 21 sobre la inspección de los migrantes y con respecto a los trabajadores indígenas se ratificó el convenio 169 relativo los pueblos indígenas y tribales; y finalmente en el de categorías especiales de trabajadores se cuentan 13 convenios relativos a la gente del mar, el 112 sobre pescadores y el 110 relacionado a trabajadores de las plantaciones.

Es por ello que a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se han promovido promovido los intereses en el exterior por medio de una política laboral incluyente, plural y de conformidad con la realidad y aspiraciones del país en materia de trabajo, por lo que se ha diseñado y conduce en el ámbito internacional a través de diversos foros y organismos internacionales como la OIT, la OEA, y la OCDE; en el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte asociado al Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Dentro de las actividades multilaterales se destacan el Área de Libre Comercio de las Américas; la Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo; el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico; en el área de Libre Comercio de las Américas, participó en la negociación de la celebración de la Primera Cumbre celebrada en Miami, Florida (EUA) en diciembre de 1994 con el objeto de integrar 34 países del área mediante la zona de libre comercio que se considera la más grande del mundo por la densidad de población; a la fecha ha participado en doce reuniones de la conferencia interamericana de ministros del trabajo que es una conferencia especializada de la OEA y un órganos del sistema interamericano de trabajo de carácter intergubernamental, y se ocupa de la situación laboral en el hemisferio y formula políticas de cooperación regional en materia sociolaboral; participó en la XII Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo que se celebró en Ottawa, Canadá en octubre del año de 2001 suscribiendo la Declaración y el Plan de Acción, nuestro país fue electo co-

vicepresidente del grupo de trabajo sobre impactos laborales de la globalización, también participó en el grupo sobre desarrollo de los ministerios laborales enfatizando la necesidad en el diseño del mecanismo laboral para el Área de Libre Comercio de las Américas.

En relación con el Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico ha participado en el grupo de trabajo sobre el impulso de los recursos humanos lo que accede a favorecerse de las oportunidades que genera la APEC en materia de capacitación de recursos humanos, acceso adecuado a información económica y de perspectivas de la región en cuanto a la reciprocidad tecnológica con instituciones de reconocimiento mundial, mejor utilización de los recursos humanos; contribución en proyectos de infraestructura que benefician en la disminución de costos y elevación de la competitividad y delineación de habilidades para elevar la productividad y la eficacia de pequeñas y medianas empresas; dentro de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, participa en el Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales en el que se reconocen temas relacionados al trabajo; formula iniciativas y lineamientos para uso de los sectores público y privado, también ha colaborado en el grupo de trabajo sobre estadísticas de empleo y desempleo, así como en la preparación de diversas publicaciones y estudios de la organización.

En el área latinoamericana la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha firmado “Acuerdos Operativos con los Ministerios del Trabajo de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras Nicaragua, Panamá y República Dominicana, con Cuba ha firmado un Memorándum de Entendimiento en materia de cooperación técnica e intercambio de información sobre medios de impugnación laboral, accidentes de trabajo, trabajo de menores y mujeres, inspección, seguridad e higiene y sistemas de seguridad social”⁹¹.

⁹¹ Coordinación General de Asuntos Internacionales, *Documento de Divulgación*, STPS, p. 7.

Conclusiones.

Si bien es cierto que después de la Segunda Guerra Mundial Estados Unidos comenzó a surgir como la primera potencia económica y militar de occidente, su influencia se nota de manera determinante en América Latina por sus políticas hegemónicas desde su posicionamiento en el lapso de la guerra fría y posteriormente en el periodo de la Alianza para el Progreso; no se olvida la intervención del panamericanismo como la intromisión en los asuntos internos de los países latinoamericanos utilizando su poderío militar, sin olvidar las agresiones que hizo en contra México, Honduras, Santo Domingo, Nicaragua, Panamá y Guatemala; cómo durante las conferencias que se realizaron con motivo de defender la democracia en Latinoamérica comenzó su ofensiva con el fin de que se formara un frente contra el fascismo para que este no apareciera en nuestro continente y erigirse como el defensor de la democracia.

En las diferentes conferencias que se realizaron sobre los problemas de la guerra y la paz, siempre se hizo alusión a uno de los principios que orientan la política norteamericana como es el del comercio exterior, en donde han considerado que los países al sur del río Bravo deberían producir materias primas para abastecer su industria y de consumir de productos norteamericanos, de esa forma han demostrado que el panamericanismo ha sido para someter a los pueblos latinoamericanos dentro de su esquema económico de manera disfrazada o abierta como una etapa determinada de las relaciones económicas con Latinoamérica, por medio de la constitución de una organización hemisférica que se ocupara del establecimiento de un sistema que les asegurara la hegemonía comercial, jurídica, política y militar.

A partir de la década de los años sesenta, se dio un cambio en las relaciones de América Latina con Estados Unidos, el cambio de actitud de la administración norteamericana que vendría a mejorar las condiciones en las relaciones con

gobiernos latinoamericanos, se firmó la Carta de Punta del Este, dicho documento fue importante para la creación de la Alianza para el Progreso, se dio la Declaración de Cundinamarca por parte de los ministerios del trabajo de nuestro continente, recordando que el propósito de la Carta de Punta del Este fue sumar esfuerzos de los pueblos y gobiernos para comenzar el desarrollo económico y social de los países latinoamericanos con el fin de lograr un nivel aceptable de bienestar comenzando con un crecimiento del 2.5% del producto interno bruto en la década de los años sesenta en los países al sur del río Bravo; los ministros del trabajo en su declaración conjunta consideraron que la Alianza para el Progreso fue una alianza en donde participaron los ministerios del trabajo y las organizaciones democráticas de los trabajadores; la importancia que tuvo la constitución del Banco Interamericano de Desarrollo que vendría a beneficiar el intercambio comercial y apoyar la estabilización de los precios de productos básicos, la creación del mercado común latinoamericano y la llegada de las inversiones de capital privado; la Alianza para el Progreso no dio los resultados esperados ya que los problemas que ha tenido que resolver Latinoamérica no han sido fáciles de superar pero al menos se tuvo un avance substancial para avanzar en la solución de los rezagos más fuertes en la región; en el aspecto laboral se crearon organismos dependientes de la Organización Internacional del Trabajo como fueron el Centro Interamericano de Administración del Trabajo (CIAT), el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) y Centro de Interamericano de Información y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR), que coadyuvaron con los ministerios de trabajo para la preparación y formación de recursos humanos en la región latinoamericana que en su momento por su tripartismo se extendería a las empresas privadas.

Hacia la década de los años setenta hubo un nuevo dinamismo y apertura al comercio internacional principalmente hacia los Estados Unidos por lo que los capitales en su mayoría estadounidenses llegaron para beneficiar las economías

latinoamericanas, beneficiando con ello a la mano de obra por medio del empleo; en algunos países no se sintieron tan fuerte las dificultades económicas, lo que no quiere decir que se puedan olvidar las dos crisis del petróleo y el desmedido otorgamiento de créditos a la región, forzando con ello a nuevos cambios en el desarrollo y a la modificación de las legislaciones internas para favorecer las políticas económicas beneficiadas a través del comercio internacional, lo que contribuyó en las relaciones comerciales internacionales, por otra se tuvo fuerte endeudamiento, se dieron las reformas necesarias para no afectar al capital externo que llegó en la modalidad de inversión extranjera directa, en este decenio se dio un crecimiento aceptable que pudo llegar al 7%; no olvidando que a finales de la década el exceso de endeudamiento de los países latinoamericanos modificaron las bases económicas, sociales y políticas; por lo que los cambios que se dieron repercutieron durante el decenio de los años ochenta que se le recuerda como la década perdida en donde el crecimiento no fue mas del 2%, en la cual se vio un estancamiento del crecimiento del ingreso por habitante y la disminución en el crecimiento del Producto Interno Bruto; se interrumpió la afluencia de capitales por la moratoria anunciada por México, hubo alza de las tasas de interés internacionales, comenzando así un fuerte proceso de ajustes para la estabilización de la balanza comercial y en la de pagos de los países del área latinoamericana para tratar de superar la brecha externa en estos rubros.

La evolución de la brecha externa desde la crisis de la deuda fue un ciclo de ajustes y de transferencia neta de recursos financieros equivalentes aproximadamente al 3% del PIB se dio entre 1982 y 1990; a partir de 1991 hasta 1994 comenzó una etapa de recuperación que fue con apoyo del ahorro externo donde los países recibieron transferencias aproximadas del orden del 1.5% del PIB, recordando que México a fines de 1994 tuvo una crisis conocida como el efecto tequila afectando a las bolsas de valores de los países del área incluidas las de las economías de mayor peso como son Argentina Brasil y Chile, en

cuanto al financiamiento de la balanza de pagos se captaron capitales para financiar el déficit crecientes en cuenta corriente con el fin de recuperar la producción, los ingresos y el empleo.

La dependencia del Centro Interamericano de Administración del trabajo de la Alianza para el Progreso, es porque su creación se dio en el tiempo en que los países de América Latina comenzaban su ascenso económico y social en busca de mejores tiempos para tener mejores oportunidades para el empleo y beneficios que se dieron a través de la previsión social, de la contratación colectiva, de la seguridad social y del beneficio de la vivienda.

La OIT como organismo internacional no podía quedarse al margen de los movimientos de la globalización que habían comenzado de manera más notoria en la década de los años ochenta, por lo que a partir de 1994, tuvo que adecuar su estructura administrativa y la de los organismos descentralizados dependientes como fue el caso CIAT, por lo que se crearon los Equipos Técnicos Multidisciplinarios realizando la adecuación y modificación de su estructura en la región con el propósito de responder mejor al complejo desafío en un ambiente de globalización en materia sociolaboral con el fin de tener un mayor acercamiento entre los gobiernos, empleadores y trabajadores.

Con la iniciativa para las Américas la administración estadounidense, trazó lo que para ellos consideraron los tres elementos más importante de su entorno económico como es el comercio, la deuda externa, las inversiones y el medio ambiente, lo que fue de cierto interés para los latinoamericanos considerando el beneficio que se tendría dentro de las relaciones comerciales con Norteamérica, concientes sin duda alguna de que el gran ganador serían las corporaciones estadounidenses establecidas en América Latina, los norteamericanos consideran que irradian grandes beneficios por medio de tecnología y capital para el desarrollo y crecimiento de los países al sur del río bravo, los

latinoamericanos no olvidan las pretensiones claras de vulnerar la soberanía nacional con el cambio de deuda por territorio.

La flexibilización laboral ha evolucionado en beneficio de las corporaciones transnacionales, ya que a través de ella se va dando un cambio en los beneficios logrados por los trabajadores a través de los contratos colectivos mediante los cuales se han favorecido por las conquistas obtenidas, dicha flexibilización consiste en la adecuación o reducción de las estructura laborales en las empresas haciendo a un lado la contratación colectiva, dando preferencia a los contratos temporales por obra determinada y realizando en diversas ocasiones despidos injustificados, argumentando que son por causas financieras y no necesariamente por la baja productividad de los trabajadores debido a las malas condiciones de las estructuras de las empresas, lo que es con el fin de no cubrir cuotas que por ley le corresponde a la clase obrera; en nuestro país en la Ley Federal del Trabajo se pueden observar varios artículos que manifiestan una flexibilización en materia laboral, y se ha favorecido a empresas tanto de capital del Estado como de capital privado y extranjero.

La OIT ha coadyuvado en la creación de centros e institutos que han beneficiado a los gobiernos latinoamericanos y que estos han diversificado sus experiencias a las empresas y sindicatos, con motivo de la globalización han adecuado su estructura para seguir apoyando a los ministerios del trabajo así como a los trabajadores y empleadores.

Desde la Iniciativa para las Américas y durante la administración Clinton no hubo cambios significativos en cuanto a su visión hacia América Latina, lo que ha significado que lo más importante para los norteamericanos siempre ha sido la dominación por medio de sus políticas de carácter económico, recordando que solo les interesan la recuperación económica de su país y en parte la latinoamericana como consumidores, considerando la modernización de sus

estructuras y el proceso democrático en Latinoamérica que en un momento seguirán beneficiando a sus corporaciones financieras y empresariales.

La actuación de México en la OIT ha sido siempre activa, ha participado en el Consejo de Administración siguiendo siempre los principios de su política exterior, ha participado en foros internacionales en defensa de sus intereses ante la comunidad internacional, ha influido en las decisiones de la Conferencia y de grupos no gubernamentales, se ha destacado en la promoción y adaptación en materia de educación y capacitación de manera participativa entre otros; a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha dado seguimiento al acuerdo laboral de América del Norte, es responsable del vínculo de las actividades en materia de cooperación internacional en la OIT, en la OEA y la OCDE, cumpliendo puntualmente con el respeto de los convenios internacionales en materia laboral.

Bibliografía

Boersner, Demetrio.

Relaciones Internacionales de América Latina.

México, Ed. Nueva Sociedad / Nueva Imagen, 1982

378 p.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

América Latina y el Caribe, 15 años de desempeño económico.

Santiago de Chile, Ed. Libros de la CEPAL, 1996

127 p.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Programa Regional del Empleo, 25 años,

Santiago de Chile, Ed. Libros de la CEPAL, 1994

1667 p.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Estudios Económicos de América Latina, Evolución 1970-75

Santiago de Chile, Ed. Universitaria, 1976

430 p.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Estudios Económicos de América Latina, Evolución 1981

Santiago de Chile, Ed. CEPAL, 1983

430 p.

Carmona, Fernando.

El drama de América Latina, el caso de México.

México, Ed. Cuadernos Americanos, 1964

277 p.

Córdoba, Efrén.

Las Relaciones Colectivas de Trabajo en América Latina.

Ginebra, Ed. Oficina Internacional del Trabajo 1981

263 p.

Difrieri, Jorge Alberto.

Escritos de Política Laboral, Social y Económica.

Perú, Ed. Centro Interamericano de Administración del Trabajo, 1981

252 p.

Difrieri, Jorga Alberto.
Administración del Trabajo, Planificación y
Desarrollo Social.
Perú, Ed. Centro Interamericano de Administración
del Trabajo, 1978
64 p.

Dorfman, Adolfo.
La Industrialización en América Latina y las Políticas de Fomento.
México, Ed. F.C.E., 1967
433 p.

Driscoll, Bárbara A, Vera, Mónica
La Administración Clinton
Centro de Investigaciones Sobre América Latina, UNAM, 1995
404 p.

Flores García, Fernando.
Memoria del Ciclo de Conferencias de Mesa Redonda
sobre la Carta de Punta del Este.
Facultad de Derecho de la U.N.A.M.
México, Ed. Stylo, 1965
233 p.

Fondo Latinoamericano de Ediciones Sociales
Comunidad Latinoamericana o Iniciativa para las Américas,
¿Alternativa o Destino?
Caracas, Ed. FCE, 1992
368 p.

Galeano, Eduardo.
Las Venas Abiertas de América Latina.
México, Ed. Siglo XXI, 1982
486 p.

Connell-Smith, Gordon.
Los Estados Unidos y América Latina.
México, Ed. FCE, 1977
349 p.

Husband, J. I.
Introducción a la Administración del Trabajo.
Ginebra, Ed. Oficina Internacional del Trabajo, 1982
252 p.

Jaguaribe, Helio.
Crisis y Alternativas en América Latina.
Argentina, Ed. Paidós, 1972
211 p.

Levinson Jerome, De Onis Juan.
La Alianza Extraviada.
México, F.C.E., 1972
337 p.

Maritano Nino, Obaid Antonio.
La Alianza para el Progreso.
México, Ed. Diana, 1965
191 p.

Martínez, Ricardo A.
De Bolívar a Dulles.
México, Ed. América Nueva, 1959
226 p.

Osaki Muneto
Negociar la Flexibilidad
Ginebra, Ed. Oficina internacional del Trabajo, 2000
181 p.

Rabasa, Emilio O. Y Caballero Gloria

Mexicano esta es tu Constitución
México, Ed. Miguel Ángel, 1997
465 p.

Rosas González, María Cristina
Crisis del Multilateralismo Clásico
Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1995
287 p.

Sainz, Pedro
Política de Ajustes y Tiempos más Vulnerables en América Latina
México, Ed. FCE, 1987
278 p.

Seara Vázquez, Modesto.
Tratado General de la Organización Internacional.
México, Ed. FCE, 1974
1066 p.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, OIT
México y la Organización Internacional del Trabajo
México, Ed. Talleres Centrales de la STPS, 1994
418 p.

Sistema Económico Latinoamericano
La Iniciativa para las Américas en el Contexto de las relaciones de América
Latina y el Caribe con los Estados Unidos.
Caracas, Ed. SELA, 1991
41 p.

Valladares, Virgilio.
América Latina - Condiciones Sociales.
México, Ed. El Insurgente, 1970.
352 p.

Zapata, Francisco.
¿Flexibles y Productivos?, Estudios sobre Flexibilidad Laboral en México.
México, Ed. COLMEX, 1996
446 p.

Carta de las Naciones Unidas y Estatuto
de La Corte Internacional de Justicia.
O.N.U., Nueva York, 1973.
98 p.

Administración del Trabajo.
Lecturas Seleccionadas, Tomo III.
Perú, Ed. Centro Interamericano de Administración del Trabajo, 1979.
112 p.

Documentos

Alianza para el Progreso.
Documentos Oficiales emanados de la Reunión
Extraordinaria del Consejo Económico y Social a nivel Ministerial.
O.E.A., Washington, 1961.
29 p.

Informe Anual de la 1ª Conferencia Interamericana
de Ministerios del Trabajo sobre la Alianza para el Progreso.
Bogotá, Colombia del 5 al 11 de mayo de 1963.
STPS., Archivo D.G.A.I. 11/440.340 (1)/2
63 p.

Declaración Conjunta de los Ministerios del Trabajo Interamericanos
Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo sobre
la Alianza para el Progreso
Bogota, 1963
15 p.

Constitución del Centro Interamericano de Administración del Trabajo.
Documento de la Oficina de Administración del Trabajo, Ginebra, 1972.
220 p.

"Adhesión de México al Centro Interamericano de
Administración del Trabajo".
Documento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social., 1974
Archivo D.G.A.I., 11/421.54 (018) 1-1.

Misión de Evaluación del C I A T.
Proyecto Regional Latinoamericano RLA/71/245
Nueva York, 1975.
175 p.

IV Reunión del Comité de Programación del CIAT
Caracas, Venezuela del 3 al 7 de marzo de 1975.
Archivo D.G.A.I. 11/254.54'1(IV)/I
18 p.

V Reunión del Comité de Programación del CIAT
Santa Cruz, Bolivia, del 29 de marzo al 2 de abril de 1976.
Archivo D.G.A.I. 11/421.54'1(V)/I
38 p.

Documento O.E.A./Ser. K/XII.71
Sobre Cooperación Horizontal en el Sistema Interamericano de Trabajo
14 p.

Documento de Trabajo DT/81/11
Experiencias Regionales en Materia de Cooperación Técnica Horizontal.
47 p.

Informe de México al Centro Interamericano
de Administración del Trabajo.
S.T.P.S., Reg. 89/AT/17.
Lima / México. Archivo D.G.A.I. 11/421.54 (018) 1-2
72 p.

Ley Federal del Trabajo
Borrel Navarro Miguel, Dr., Revisada por
México, Ed. Sista, 2001
129 p.

VII Reunión del Comité de Programación del CIAT
México, D. F., del 22 al 25 de agosto de 1979.
Archivo D.G.A.I. 11/421.54'1(VII)/I
182 p.

VIII Reunión del Comité de Programación y Memoria
del Director del CIAT.
Guatemala, Guatemala, del 16 al 21 de agosto de 1981.
Archivo D.G.A.I. 11/421.54'1(VIII)/I
179 p.

Plan de Acción Nacional
Núcleo Operativo Mexicano -NOMEX-.
Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1980
72 p.

IX Reunión del Comité de Programación del CIAT
Buenos Aires Argentina, del 18 al 21 de abril de 1983.
Archivo D.G.A.I. 11/421.54'1(IX)/I
130 p.

VI Reunión del Comité de Programación del CIAT.
Medellín Colombia, del 16 al 20 de mayo de 1977.
Archivo D.G.A.I. 11/421.54'1(VI)/I
225 p.

Sistema Económico Latinoamericano
El Plan Económico de la Administración Clinton
Caracas, Ed. SELA, 1993
21 p.

Valverde, Miguel Ángel
Política Exterior y Libre Comercio
Clinton y su Visión de América Latina
México, Ed. CIDE, 1999
14 p.

Tokman E, Víctor, Martínez Daniel
La Agenda Laboral en la globalización.
Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 1998
35 p.

Documento de Trabajo
Equipos Técnicos Multidisciplinarios
Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
Lima, Ed. Lima, 1994
12 p.

Tendencias y contenidos de la negociación colectiva
La Flexibilidad Laboral y la Negociación Colectiva
Documento de Trabajo
Oficina Regional para América Latina y el Caribe
Equipo Técnico Países Andinos
Lima, Ed. OIT/Lima, 1988
23 p.

Documento Informativo
Coordinación General de Asuntos Internacionales
México, STPS, 2001
8 p.

Internet

Dirección www.oit.org.mx
Oficina Regional para América Latina y el Caribe
Equipos Técnicos Multidisciplinarios, 1988
8 p.

Organización Internacional del Trabajo
Oficina de Área para Cuba, Haití y México
Centro de Información y Documentación OIT México, 1966
3 p.